

## La seguridad social: el régimen de pensiones y jubilaciones

Gonzalo Carrasco González\*

Isis Whendolyne Camarena Vázquez\*\*

### **Resumen:**

El objetivo del presente artículo es mostrar que incluso cuando la seguridad social es considerada por los diferentes instrumentos jurídicos internacionales y la Constitución Política de los Estados Mexicanos como un derecho fundamental de los trabajadores, éste ha sido menoscabado con las reformas a la Ley del Seguro Social de 1995 (1997) y a la Ley del ISSSTE de 2007 (2008) con tendencias privatizadoras. La transformación del sistema solidario de reparto al sistema de capitalización individual (cuentas individuales), en lugar de tutelar los derechos de los trabajadores a fin de proporcionarles pensiones dignas, ha sido instrumentada en beneficio del sector privado (Afores y Siefores), contribuyendo así a dismantelar el Estado social y los derechos laborales.

### **Abstract:**

*The objective of this article is to show that even when social security is considered by the different international legal instruments and the Political Constitution of the Mexican States as a fundamental right of workers, this has been undermined with the reforms to the Law Social Security of 1995 (1997) and the ISSSTE Law of 2007 (2008) with privatization tendencies. The transformation of the solidarity system of distribution to the system of individual capitalization system (individual accounts), instead of protecting the rights of workers in order to provide decent pensions, has been implemented for the benefit of the private sector (Afores and Siefores), contributing thus to dismantle the social State and labor rights.*

**Sumario:** Introducción / I. La seguridad social / II. La privatización de la seguridad social / III. El régimen de jubilaciones y pensiones / IV. El sistema de Afores y Siefores / V. A manera de conclusiones / Fuentes de consulta

\* Mtro. en Derecho, Profesor-Investigador del Departamento de Derecho UAM-Azcapotzalco.

\*\* Licenciada en Derecho por la UAM-Azcapotzalco.

## ***Introducción***

La protección social o seguridad social, como es considerada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019, está reconocida por los organismos internacionales como un derecho humano, el cual es definido como un conjunto de políticas y programas diseñados para reducir y prevenir la pobreza y la vulnerabilidad en todo el ciclo de vida. Sin embargo, el nivel de las prestaciones suele ser bajo y no alcanza para que los adultos mayores salgan de la pobreza. La suficiencia de las pensiones sigue siendo un problema en muchos países.<sup>1</sup>

En la década de los noventa muchos países, entre ellos México (reforma a la ley del seguro social de 1997), introdujeron reformas estructurales en su sistema de pensiones, pasando de un sistema público solidario de reparto (prestaciones definidas), a un sistema privado basado en la capitalización individual (cuentas individuales y administración privada: Administradoras de Fondos para el Retiro, Afore). De esta manera se redujo la responsabilidad del Estado y los empleadores en cuanto al pago de pensiones de la seguridad social, potenciando el papel de las instituciones privadas.

Una parte sustancial de estas reformas, calificadas por algunos especialistas como privatizadoras de la seguridad social, fueron diseñadas e impulsadas por el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Sin embargo, las reformas privatizadoras de estos organismos financieros internacionales, fueron prontamente cuestionadas por la OIT y la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS), los cuales publicaron un primer informe (1995) que contenía una evaluación crítica de la estrategia de privatización del Banco Mundial, argumentando que ésta implicaba la sustitución de la seguridad social por regímenes de ahorro individual obligatorio y conllevaría un riesgo inaceptablemente alto para los trabajadores y pensionistas, y aumentaría el costo de la protección de los adultos mayores, y que la transición impondría una pesada carga para la generación de trabajadores actual.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Véase, Organización Internacional del Trabajo, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019. La protección social universal para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible*, Organización Internacional del Trabajo, 2017, pp. XXXII y ss.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 104.

De acuerdo con la OIT, los efectos negativos de estas reformas de pensiones privadas que no pudieron garantizar pensiones dignas, indujo a muchos gobiernos a introducir una segunda serie de importantes reformas que permitieron que los trabajadores volviesen a un sistema de reparto, y se reinstaurasen o fortaleciesen los mecanismos de solidaridad y redistribución del ingreso. De esta manera, como consecuencia del impacto de la crisis económica internacional de 2008 sobre los fondos de pensiones, en la OIT se planteó el restablecimiento de los sistemas públicos de pensiones, y con ello revertir las reformas privatizadoras. Un ejemplo emblemático de este proceso de reversión son las reformas en Chile de 2008 destinadas a mejorar el equilibrio entre los riesgos sociales y el esfuerzo individual por medio de una nueva pensión pública solidaria financiada con impuestos.

En lo que respecta al término “revertir”, etimológicamente (del latín *reversio-oni*) significa devolución de una cosa a su estado anterior, en el ámbito jurídico entenderíamos que plantea una reforma jurídica a una Ley que se considera opresiva e injusta a los intereses de la población.

En 2012, frente a los regímenes de capitalización total gestionados por el sector privado, en la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), se reafirmaron y fortalecieron los principios esenciales de la seguridad social: solidaridad, mancomunación de riesgos y cofinanciación, así como fortalecer el control público y consolidar los regímenes de seguridad social basados en la solidaridad.<sup>3</sup>

Mientras este proceso de restablecimiento del sistema del régimen solidario de pensiones se planteaba a nivel internacional, en México se profundizaba el sistema de capitalización individual. De ahí, la importancia de examinar las modificaciones al régimen de pensiones y jubilaciones en México, en los últimos 22 años, sobre todo porque las reformas a la Ley del Seguro Social (1995-1997) y al ISSSTE (2007-2008) han significado el desmantelamiento de uno de los pilares fundamentales de nuestra Constitución, que garantiza el derecho a la seguridad social y la obligación tanto del Estado, así como de la parte patronal de contribuir y cumplir diversas prestaciones, entre ellas la seguridad en caso de accidentes, enfermedades, vivienda, jubilaciones y pensiones.

Debido a la multiplicidad de los sistemas, modelos o esquemas de pensiones existentes en México: públicos, privados y mixtos; así como contributi-

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 106.

vos (profesional o laboral, o bien trabajadores asalariados) y no contributivos (pensiones universales o asistenciales), delimitamos nuestro estudio primordialmente a los sistemas de pensiones del IMSS y del ISSSTE. En lo que se refiere a las diferentes prestaciones (seguros) para nuestro estudio nos enfocamos en el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

En materia de seguridad social las reformas a la Ley del Seguro Social de 1973, con la implementación del SAR (1992) así como la Reforma a la Ley del IMSS de 1995 (1997) son reformas fundamentales para introducir en la legislación de la seguridad social una serie de modalidades desconocidas hasta entonces en México, aun cuando éstas ya eran instrumentadas a nivel internacional. Una de ellas, la principal para nuestro estudio, son las cuentas individuales de ahorro para el retiro, con ellas se instaura en México el sistema de capitalización individual, en el que cada trabajador aporta a lo largo de su vida laboral en una cuenta gestionada por una Administradora de Fondo para el Retiro (Afore). Este sistema transformó el sistema solidario, integral, público y redistributivo conocido como *sistema de reparto o esquema de beneficio definido*, el cual tenían un régimen de pensión de contribución solidaria, esto es, los trabajadores en activo, con sus aportaciones, financiaban la pensión de los que habían pasado a retiro.

La reforma a la ley del IMSS (1995-1997), ha servido como fuente de inspiración (leyes espejo) para realizar reformas en los diferentes sistemas de seguridad social, como la reforma a la Ley del ISSSTE (2007-2008), pero además para realizar reformas en los diferentes sistemas de seguridad social. Después de las reformas del IMSS y del ISSSTE, paulatinamente se han ido realizando reformas privatizadoras en la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, así como en los sistemas de pensiones de las entidades paraestatales, y de las universidades públicas y privadas.

Además de las cuentas individuales, el sistema de capitalización individual se convierte en una vía para aumentar los requisitos para el retiro y disminuir prestaciones. La modificación de los esquemas de retiro se ha orientado a incrementar la edad de jubilación de los trabajadores, reducir los salarios con los que se pensionan, y elevar las cuotas de la aportación obrera a los fondos de pensiones.

Aunado a lo anterior, la implementación del sistema de capitalización individual dio lugar a la creación de órganos y mecanismos administrativos

para instrumentar los cambios privatizadores. Las cuentas de capitalización individual dan sustento a la creación de las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores), de las cuales se van a derivar las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos de Retiro (Siefores); y en la búsqueda de la regulación jurídica de éstas se instituyen la Comisión Nacional de Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar), la empresa que lleva la base de datos del SAR (Procesar), y como organización corporativa de las Afore, la Asociación Mexicana de Afores (Amafore).

## ***I. La seguridad social***

El concepto de seguridad social ha evolucionado históricamente, no obstante que la expresión tiene un significado más amplio en unos países que en otros, cada país se ha dado su propio concepto, de acuerdo con la política social estatal y con los recursos disponibles para otorgar servicios. En esencia la seguridad social puede entenderse como la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de políticas públicas orientadas a combatir las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían en la reducción considerable de sus ingresos.

En este sentido, la Organización Internacional del Trabajo, define a la seguridad social de la siguiente manera:

Se define como protección social, o seguridad social, el conjunto de políticas y programas diseñados para reducir y prevenir la pobreza y la vulnerabilidad en todo el ciclo de la vida. La protección social abarca nueve ramas principales: las prestaciones familiares y por hijo, las prestaciones de protección de la maternidad, las prestaciones de desempleo, las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y de enfermedades profesionales, las prestaciones de enfermedad, la protección de la salud, las prestaciones de vejez, las prestaciones de invalidez o de discapacidad, y las prestaciones de sobrevivientes. Los sistemas de protección social se ocupan de estas ramas mediante una combinación de regímenes o programas.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Organización Internacional del Trabajo, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019. La protección social universal para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible*, Organización internacional del trabajo, 2017, p. 2. Véase además, Organización Internacional del Trabajo. *Introducción a la Seguridad Social*, México, Editorial Alfa Omega, 1992, p. 3.

En base a esta definición se puede observar que los modelos de seguridad social reúnen una serie de características que definen su perfil central, entre las más destacadas pueden señalarse las siguientes: es un medio de protección frente a las contingencias de la vida, es colectiva, es estatal, es solidaria, es subsidiaria, es un derecho fundamental, y es justa y equitativa.

**Medio de protección.** El propósito fundamental de la seguridad social, consiste en proteger al individuo y a su familia de las inestabilidades y amenazas que de manera natural se presentan en la vida normal de las personas: su muerte, la de sus seres más cercanos, la pérdida de empleo, la enfermedad, los riesgos que se afrontan en la vida laboral, el retiro.<sup>5</sup>

**Colectiva.** De acuerdo con la Ley del Seguro Social de 1973, la seguridad social tiene por fin 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. Asimismo, en lo que se refiere a su carácter colectivo Frank Beryl nos señala que: “[...] la seguridad social es la suma de las medidas adoptadas por un gobierno para ayudar a sus ciudadanos a lograr una protección colectiva contra los riesgos inherentes a la vida, a los cuales no podrían hacer frente en forma individual”.<sup>6</sup>

**Estatal.** De la mención del concepto de políticas públicas se infiere que la seguridad social se refiere a una protección colectiva contra los riesgos inherentes a la vida —en general, así como laboral— instrumentada desde el Estado. Desde una perspectiva jurídica es posible destacar el carácter estatal de la seguridad social: “[...] la seguridad social es un instrumento estatal específico, protector de necesidades sociales, individuales y colectivas, a cuya protección preventiva reparadora y recuperadora, tienen derecho los individuos, en la extensión, límites y condiciones que las normas dispongan, según permita su organización financiera”.<sup>7</sup>

**Solidaridad.** En lo que respecta a su carácter solidario, la solidaridad constituye el *principio fundacional* de la seguridad social, si se toma en cuenta la evolución de las primeras asociaciones gremiales, que daban auxilio frente a

<sup>5</sup> José Narro Robles, *La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI. Una visión de la modernización en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 56.

<sup>6</sup> Frank Beryl, citado en Cañón Ortigón, Leonardo, *Una Visión Integral de la Segunda Social*, Volumen I, 2ª ed., Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2007, p. 78.

<sup>7</sup> Pastor Almanza, citado en Leonardo Cañón Ortigón, *Una Visión Integral de la Seguridad Social*, *Ibid*, p. 81.

los infortunios que llegaran a sufrir sus miembros, así como al desarrollo del sindicalismo que culminaría en una efectiva previsión y protección colectiva. A este respecto Néstor de Buen Lozano, afirma que: “[...] sin la menor duda, se trata de un principio sin el que sería inconcebible la Seguridad Social”.<sup>8</sup>

En el mismo sentido, el jurista argentino, Juan José Etala, en su obra *Derecho a la Seguridad Social*, explica que la solidaridad puede entenderse en dos sentidos: en el primero enuncia que: “una solidaridad general en virtud de la cual todos los miembros de la sociedad prestan su colaboración al bien común aportando los medios necesarios para el suministro de las prestaciones a quienes las necesiten y con independencia del interés particular en la obtención del beneficio[...]”; en el otro sentido plantea que: “[...] una solidaridad entre generaciones[...]”, según la cual cada generación activa debe proveer a la tutela de las generaciones pasivas.<sup>9</sup>

En otras palabras, las generaciones pasivas o inactivas están representadas por niños, jóvenes y ancianos que son los beneficiarios de los trabajadores activos, puede ocurrir que estos últimos, no hagan uso de las prestaciones, por encontrarse en una etapa saludable, pero su aporte al sistema beneficia a la colectividad.

**Subsidiaridad.** El diccionario de la Lengua Española define a la subsidiaridad, como la tendencia favorable a la participación subsidiaria del Estado en apoyo de las actividades privadas o comunitarias.<sup>10</sup> Este principio, no exime al individuo de cubrir sus propias necesidades, tanto normales como emergentes, puesto que ha contribuido regularmente mediante aportaciones económicas al régimen de seguridad social, que le permiten estar vigente; es decir, el beneficiario, en el sentido que lo especifica De Buen: “[...] intervendrá de manera complementaria, otorgando las prestaciones mínimas para la subsistencia, al compensar el defecto de ingresos o el exceso en el costo de las contingencias”,<sup>11</sup> por ejemplo, el costo de la asistencia médica.

El objetivo principal de la seguridad social es y será siempre proteger a los trabajadores de la explotación laboral e injusticias que de él se hagan,

<sup>8</sup> Néstor de Buen Lozano, *Manual de derecho de la seguridad social*, México, Editorial Porrúa, 2006, p. 97.

<sup>9</sup> Leonardo Cañón Ortegón, *op. cit.*, p. 121.

<sup>10</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Tomo II, 21ª ed., Madrid, 1992, p. 1912.

<sup>11</sup> Néstor de Buen Lozano, *op. cit.*, p. 98.

garantizarles que en todo momento en que sufran algún accidente de trabajo se les brindará atención médica a ellos y sus familias, y el Estado tendrá la obligación junto con el patrón de ayudarles siempre que así se requiera. Logrando una armonía tripartita, que no se podrá abolir a menos que los trabajadores así lo requieran.

Así, además de ser la seguridad social parte de una política propia del Estado de bienestar para el progreso social, se denota que su realización es de responsabilidad tripartita (Estado, patrones y trabajadores).

**Derecho fundamental.** De acuerdo con Miguel Carbonell los derechos fundamentales son considerados como tales en la medida en que constituyen un instrumento de protección de los intereses más importantes de las personas, puesto que preservan los bienes básicos necesarios para poder desarrollar cualquier plan de vida de manera digna. Siguiendo a Ernesto Garzón Valdés, Carbonell plantea que podemos entender por bienes básicos aquellos que son condición necesaria para la realización de cualquier plan de vida, es decir, para la actuación del individuo como agente moral.<sup>12</sup>

Aun cuando existe un debate acerca de si los derechos sociales, entre ellos los laborales deben considerarse como derechos humanos, formalmente la seguridad social ha sido considerada como un derecho fundamental en las distintas convenciones internacionales sobre derechos humanos: *la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales o Declaración de los Derechos Sociales del Trabajador* (aprobada en la IX Conferencia Internacional de Río de Janeiro, 1947) artículo 28; *la Declaración Universal de Derechos Humanos* (1948) artículo 22; el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (1966) artículos 9 y 10; *la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre* (1948) artículo XVI; *la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo Social* [Proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 11 de diciembre de 1969, Resolución 2542 (XXIX)], artículo 11; el *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”* (1988), artículo 9.<sup>13</sup> De

<sup>12</sup> Ernesto Garzón Valdés, “Derecho, ética y política”, Madrid, CEC (Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 531, citado en Miguel Carbonell, *Dilema de la democracia constitucional*, México, Edit. Porrúa-Cámara de Diputados LX Legislatura, 2009, p. 12.

<sup>13</sup> Véase Carlos Reynoso Castillo, *Los derechos humanos laborales*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Tirant lo blanch, 2015, pp. 44 y ss. Véase además Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Miguel

manera general, estos instrumentos jurídicos internacionales estatuyen el derecho a la seguridad social, así como la obligación del Estado de proveer en beneficio de los trabajadores medidas de previsión y seguridad sociales, haciendo referencia a que el Estado debe procurar los medios de subsistencia en caso de cesación o interrupción de la actividad profesional como consecuencia de enfermedad o accidente, maternidad, invalidez temporal o permanente, cesantía, vejez o muerte prematura del jefe de familia.

En el caso mexicano, el derecho a la seguridad social es un derecho constitucional y por lo tanto fundamental, pues la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, proporcionó al país una postura avanzada en la legislación nacional, al reconocer y proclamar los derechos sociales de los trabajadores en su artículo 123 con sus XXXI fracciones. La fracción XXIX señala que 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.

**Justa y equitativa.** La búsqueda de la justicia distributiva —la distribución apropiada en la sociedad de los beneficios y las cargas— es uno de los objetivos de la seguridad social, puesto que en caso de que los recursos no lleguen a cubrir todas las necesidades, el reparto debe hacerse de tal manera que se beneficie a los más desfavorecidos. A lo largo de nuestra historia, la justicia social ha sido aspiración de los mexicanos. De acuerdo con la versión oficial del gobierno mexicano, “la Constitución Política es resultado de un movimiento de hondas raíces sociales que asignó al Estado la responsabilidad de procurar la igualdad de oportunidades y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población”.<sup>14</sup>

## II. *La privatización de la seguridad social*

En materia de seguridad social, Eduardo Rivadeneyra señala que en 1987, en Inglaterra, comenzó en forma implícita la privatización del sistema pensionario inglés con la reducción del State Earnings Related Pension (SERPS),

Carbonell, *Compendio de derechos humanos. Textos, prontuario y bibliografía*, 2ª ed., México, Edit. Porrúa-CNDH, 2007.

<sup>14</sup> Véase Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995. p. 73.

con una creciente demanda de pensionistas que consumían los exiguos recursos de dicho sistema, que fue descendiendo notablemente en 20% hasta llegar a 40%. La medida fue abrir el mercado pensionario a las instituciones financieras.<sup>15</sup> Así, paulatinamente al interior de los países, los procesos de privatización en desdoro de la función estatal sumergen a las Administraciones Públicas que ceden espacio a la iniciativa privada en la solución de problemas de índole pública.

El modelo de privatización de los sistemas de pensiones está vinculado orgánicamente a la imposición del modelo neoliberal. Su desarrollo fue consecuencia de un nuevo patrón de acumulación de capital, de una nueva forma de Estado y de nuevas relaciones laborales y sindicales. Para aniquilar al Estado de la Revolución mexicana en primer lugar se privatizó al sector paraestatal, en segundo lugar se llevó a cabo la reestructuración del sector central, en tercer lugar se aprobó la reforma financiera y en cuarto lugar se privatizó la seguridad social, esto último es una medida más pero muy importante en la reforma neoliberal del Estado.<sup>16</sup>

De esta manera, como extensión de la política neoliberalista de Miguel De la Madrid, en los gobiernos de Salinas de Gortari y de Ernesto Zedillo se inicia el desmantelamiento del Estado de bienestar y la privatización de la seguridad social.

De acuerdo con Max Ortega el modelo universal, integral y solidario de jubilaciones y pensiones de América Latina se instauró como resultado de la lucha que las y los trabajadores libraron durante muchos años, y fue un ingrediente importante del Estado de Bienestar. Sin embargo, con el inicio de las políticas de ajuste, los organismos internacionales al servicio de los países centrales del capitalismo mundial, Banco Mundial (BM) y Fondo Monetario Internacional (FMI) emprendieron la sustitución de ese modelo por el de jubilaciones y pensiones por capitalización individual. El argumento esgrimido para justificar esta sustitución fue que las jubilaciones y las pensiones eran en sí mismas causas de la crisis económica capitalista.

<sup>15</sup> Eduardo Rivadeneyra, *op. cit.*, p. 68.

<sup>16</sup> Max Ortega, y Ana Alicia Solís de Alba, *Privatización y despojo. Las pensiones del Issste*, México, Editorial Itaca, 2013, p. 13.

De ahí que desde sus inicios el programa neoliberal atribuyera una función estratégica al desmantelamiento de la seguridad social.<sup>17</sup>

Se instrumentan así una serie de reformas estructurales en materia de seguridad social y de los sistemas de salud específicamente al IMSS y al ISSSTE, el antecedente de estas reformas es la aprobación en el Poder legislativo del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) en 1992.

Entre 1992 y 1995 los gobiernos neoliberales de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo llevaron a cabo la primera gran ofensiva de la reestructuración capitalista de la seguridad social y los sistemas de pensiones. El primer paso se dio en 1992 con el establecimiento del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), y la creación de un mecanismo adicional de ahorro provisional obligatorio basado en cuentas de capitalización individual que abrió al sector privado la administración de dos por ciento del salario base. El segundo paso fue al Reforma a la Ley del IMSS aprobada en diciembre de 1995 y puesta en vigor el primero de julio de 1997.<sup>18</sup>

La privatización de la seguridad social iniciada con los gobiernos de Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo fue continuada en los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón. De manera paralela a las reformas en el IMSS en 1995 se habían planteado asimismo reformas al ISSSTE:

En este año (1995) —teniendo como base la creación en 1992 del Sistema de Ahorro para el retiro (SAR)— la ofensiva neoliberal en contra de los sistemas de seguridad social (IMSS e ISSSTE) creados a lo largo de más de cinco décadas. Al mismo tiempo que se reformaba la Ley del IMSS, la dirección del ISSSTE difundió sus propuestas de reformas del sistema de pensiones.<sup>19</sup>

Pero es hasta el 2007 cuando se implementa la reforma a la ley del ISSSTE, (promulgada el 31 de marzo de 2007).

La reforma estructural de la seguridad social se enfoca principalmente a la reforma de pensiones, pero además a la de los contratos colectivos de los

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 114.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 35.

trabajadores (ejemplo emblemático es la reforma del contrato colectivo de los trabajadores del IMSS de 2007), y con ello posteriormente en 2011 la reforma de la Ley Federal del Trabajo.

La discusión internacional de los términos y condiciones para reestructurar y reorganizar los sistemas de pensiones en cada país remite —obligadamente lo hacen— a una discusión fundamental. Sí, esta discusión toca los fundamentos. No sólo económicos y, más específicamente, productivos. También —y de manera central— el de las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo. Y con él, el de la vida social. Pero también el de la vida política y —aunque no pareciera— el de la ética.<sup>20</sup>

### ***III. El régimen de jubilaciones y pensiones***

En el análisis del régimen de pensiones y jubilaciones (en adelante RPJ), es preciso señalar en primer lugar con base en el estudio del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C., que:

En México, existen más de 1000 sistemas, modelos o esquemas de pensiones distintos. Aquí incluye al IMSS, el cual captura al 75 % de la población jubilada bajo el esquema de pensiones contributivas, al ISSSTE, con el 10.3 % de los pensionados, hasta llegar a los esquemas de pensiones de las empresas productivas del Estado (EPEs; anteriormente, paraestatales), al sistema judicial, bancos, universidades y municipios.<sup>21</sup>

Con la reforma a la Ley del Seguro Social de 1995 (la cual entró en vigor en julio de 1997), según sus autores, se inicia un proceso de modernización basado en las cuentas individuales (capitalización individual), que se confronta y gradualmente desplaza al viejo modelo basado en el sistema de reparto.

**HACIA UN NUEVO SISTEMA.** La seguridad social en México empieza a operar bajo el esquema de beneficio definido o reparto

<sup>20</sup> José Antonio Rojas Nieto, “Jornada laboral y pensiones”, *La Jornada, Diario*, México, 3 de octubre de 2010, p. 26.

<sup>21</sup> Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C., *Pensiones en México 100 años de desigualdad*, 20 de junio de 2017, p. VI.

con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943. Siguieron el mismo modelo otros institutos de seguridad social (ISSSTE, ISSSFAM), empresas del Estado (CFE, PEMEX), banca de desarrollo, entidades federativas, municipios y universidades. En 1997, como resultado de la transición demográfica y los déficits que estaban presentando los sistemas de pensiones, el país comenzó a transitar hacia un nuevo modelo de pensiones llamado CUENTAS INDIVIDUALES, iniciando con la reforma a la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).<sup>22</sup>

Los argumentos esgrimidos para fundamentar la transición de un modelo que se consideraba obsoleto a otro más moderno fueron entre otros: la crisis financiera del (IMSS) y el déficit de su factibilidad administrativa, el crecimiento en las expectativas de vida que da lugar a nueva realidad demográfica, la inversión de la pirámide poblacional en donde (la base juvenil se estrecha mientras la población de adultos mayores se ensancha); razones por las cuales el modelo tradicional considerado inviable financieramente, se trasladó en julio de 1997 a un régimen de aportaciones individuales.

### **III.1. Sistema de reparto**

Desde que en 1889, el canciller alemán Otto Von Bismarck, instauró en su propio país (Alemania), las bases del régimen hoy conocido como sistema de reparto; el régimen de pensiones y jubilaciones en México históricamente, empieza a operar bajo el esquema de beneficio definido o reparto, pero ¿qué es y en qué consiste este sistema?, ¿en qué se diferencia del régimen de aportaciones individuales?, ¿cuáles son las modificaciones y de qué manera impactan a los trabajadores?

PREMISA. El sistema de reparto fue diseñado bajo la premisa de que los trabajadores actuales financiarían, con sus aportaciones presentes, el pago de los pensionados actuales y, cuando los trabajadores presentes lleguen al momento preciso de jubilarse, sus pensiones serían pagadas por los futuros trabajadores.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Kristobal Miguel Meléndez Aguilar, “Sistema de reparto de los trabajadores a los pensionados”, en: Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C., *Pensiones en México 100 años de desigualdad*, 20 de junio de 2017, p. 29.

<sup>23</sup> *Idem.*

*El sistema de reparto o esquema de beneficio definido se caracteriza como el sistema de pensiones en el que aquellos trabajadores que empezaron su vida laboral antes de las modificaciones a la ley en julio de 1997 y que se jubilarán bajo el régimen del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Hasta antes de entrar en vigor la nueva Ley del Seguro Social (1 de julio de 1997), los trabajadores del sector privado afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) tenían un régimen de pensión de contribución solidaria. Los trabajadores en activo, con sus aportaciones, financiaban la pensión de los que habían pasado a retiro. En lo que respecta al ISSSTE, su diseño de la seguridad social se inscribió dentro del tipo de esquemas públicos conocidos como de reparto o de beneficio definido.*

Inicialmente, las pensiones se rigieron bajo el sistema de reparto o beneficio definido, las cuales dan el derecho a los trabajadores a tener una pensión al final de su vida productiva (en ocasiones, mucho mayor que lo que ahorró a lo largo de su vida laboral, financiando esta diferencia con recursos públicos).<sup>24</sup>

El régimen de reparto consolida sus fondos para la operación del seguro social, mediante la unificación de todas las aportaciones, tiene como eje rector el principio de solidaridad. María Ascensión Morales Ramírez, quien, al hablar del pago de pensiones, nos explica también la operatividad de este régimen de reparto, al sostener que es:

Conocido también como de solidaridad intergeneracional, pues las personas en edad de trabajar compran, por la vía del financiamiento de las pensiones de quienes se han retirado de la fuerza de trabajo, el derecho a que las futuras generaciones financien a su vez sus pensiones cuando ellas se retiren de la etapa activa. Por esta razón los críticos del antiguo sistema de pensiones suelen llamarlo como sistema de reparto atribuyéndole las características antes señaladas, además de caracterizarlo de beneficios definidos, administración centralizada y acumulación parcial de reservas y beneficios no actuariales [...].<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C., *Pensiones en México 100 años de desigualdad*, 20 de junio de 2017, *op. cit.*, p. 6.

<sup>25</sup> María Ascensión Morales Ramírez, *La Recepción del Modelo Chileno en el Sistema de Pensiones*

La primera cuestión es que se transformó el sistema solidario, integral, público y redistributivo por uno de cuenta individual, y en segundo lugar se transforman las prestaciones en seguros individuales. En el fondo, el nuevo modelo es una vía para aumentar los requisitos para el retiro y disminuir prestaciones.

### **III.2. Cuentas individuales**

De acuerdo a Pedro Vásquez Colmenares,<sup>26</sup> la cuenta individual es el eje del funcionamiento del SAR. Por disposición de la ley, cada trabajador debe tener una cuenta individual que será única, de su exclusiva propiedad, heredable y generará rendimientos financieros. En la cuenta individual se acumulan las cuotas y aportaciones voluntarias generadas durante la vida productiva del trabajador. Estos recursos acumulados tienen como objetivo financiar los seguros en caso de retiro, incapacidad, desempleo o muerte, que prevé la legislación mexicana.

El esquema de cuentas individuales o capitalización individual tiene su origen, en México, en las reformas a la Ley del Seguro Social de 1995 (1997), y es resultado de la modificación del esquema de beneficio definido (sistema de reparto) a uno de contribución definida. Los trabajadores de contribución definida son aquellos que empezaron a trabajar después de esa modificación y su retiro se hará a través de las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores). De esta forma, en el año 1997, se instruye que, todo trabajador del sector privado que comience a cotizar después del 1 de julio de dicho año, lo hará bajo el nuevo régimen de cuentas individuales.

PREMISA. En el esquema de cuentas individuales, el trabajador reserva una fracción de sus ingresos durante su vida laboral, en una cuenta especial, que le genera rendimientos y que puede retirar una vez cumplidos los requisitos de edad y años de cotización (los cuales varían según la institución desde donde el ahorrador cotiza). De éstas está activamente generando ingresos, independizándose así,

*Mexicano*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, (Serie doctrina jurídica, núm. 226), p. 39.

<sup>26</sup> Pedro Vásquez Colmenares, *El Sistema de Ahorro para el Retiro*, México, Nostra Ediciones, 2017, p. 29.

teóricamente, de las presiones del gasto público y de la estructura demográfica del país.<sup>27</sup>

A fin de describir las características jurídicas de la integración de la cuenta individual, enunciaremos la definición contenida en el Capítulo VI. Del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez de la Ley del Seguro Social, en la fracción I, del artículo 159 fracción I.

I. Cuenta individual, aquella que se abrirá para cada asegurado en las Administradoras de Fondos para el Retiro, para que se depositen en la misma las cuotas obrero-patronales y estatal por concepto del seguro del retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como los rendimientos. La cuenta individual se integrará por las subcuentas: de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, vivienda y las aportaciones voluntarias.<sup>28</sup>

### **III.3. Condiciones de jubilación**

Ahora bien, con la entrada en vigor de la Ley del Seguro Social en 1997, todos los trabajadores en activo ahora cotizan bajo cuentas individuales; aquellos trabajadores que se encontraban trabajando hasta antes de julio de 1997, al momento de pensionarse, podrán decidir el esquema por el cual jubilarse: el de sistema de reparto o cuentas individuales. Por tanto, existe una porción de la población que se pensionará con las reglas del modelo anterior de sistema de reparto, es decir, los trabajadores que comenzaron a cotizar antes de 1997 (en el caso del IMSS) y de 2007 (en el caso del ISSSTE). A esta fracción se le conoce como generación de transición.<sup>29</sup>

A fin de establecer la distinción entre los esquemas a que están sujetos al régimen de pensiones bajo el sistema de reparto y de cuentas individuales, consideramos de interés señalar la agrupación que hace la Comisión Nacional

<sup>27</sup> Ricardo Cantú Calderón y Alejandro Limón Portillo, “Cuentas individuales: el ahorro propio para el retiro”, en: Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C., *Pensiones en México 100 años de desigualdad*, 20 de junio de 2017, p. 47.

<sup>28</sup> Ley del Seguro Social, en Agenda de Seguridad Social 2018, 29ª ed., México, Ediciones ISEF, 2018, p. II-52. Una definición similar es la contenida en la fracción III bis del artículo 3º de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR).

<sup>29</sup> Véase Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C., *Pensiones en México 100 años de desigualdad*, 20 de junio de 2017, *op. cit.*, pp. 6 y 31.

del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) de los sistemas de pensiones en cuatro pilares:<sup>30</sup> Pilar cero, pensión otorgada a los adultos mayores, se le denomina pensión no contributiva, es financiado con recursos públicos (en este caso, con gasto corriente); Pilar uno, pensión de beneficio definido o pensión de reparto y es obligatorio, es financiado de manera tripartita (vgr., patrón, trabajador y Federación) y proporcional a un salario base; Pilar dos, llamado también como pensión de contribución definida o pensión de cuentas individuales y es igualmente obligatorio; Pilar tres se constituye por diferentes tipos de ahorro voluntario, como las cuentas individuales, planes de ahorro privados para pensiones y planes *ad hoc* de los empleadores. Son esquemas flexibles, discrecionales y distintos entre ellos.<sup>31</sup>

El IMSS tiene un régimen obligatorio de reparto que se ubica en el pilar uno, un régimen obligatorio de cuentas individuales que corresponde al pilar dos y un ahorro voluntario que pertenece al pilar tres. Actualmente, todos los trabajadores tienen cuentas individuales y, por lo tanto, sus aportaciones no están dentro de una bolsa común de donde se financian las pensiones de los adultos mayores actuales. Únicamente para aquellas personas que estaban cotizando antes de 1997 y que eligieron mantenerse en el esquema de reparto, los ahorros de los trabajadores se entregan al IMSS, para que éste sea el proveedor de su pensión.<sup>32</sup>

Los regímenes del seguro social se encuentran establecidos en el artículo 6 de su ley, contemplando el régimen obligatorio y el régimen voluntario. La obligatoriedad del primer régimen se contempla en el título segundo, denominado Régimen Obligatorio, artículos 11, 12, 13 y 14. El régimen obligatorio, se caracteriza por su aplicación unilateral por parte del Estado a los particulares.

<sup>30</sup> CONSAR (Junio 2016b), “Diagnóstico del sistema de pensiones”.

<sup>31</sup> A este respecto, consideramos pertinente señalar que el enfoque multipilar para estructurar el sistema de pensiones, es una propuesta del Banco Mundial que originalmente en 1994 fijó entonces un modelo de reforma pensionaria basado en tres ‘pilares’: primero, una red pública de seguridad financiada por impuestos; segundo, un ahorro obligatorio de trabajadores para pensión, por lo regular en cuentas individuales y, tercero, un ahorro voluntario para retiro. Véase Economist Intelligence Unit /The Economist, “El Banco Mundial cambia de tonada sobre los sistemas privatizados en la región”, *La Jornada*, 26 de octubre de 2004, p. 27. Posteriormente, en el informe de 2005, el Banco Mundial amplía el enfoque multipilar a 5 pilares.

<sup>32</sup> Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C., *op. cit.*, p. 6.

En conformidad con la Ley del Seguro Social, y de acuerdo con el título segundo, capítulo primero, artículo 11, el régimen obligatorio comprende los seguros de: Riesgos de trabajo; Enfermedades y maternidad; Invalidez y vida; Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; Guarderías y prestaciones sociales.

De estos seguros, para nuestro estudio nos enfocamos en el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

La modificación de los esquemas de retiro se ha orientado a incrementar la edad de jubilación de los trabajadores, reducir los salarios con los que se pensionan, y elevar las cuotas de la aportación obrera a los fondos de pensiones. Así, por ejemplo, hasta antes del 1 de julio de 1997 en el IMSS, un trabajador podía obtener la pensión mínima garantizada (un salario mínimo) luego de haber cotizado 500 semanas, requisito que la ley vigente desde el primero de julio de 1997 aumentó a mil 250 semanas, ello significó transitar de 9.6 a 25 años los necesarios de cotizar para tener una pensión mínima. En lo referente a la edad, el requisito es tener más de 60 años de edad para pensión por cesantía en edad avanzada (artículo 154), mientras que, en el caso del seguro por ramo de vejez, se requiere que el asegurado haya cumplido 65 años, (artículo 162).

En lo que se refiere al ISSSTE, con la Ley anterior a 2007, el trabajador recibía una pensión de 100 por ciento de su último salario después de 30 años de servicio para hombres y 28 para las mujeres; con la nueva Ley bajo el esquema de cuentas individuales, de acuerdo con el artículo 89 (pensiones por vejez) deberán: 1). Tener 65 años de edad cumplidos, 2). Haber cotizado un mínimo de 25 años al Instituto y 3). Tener recursos en la cuenta individual para financiar una pensión superior a la pensión mínima garantizada (\$4,404.2 pesos mexicanos de 2017). Con la Ley anterior, un trabajador que empezó a cotizar a los 18 se podía jubilar a los 48 años en el caso de los hombres y a los 46 en el caso de las mujeres, con la nueva Ley lo podrá hacer hasta los 65 años sin diferencia de género. Los requisitos y condiciones para disfrutar de una pensión por sistema de reparto del ISSSTE (Régimen Décimo Transitorio) son: haber ingresado al ISSSTE antes de 2007 y haber decidido permanecer en el régimen Décimo Transitorio, la pensión tiene un tope en diez salarios mínimos, la pensión se calcula con el promedio de sueldos de los últimos 3 años.

En lo que se refiere al monto de la pensión, antes de las reformas privatizadoras tanto en el IMSS como en el ISSSTE, éste estaba fijado en la Ley, con las nuevas legislaciones el monto es desconocido y variable porque depende del ahorro de cada trabajador y de la variación de los bonos en que se invierta por parte de las Afores.

El cambio en el régimen de pensiones de contribución solidaria (sistema de reparto) a aportaciones individuales iniciado hace 22 años en el IMSS y 12 en el ISSSTE, Ha reducido a un tercio el monto de la pensión que reciban los trabajadores, comparada con el último salario que devengaron al momento de su retiro, con lo cual podemos calificar al régimen de cuentas individuales como un proyecto que ha fracasado en proporcionar un marco legal de pensiones dignas, y en el cual las que han resultado beneficiadas son las Afores.

Cerrando 2008 se confirmó también que ese sistema de cuentas individuales, que ha sido extendido a los trabajadores al servicio del Estado (Apartado B) con la Nueva Ley del ISSSTE y también a los de nuevo ingreso del IMSS y de la CFE, no garantiza ni 20 por ciento del último salario devengado: cuatro salarios mínimos e incluso considerando las aportaciones del SAR 92.<sup>33</sup>

Esta situación ha sido evidenciada por varios analistas, como ejemplos citamos lo expuesto por Arturo Alcalde Justiniani:

Si el empleado cuenta con seguridad social, hoy casi un privilegio, le será aplicable un régimen de cuentas individuales en creciente privatización. De las pensiones se han apoderado empresas trasnacionales mediante las Afore, Siefore y aseguradoras privadas. Los trabajadores ponen el recurso, y las compañías, la administración, el destino y buena parte de las ganancias. Las nuevas generaciones, en su mayoría, recibirán poco más de un salario mínimo si estuvieron inscritas en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), dos en el caso del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y eso que nuestro salario mínimo es uno de los más bajos del mundo.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Gustavo Leal F., “La salud y la seguridad social del Dr. Zedillo (1994-2000)”, *El Cotidiano*, Revista de la DCSH de UAM-A, México, núm. 172, marzo-abril, 2012, pp. 77.

<sup>34</sup> Arturo Alcalde Justiniani, “Asalto al futuro”, *La Jornada Diario*, México, 10 de abril de 2010, p. 17.

En sentido similar se ha pronunciado Gustavo Leal:

Después de 19 años, el desempeño de las cuentas individuales, en cobertura, suficiencia de beneficios y sostenibilidad financiera ha fracasado. La elevada rotación con inestabilidad laboral no garantiza pensiones dignas. El bajo número de cotizaciones inviabiliza alcanzar las semanas mínimas que demanda el sistema. A diciembre 2014, el SAR mostraba que 81 por ciento de aforados habían cotizado menos de 500 semanas. No alcanzarán ni la pensión mínima.<sup>35</sup>

## ***IV. El sistema de Afores y Siefores***

### ***IV.1. Las Afores***

Las Administradoras de Fondos para el Retiro (en adelante Afores), tienen su origen en el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), puesto que desde 1992 se planteaba como dos de los motivos más importantes que tienen las personas para ahorrar son la adquisición de vivienda y de contar con ingresos dignos en el momento de retirarse de la vida económicamente activa. Sin embargo, es hasta la Ley del Seguro Social de 1995 (1997) que las Afores se formalizan legalmente en tanto que se dispone que: como opción para disponer de la cuenta individual, con el objeto de disfrutar de una pensión por cesantía en edad avanzada (artículo 157) y de pensión de vejez (artículo 164), se establece en la fracción II de ambos artículos: Mantener el saldo de su cuenta individual en una Administradora de Fondos para el Retiro (Afores) y efectuar con cargos a éste, retiros programados.

El artículo 175 de la citada Ley, determina a las Afores como las encargadas de la individualización y administración de los recursos de las cuotas individuales. Al mismo tiempo que establece los medios para su regulación, señalando que las Afores deberán contar para su constitución y funcionamiento, con autorización de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorros para el Retiro (en adelante CONSAR). Por su parte el artículo 176 estatuye el derecho del trabajador de elegir la Afore que operará su cuenta individual.

<sup>35</sup> Gustavo Leal F., “¿Discusión abierta en pensiones?: primero los actuarios”, *La Jornada Diario*, México, 27 de agosto de 2016, p. 16.

De manera paralela, el marco normativo y la definición de las Afores están enmarcados en la Ley del SAR, particularmente en el artículo 18, en el que se les define como entidades financieras que se dedican de manera habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y a canalizar los recursos de las subcuentas que las integran, así como administrar sociedades de inversión. Además, en el citado artículo describe las obligaciones y objetivos de las Afores: Las administradoras deberán efectuar todas las gestiones que sean necesarias para la obtención de la adecuada rentabilidad y seguridad en las inversiones de las sociedades de inversión que administren. En cumplimiento de sus funciones atenderán exclusivamente al interés de los trabajadores y asegurarán que todas las operaciones que efectúen para la inversión de los recursos de dichos trabajadores se realicen con ese objetivo.

El traspaso de las cuentas individuales resultó atractivo para los inversionistas tanto nacionales como extranjeros, que vieron en las Afores un negocio altamente lucrativo. De 1997 en adelante inician actividades las Afores Citibanamex (Citigroup, estadounidense), Bancomer (BBVA, española), Santander (española), HSBC (británica), SURA (colombiana, Banorte Generali (mexicano-española), Siglo XXI (IMSS-Prudential Financial, estadounidense), ING (holandesa) Principal, (estadounidense), XXI Banorte, Inbursa (Carlos Slim), Profuturo (Alberto Bailleres), entre otras. Paulatinamente se fueron incorporando otras Afores como Azteca (2003), Invercap (2005), Coppel (2006), Pensionisste (2008).<sup>36</sup>

No obstante, la crisis económica internacional y su repercusión en la economía nacional provocaron el cierre de operación y/o la fusión de algunas Afores como Santander, Actinver y de la Gente, por lo que al cierre del primer trimestre de 2008 sólo operaban 18 Afores. Con las fusiones realizadas en la primera mitad del año, las Afores Banamex, Bancomer e ING administran en conjunto 40.3 por ciento del mercado potencial de cuentas individuales para el retiro.<sup>37</sup>

Para 2015, de acuerdo con David Márquez Ayala, sólo subsistían 11 Afores las que administraban los 2.461 billones, de los cuales el 70% se

<sup>36</sup> Véase Carlos Fernández-Vega, México SA, “De nuevo las Afores ¿Intervendrá el gobierno?”, *La Jornada* Diario, México, 01 de noviembre de 2008, p. 23.

<sup>37</sup> Carlos Fernández-Vega, México SA, “Continúan las pérdidas en los fondos para el retiro”, *La Jornada* Diario, 22 de noviembre de 2008, p. 24.

concentra en las cuatro mayores: XXI Banorte 25.2%, Banamex-Citi 16.7, SURA (empresa colombiana que adquirió los activos de ING) 14.9, y Profuturo GNP 12.6%. El número de cuentas administradas por las Afores asciende a 53.3 millones.<sup>38</sup>

Con el propósito de brindar una visión panorámica de la subsistencia, así como de la evolución del cobro de comisiones de las Afores hasta 2018, presentamos el Cuadro 1, estadístico elaborado por David Márquez, en 2015, al cual se adiciona la información del primer trimestre de 2018.

Cuadro 1

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2018
Promedio	1.9	1.8	1.6	1.5	1.4	1.3	1.2	1.1	1.02
Afirme	1.7	1.7	1.5	1.5	1.5	1.4	---	---	---
Azteca	2.0	2.0	2.0	1.7	1.5	1.5	1.3	1.2	1.08
Banamex	1.8	1.8	1.6	1.5	1.3	1.2	1.1	1.1	0.98
Bancomer	1.5	1.5	1.5	1.4	1.3	---	---	---	---
Banorte	1.7	1.7	1.6	1.5	---	---	---	---	---
Coppel	3.3	1.9	1.8	1.7	1.6	1.5	1.3	1.2	1.08
HSBC	1.8	1.8	1.6	---	---	---	---	---	---
Inbursa	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.1	1.1	0.97
Invercap	2.5	1.9	1.7	1.7	1.6	1.5	1.3	1.2	1.08
Metlife	2.3	1.9	1.7	1.7	1.5	1.4	1.3	1.2	---
P-ISSSTE	---	---	---	1.0	1.0	1.0	1.0	0.9	0.85
Principal	2.9	1.9	1.8	1.5	1.5	1.4	1.2	1.2	1.07
Profuturo GNP	2.0	1.9	1.7	1.5	1.4	1.3	1.2	1.1	1.02
Scotia	2.0	1.9	---	---	---	---	---	---	---
Sura	1.7	1.7	1.6	1.5	1.3	1.2	1.2	1.0	1.02
XXI Banorte	1.5	1.5	1.4	1.4	1.3	1.1	1.1	1.0	0.99

Fuente: Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CON SAR). 1er Trim. de 2015.

<sup>38</sup> David Márquez Ayala, “Reporte Económico, PENSIONES 2015 (1/2)”, *La Jornada* Diario, México, 15/de junio de 2015, p. 34.

Como se puede observar en el cuadro, de las 18 Afores existentes en 2008, de las cuales se analizan 16, dejan de operar Scotia en 2010, HSBC en 2011, Banorte en 2012, Bancomer en 2013, Afirme en 2014, y Metlife. Para 2018, operan 10 Afores, las cuales de acuerdo con el número de cuentas individuales (registradas y asignadas) ocupan las siguientes posiciones: Citibanamex (1), Copel (2), XXI Banorte (3), Sura (4), Profuturo (5), Principal (6), Azteca (7), P-ISSSTE (8), Invercap (9), Inbursa (10).<sup>39</sup>

#### **IV.2. Las Siefores**

Las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (en adelante Siefores), están vinculadas directamente a las Afores, puesto que de acuerdo al artículo 39 de la Ley de los Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), éstas serán administradas y operadas por las Afores; su objeto es invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales para el retiro que derivan de la seguridad social, de la previsión social, del ahorro voluntario y complementario.

Así, podemos observar que la función principal de estas entidades financieras es la inversión. En lo que se refiere a los objetivos del Régimen de Inversión de la Siefores, éstos son señalados en el artículo 43 de la Ley del SAR (reformado en 2007-2008), de la siguiente manera:

Artículo 43. El régimen de inversión deberá tener como principal objetivo otorgar la mayor seguridad y rentabilidad de los recursos de los trabajadores. Asimismo, el régimen de inversión tenderá a incrementar el ahorro interno y el desarrollo de un mercado de instrumentos de largo plazo acorde con el sistema de pensiones. A tal efecto, proveerá que las inversiones se canalicen preponderantemente, a través de su colocación en valores, a fomentar: a) La actividad productiva nacional; b) la mayor generación de empleo; c) la construcción de vivienda; d) del desarrollo de la infraestructura estratégica del país; y e) el desarrollo nacional.<sup>40</sup>

En el proyecto original, de acuerdo con lo expuesto por David Márquez Ayala, cada Afore únicamente contaba con una Siefore (básica) que invertía

<sup>39</sup> Radiografía Operativa de las AFORE (Documentos).

<sup>40</sup> Artículo 43, LSAR vigente.

sólo en valores de renta fija (fundamentalmente gubernamentales) sin riesgo alguno. En octubre de 2001, sin embargo, la CONSAR (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro) cambió —de acuerdo con los intereses de las Afores— las reglas del Régimen de Inversión, permitiéndoles adquirir instrumentos en moneda extranjera, realizar operaciones con instrumentos de cobertura (derivados), y un mayor margen (hasta 35%) para adquisición de títulos de empresas privadas, entre otras medidas.<sup>41</sup>

A partir de marzo de 2008 la Ley del SAR estableció que serían creados “cinco fondos básicos”, que manejarían los ahorros de los trabajadores; siendo estos distribuidos en 5 sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro (Siefore), en función de la edad de los trabajadores titulares de esas cuentas, en vez de las dos que existían hasta esa fecha. 1) Cada Afore cuenta con cinco Siefore básicas, a cada una de las cuales los trabajadores son asignados, sin elección, según su edad: a la Siefore Básica 1 (SB, única sin riesgo) van todos los afiliados de 56 años o más, a la SB-2, los de 46 a 55; a la SB-3, los de 37 a 45; a la SB-4, los de 27 a 36, y a la SB-5, los de 26 años o menos. El problema desde luego no es la asignación por edades, sino que cada Siefore tiene una composición de riesgo y rendimientos distintos y no hay opciones.<sup>42</sup>

Hasta 2006, sólo operaba la SB2 y, en ese año, se agrega la SB1. Hasta 2009, las cinco Siefores básicas antes descritas comenzaron a operar. En noviembre de 2012, se fusionaron la SB4 y la SB5, la cual también manejaba ahorros de personas menores a 26 años.

En la actualidad con base en la información del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C., una vez que las Afores tienen los recursos de las cuentas de los trabajadores, éstas las invierten en Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (Siefores). En la actualidad, existen cinco Siefores básicas (SB):

SB0 Para aquéllos con edades mayores a los 60 años (Inició operaciones en 2016).

SB1 Para aquéllos con edades menores a los 60 años, trabajadores próximos al retiro.

<sup>41</sup> David Márquez Ayala, “Pensiones en entredicho, Reporte Económico (primera de dos partes)”, *La Jornada* Diario, México, 10 de noviembre de 2008, p. 28.

<sup>42</sup> *Idem*.

SB2 Para aquéllos con edades entre los 46 y los 59 años.

SB3 Para aquéllos con edades entre los 37 y los 45 años.

SB4 Para aquéllos con edades menores a los 36 años o menos.

En cuanto a la seguridad en la inversión, se pueden distinguir dos extremos: en la SB 1 se privilegia una cartera de seguridad y plazo medio con el 94.4% del capital invertido en valores nacionales (64.4 gubernamentales y 30.0 privados), y sólo 5.3% en valores internacionales (2.8 en renta variable); mientras que en la SB 4 se privilegia un mayor riesgo e inversiones a largo plazo, con sólo 77.5% en valores nacionales y 22.3% en valores internacionales (0.8% en deuda y 21.5 en renta variable).<sup>43</sup>

Como ya se mencionó en páginas anteriores los impulsores de la reforma en favor de la capitalización individual, lograron que estos fondos no sólo fueran desvinculados de su naturaleza solidaria y colectiva propia de la seguridad social, sino también de su vocación especializada, bajo el argumento de que estos recursos tenían el potencial de ser más productivos siendo colocados en el mercado financiero, afirmación constatable en la legislación vigente, que ordena la canalización de estos fondos hacia el incremento del ahorro interno y el desarrollo de un mercado de instrumentos de largo plazo, que otorguen mayor seguridad y rentabilidad para los trabajadores, siendo estas dos últimas características, requerimientos indispensable de un sistema de pensiones, que no siempre la dinámica del mercado financiero puede asegurar.

### ***IV.3. Regulación jurídica de las Afores y las Siefores***

El artículo 2º de la Ley del SAR, dictamina que la coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro están a cargo de la CONSAR, como órgano administrativo y desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, asimismo dota a la Comisión de autonomía técnica y facultades ejecutivas.

La Ley del SAR en su artículo 5º señala las facultades de la Comisión Nacional del Sistema del Ahorro para el Retiro en XVI fracciones, a continuación, sólo haremos mención de las que consideramos más relevantes para nuestro estudio.

<sup>43</sup> Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C., *Pensiones en México 100 años de desigualdad*, 20 de junio de 2017. Véase además David Márquez Ayala, "Reporte Económico, PENSIONES 2015 (1/2)", México, *La Jornada*, Diario, 15 junio de 2015, p. 34.

La fracción I señala, la facultad reguladora de la Comisión: I. Regular, mediante la expedición de disposiciones de carácter general, lo relativo a la operación de los sistemas de ahorro para el retiro, la recepción, depósito, transmisión y administración de las cuotas y aportaciones correspondientes a dichos sistemas, así como la transmisión, manejo e intercambio de información entre dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los institutos de seguridad social y los participantes en los referidos sistemas, determinando los procedimientos para su buen funcionamiento.

La fracción III, estatuye emitir en el ámbito de su competencia la regulación prudencial a que se sujetarán los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro.

La fracción VI, hace referencia a otorgar las autorizaciones a que se refiere esta Ley, a las administradoras (Afores) y sociedades de inversión (Siefores).

La fracción XIII Bis, faculta a la Comisión a establecer medidas para proteger los recursos de los trabajadores cuando se presenten circunstancias atípicas en los mercados financieros. Así como dictar reglas para evitar prácticas que se apartan de los sanos usos comerciales, bursátiles o del mercado financiero.

Por su parte en el artículo 16 de la Ley del SAR se señalan las facultades del Comité Consultivo y de Vigilancia de la CONSAR,<sup>44</sup> en las que se hace referencia a: Vigilar el desarrollo de los sistemas de ahorro para el retiro para prevenir posibles situaciones que presenten conflictos de intereses y prácticas monopólicas (fracción II); Conocer lo referente a cuentas individuales y a los procedimientos a través de los cuales se transmiten los recursos o la información entre las dependencias, entidades públicas, institutos de seguridad social y participantes en los sistemas de ahorro para el retiro (fracción III); Conocer sobre las autorizaciones para la constitución de las administradoras y sociedades de inversión (fracción IV); Recomendar medidas preventivas para el sano desarrollo de los sistemas de ahorro para el retiro (fracción (X)). Emitir opinión sobre la aplicación de los mecanismos que adopte la Comisión para evitar que se presenten prácticas monopólicas absolutas o como resultado de

<sup>44</sup> El Comité Consultivo y de Vigilancia, es un órgano tripartito integrado por los sectores obrero, patronal y del gobierno, que tiene por fin velar por los intereses de las partes involucradas, a efecto de que siempre se guarde armonía y equilibrio entre los intereses mencionados para el mejor funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro. Artículo 13, LSAR.

la práctica de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro o por una concentración de mercado, en términos del artículo 25 de esta Ley, y sobre la conveniencia de autorizar límites mayores a la concentración de mercado prevista en el artículo 26 de la presente Ley (fracción XIV).

La normatividad vigente prescribe que las Afores y las Siefores deben atender exclusivamente el interés de los trabajadores, y gestionar la obtención de la adecuada rentabilidad y seguridad de las inversiones en las sociedades de inversión que administren, a fin de que el régimen de inversión desarrolle el incremento del ahorro interno y el desarrollo de un mercado de instrumentos de largo plazo acorde con el sistema de pensiones.

Sin embargo, una cosa es lo deseable, el deber ser, el ideal del derecho, lo que Dworkin denomina el concepto aspiracional del derecho, y otra cosa es el mundo del ser jurídico, esto es, un sistema de normas que tienen validez efectiva. Puesto que, además de la validez, la norma tiene otro elemento fundamental: la eficacia, y ésta se vincula directamente con el cumplimiento de la norma. El concepto de eficacia, según Rodolfo Vázquez, se refiere a las relaciones que guardan las normas jurídicas con las conductas de los individuos, se proyecta sobre tipos específicos de relaciones entre normas y conductas: A este respecto, concluye Rodolfo Vázquez, la eficacia en todas sus acepciones, es un concepto relacional que nos obliga a examinar los hechos para determinar el grado de cumplimiento de las prescripciones contenidas en las normas y de las sanciones derivadas de la actualización de las condiciones de aplicación de las normas.<sup>45</sup>

Así, de manera comparativa en el artículo 37 de la Ley del SAR se establecen las limitaciones para que las Afores puedan cobrar a los trabajadores las comisiones. Mientras que en el artículo 37 bis se disponen la obligación de la Junta de Gobierno de la CONSAR de evaluar a las comisiones de las administradoras. No obstante, una cosa es lo que dice la ley y otra cosa la forma en que se interpreta de acuerdo a los intereses de los actores involucrados. Los dueños de las Afores y las Siefores han buscado los recovecos (ambigüedades y vaguedades) de la ley para aplicarlas en su beneficio, logrando así en la realidad a adaptar todo el sistema a la conveniencia de los corporativos dueños de las Afores.

<sup>45</sup> Véase Rodolfo Vázquez, *Teoría del derecho*, México, Edit. Oxford University Press, 2012, pp. 49 y ss.

Hasta el 2008 la regulación de las Afores y Siefores era demasiado laxa, y no era eficaz, se reducía a recomendaciones débiles para que éstas bajaran sus comisiones. De acuerdo con Márquez Ayala:<sup>46</sup> Las desmedidas comisiones que por años cobraron las Afores todavía en 2008 (véase cuadro 1 supra) promediaban 1.92% sobre los saldos administrados, descendiendo de ahí hasta el 1.11% promedio actual (2015). No obstante, esta baja de las tasas de comisión, las Afores han mantenido un alto y consistente incremento de sus ingresos por comisiones.

Empero, la reducción de las comisiones no fue un acto obsecuente de las Afores, sino que fue promovido por la CONSAR debido a la pérdida de más de 50 mil millones de las cuentas individuales de los trabajadores, derivada de la crisis económica internacional y nacional de 2008. Los efectos de la crisis sobre los recursos de pensiones de los trabajadores fue un catalizador para la revisión del sistema de pensiones, y el problema que representaban las Afores cuyas ganancias iban al alza.

En este contexto se plantearon modificaciones a la Ley del SAR: la reforma a la Ley del SAR en abril de 2007, vigente a partir de marzo de 2008, es clave en este proceso, a través del cual se decidió eliminar la comisión de flujo y dejar únicamente la comisión de saldo.

Inicialmente, las AFORES tenían tres tipos de cobros: (1) sobre el saldo de la cuenta, (2) sobre las aportaciones ingresadas y (3) sobre el rendimiento. Sin embargo, esto complicaba la comparación de costos entre las administradoras. En marzo de 2008, se comenzó un régimen de cobro único: comisión sobre el saldo ahorrado. A partir de tal fecha, las comisiones, que son una tasa fija anual, han disminuido año con año a una tasa anual promedio de -6.7 %.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> David Márquez Ayala, “Reporte Económico, PENSIONES 2015 (2/2)”, *La Jornada* Diario, México, 15 de junio de 2015, p. 28.

<sup>47</sup> La reducción en comisiones, es producto de mejoras regulatorias y no por competencia (CONSAR, 2017a). Desde 2010, la junta de gobierno de la CONSAR tiene la facultad de aprobar/remedir las comisiones que las AFORES proponen para el año entrante. Si la propuesta es rechazada, la AFORE debe cobrar la comisión promedio de las restantes administradoras, hasta que modifiquen su propuesta y sea aceptada por la Junta de Gobierno. De esta manera, se incentiva a que las AFORES propongan bajas tasas de cobro. La CONSAR (2014b) estima que una comisión de 1% sobre el saldo resulta en una reducción de 20% en el saldo final del trabajador. Véase, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C., *Pensiones en México 100 años de desigualdad*, 20 de junio de 2017, p. 59.

Además de regular las comisiones de las Afores, la reforma de 2008 también introduce cambios en la regulación de las inversiones de las Siefores, al considerar los legisladores que la pérdida en los fondos de ahorro de los trabajadores proviene de la inversión de los fondos en el extranjero, principalmente en inversiones en los Estados Unidos. Las disposiciones actuales en los artículos 42, 43 y 48 en materia de inversiones en el extranjero de las Siefores son producto de la reforma de 2008, con ellas se buscaba reducir el riesgo para los recursos de los trabajadores administrados por las Afores.

Si bien con la reforma a la Ley del SAR de 2007-2008 así como la publicación en el 2009 del Reglamento de la Ley del SAR, podemos decir que significó un parteaguas en el fortalecimiento de las facultades reguladoras de las CONSAR, los especialistas en la materia plantearon en su momento que las modificaciones eran un primer paso para evitar los abusos de las Afores sobre el patrimonio de los trabajadores, sin embargo resultaban insuficientes.

No obstante, el debate sobre las modificaciones para regular las actividades de las Afores no ha sido abierto ni transparente; puesto que, para algunos especialistas y legisladores, las reformas sólo han servido para beneficiar a las empresas privadas de las Afores, sin ponerles ninguna responsabilidad ni frente a los trabajadores ni frente al Estado. La CONSAR ha sido acusada de seguir una estrategia proteccionista en beneficio de los grandes sectores capitalistas y en perjuicio de numerosos sectores de la población.

Ante las críticas de algunos senadores de la Comisión de Seguridad Social el presidente del organismo, Carlos Ramírez ha señalado que la CONSAR requiere más herramientas para conseguir que las administradoras de los ahorros de los trabajadores bajen las comisiones que cobran.<sup>48</sup>

En oposición a la CONSAR, las Afores se han organizado de manera corporativa en la Asociación Mexicana de Afores (en adelante Amafore) que representa los intereses de los empresarios del sector, creando con ello un grupo de presión frente a la CONSAR, a través de cabildear con los legisladores han influido en los órganos reguladores para impulsar sus intereses y promover sus programas en el sistema de pensiones. Muestra de la influencia de la Amafore, la detalla Gustavo Leal, de la siguiente manera: A la zaga de los ajustes

<sup>48</sup> Israel Rodríguez, “Plantean edad de retiro de 67 años y cobrar impuestos a las pensiones. Pide Amafore revisar sistemas de contribución definida (Afores) y beneficio definido (IMSS)”, *La Jornada Diario*, México, 25 de noviembre de 2016, p. 31.

chilenos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) propone discutir abiertamente las reformas al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) sólo, en y desde la cancha de las Afores (*Informe semanal de la vocería*, 22/08/16). ¡Eso no es discusión! Antes que volver a reformar hay, primero, que evaluar integralmente ese SAR.<sup>49</sup>

Un ejemplo de las propuestas de la Amafore, lo podemos ubicar en declaraciones de su presidente:

El presidente de la Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro (Amafore), Carlos Noriega, ha planteado desde hace años la necesidad de aumentar la edad de retiro de 65 a 67 años de edad, modificar los beneficios y cobrar impuestos a las pensiones, por lo que propuso que los sistemas de contribución definida (Afores) y de beneficio definido (IMSS) deben ser revisados.<sup>50</sup>

El debate es ya histórico, en los 27 años transcurridos desde la creación del SAR (1992) y 22 desde la Reforma de 1997-1998, se han realizado pronunciamientos en pro y en contra del sistema de pensiones que nos rige. Respecto a la defensa de los derechos a la seguridad social, citamos una de ellas, expuesta por un especialista en derecho laboral.

Sería equivocado aceptar resignadamente que este absurdo sistema de seguridad social es el único posible. La mayor parte de los países del mundo transitan por vías diferentes, combinando sistemas públicos con privados, con controles y apoyos estatales para proteger los fondos pensionarios, así como garantías para evitar los daños que hoy acaecen en nuestro país. Incluso en países como Chile, de quien se copió el modelo de Afores, existen varios mecanismos para proteger al trabajador de pérdidas por medio de reservas, encajes y en última instancia, vía la protección del Estado.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> Gustavo Leal F, “¿Discusión abierta en pensiones?: primero los actuarios”, *La Jornada* Diario, México, 27 de agosto de 2016, p. 16.

<sup>50</sup> Israel Rodríguez, “Plantean edad de retiro de 67 años y cobrar impuestos a las pensiones. Pide Amafore revisar sistemas de contribución definida (Afores) y beneficio definido (IMSS)”, *La Jornada* Diario, México, 25 de noviembre de 2016, p. 31.

<sup>51</sup> Arturo Alcalde Justiniani, “El fraude de las Afores”, México, *La Jornada* Diario, 30 de agosto de 2008, p. 18.

Finalmente, de acuerdo a los intereses sectoriales se piden modificaciones en materia de pensiones para no hipotecar el futuro del país”, pero los cambios jurídicos están vinculados a las relaciones de poder, es decir, al control hegemónico de la legislatura, por lo que se espera que los legisladores, tanto de la Cámara de diputados como de senadores, estén a la altura de los reclamos sociales y siendo sensibles a las necesidades sociales que promuevan los cambios para un sistema de pensiones que permita a los pensionados obtener una pensión digna, que les garantice un ingreso razonable y evitar el riesgo de sufrir pobreza en la vejez.

## ***V. A manera conclusiones***

El debate sobre los efectos sociales de las reformas a la seguridad social, de manera específica el régimen de pensiones y jubilaciones, ha sido incesante desde la reforma a la Ley del Seguro Social (1995-1997). Los especialistas en derecho laboral han señalado en el transcurso de los años las limitaciones y el impacto que ha tenido para los trabajadores la transformación del sistema solidario de reparto al sistema de capitalización individual (cuentas individuales), llegando a la conclusión que los resultados han sido negativos para los trabajadores y altamente benéficos para las Afores y las Siefores.

Sobre todo, porque estas reformas han significado la transformación del sistema solidario, integral, público y redistributivo por uno de capitalización individual, y en segundo lugar porque se transforman las prestaciones en seguros individuales. En el fondo, el nuevo modelo ha sido una vía para aumentar los requisitos para el retiro y disminuir prestaciones. Pero, además, porque con respecto a las pensiones se rompió el equilibrio entre los trabajadores en activo y los retirados, y se abusó de los fondos de ahorro para el retiro de manera arbitraria sin tomar en cuenta la opinión de quienes aportaban para su jubilación.

El modelo de privatización de los sistemas de pensiones está vinculado directamente a la imposición del modelo neoliberal, es innegable que los sectores promotores del desmantelamiento de la seguridad social, están influidos por las políticas neoliberales del Banco Mundial (BM), del Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), las cuales inspiraron la sustitución del modelo solidario de reparto por el de jubilaciones y pensiones por capitalización individual. El argumento

esgrimido para justificar esta sustitución fue que las jubilaciones y las pensiones eran en sí mismas causas de la crisis económica capitalista. De ahí que desde sus inicios el programa neoliberal atribuyera una función estratégica al desmantelamiento de la seguridad social.

Los sistemas de capitalización individual para el retiro en México, no brindan certeza jurídica, debido a la falta de previsión de un fondo específico, la problemática será resuelta por la vía de la asistencia social, circunstancia que evidencia el retroceso que en materia de seguridad social se ha perpetrado en las últimas décadas, pues se dejó de lado sus objetivos consistentes en mantener la calidad de vida, la distribución del ingreso e integración social.

La eficacia de la CONSAR como institución reguladora de las Afores y Siefores ha sido imperceptible en beneficio del interés de los trabajadores, pues éstas han obtenido ganancias millonarias en detrimento de los fondos de ahorro de los trabajadores; la actividad de la CONSAR en cuanto a orientar y alertar a los trabajadores acerca de derechos y de los riesgos en la elección de una Afore, son reducidos.

Revertir este sistema de capitalización individual que ha desmantelado la seguridad social, y que ha sido calificado como un sistema pensionario pobre, insuficiente y excluyente que debe ser reestructurado, es difícil más no imposible. La reforma al sistema de pensiones la debe diseñar el Congreso, una vez exhibidas las limitaciones y extremos privatizadores de las reformas realizadas por legisladores poco comprometidos con las causas sociales (por ejemplo, Manlio Fabio Beltrones, Gilberto Gamboa Pascoe, Elba Esther Gordillo, entre muchos otros), y ante la nueva composición del Congreso votada por la población deseosa de cambios que es posible se impulse una nueva reforma (contrarreforma) que impulse un sistema de seguridad con una lógica solidaria, sustentada financieramente, que considere el comportamiento poblacional, la responsabilidad patronal y el margen fiscal del Estado.

No obstante, el optimismo debe ser moderado, pues los nuevos senadores Américo Villarreal y Ricardo Monreal quienes presentaron en el mes de septiembre una propuesta para reformar el ISSSTE, la cual de acuerdo con ellos protege a los derechos de los trabajadores y garantiza beneficios del artículo 123, pero que de acuerdo con los especialistas, en realidad perjudica los ingresos de los pensionados.<sup>52</sup>

<sup>52</sup> Véase Gustavo Leal F. “Monreal quiere reformar al Issste”, *La Jornada* Diario, 06 de octubre de 2018.

Finalmente, hay que considerar que la jubilación o pensión no es una concesión gratuita, y menos un acto caritativo. Por el contrario, es legítimo y auténtico derecho laboral ganado por el esfuerzo, las cotizaciones y la entrega profesional.

## ***Fuentes de consulta***

### ***Bibliográficas***

- Avendaño Carbellido, Octavio. *El Sistema de Ahorro para el Retiro. Aspectos Legales*. México, Porrúa-Tecnológico de Monterrey, 2005.
- Buen Lozano, Néstor De. *Manual de Derecho de la Seguridad Social*. México, Editorial Porrúa, 2006.
- Cañón Ortigón, Leonardo. *Una Visión Integral de la Segunda Social*. Volumen I, 2ª ed., Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2007.
- Carbonell, Miguel. *Dilema de la democracia constitucional*. México, Edit. Porrúa-Cámara de Diputados LX Legislatura, 2009.
- Cázares García, Gustavo. *Derecho de la Seguridad Social*. México, Porrúa, 2007.
- Hernández Cervantes, Aleida. *La Seguridad Social en Crisis*. México, Editorial Porrúa, 2008.
- Mac-Gregor, Eduardo y Miguel Carbonell. *Compendio de derechos humanos. Textos, prontuario y bibliografía*. 2ª ed., México, Edit. Porrúa-CNDH, 2007.
- Morales Ramírez, María Ascensión. *La Recepción del Modelo Chileno en el Sistema de Pensiones Mexicano*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2005, (Serie doctrina jurídica, núm. 226).
- Narro Robles, José. *La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI. Una visión de la modernización en México*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Organización Internacional del Trabajo. *Introducción a la Seguridad Social*. México, Editorial Alfa Omega, 1992.
- Ortega, Max y Ana Alicia Solís de Alba. *Privatización y despojo. Las pensiones del Issste*. México, Editorial Itaca, 2013.
- Reynoso Castillo, Carlos. *Los derechos humanos laborales*. México, Universidad Autónoma Metropolitana-Tirant lo blanch, 2015.
- Rivadeneira, Eduardo. *El neoliberalismo en México*. 2ª ed., México, Editorial Horizontum/UNAM-Acatlán, 2017.
- Valadés, Diego y Gamas Torruco. (coordinadores). *Instituciones Constitucionales en el Siglo XX*. México, Siglo Veintiuno Editores e Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.
- Vásquez Colmenares, Pedro. *El Sistema de Ahorro para el Retiro*. México, Nostra Ediciones, 2017.
- Vázquez, Rodolfo. *Teoría del derecho*. México, Oxford University Press, 2012.

## **Hemerográficas**

- Alcalde Justiniani, Arturo. “Asalto al futuro”. México, *La Jornada* Diario, 10 de abril de 2010.
- Fernández-Vega, Carlos, México SA. “De nuevo las Afore ¿Intervendrá el gobierno?”. México, *La Jornada* Diario, 1 de noviembre de 2008.
- . “Continúan las pérdidas en los fondos para el retiro”. México, *La Jornada* Diario, 22 de noviembre de 2008.
- Garduño, Roberto. “La Consar no cumple su misión: PRI”. México, *La Jornada* Diario, 2 de noviembre de 2008.
- Leal F., Gustavo. “La salud y la seguridad social del Dr. Zedillo (1994-2000)”. México, *El Cotidiano*, UAM-A, núm. 172, marzo-abril, 2012.
- . “¿Discusión abierta en pensiones?: primero los actuarios”. México, *La Jornada* Diario, 27 de agosto de 2016.
- . “Monreal quiere reformar al ISSSTE”. México, *La Jornada* Diario, 6 de octubre de 2018.
- Márquez Ayala, David. “Pensiones en entredicho, Reporte Económico (primera de dos partes)”. México, *La Jornada* Diario, 10 de noviembre de 2008.
- . Reporte Económico. “PENSIONES 2015 (1/2)”, México, *La Jornada* Diario, 15/de junio de 2015.
- . Reporte Económico. “PENSIONES 2015 (2/2)”, México, *La Jornada* Diario, 22 de junio de 2015.
- Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000)*. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995.
- Rodríguez, Israel. “Plantean edad de retiro de 67 años y cobrar impuestos a las pensiones. Pide Amafore revisar sistemas de contribución definida (Afores) y beneficio definido (IMSS)”. *La Jornada* Diario, México, 25 de noviembre de 2016.
- Rojas Nieto, José Antonio. *Jornada laboral y pensiones*. México, *La Jornada* Diario, 3 de octubre de 2010.

## **Legislación**

- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). En: Agenda de Seguridad Social 2018, 29ª ed., México, Ediciones ISEF, 2018.
- Ley del Seguro Social. En: Agenda de Seguridad Social 2018. 29ª ed., México, Ediciones ISEF, 2018.
- Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR). En; Agenda de Seguridad Social 2018. 29ª ed., México, Ediciones ISEF, 2018.

## **Electrónicas**

- Cantú Calderón, Ricardo y Alejandro Limón Portillo. “Cuentas individuales: el ahorro propio para el retiro”. En: Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C., *Pensiones en México 100 años de desigualdad, 20 de junio de 2017*. <https://>

es.scribd.com/document/351846516/Pensiones-en-Mexico-100-Anos-de-Desigualdad#from\_embed

Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C., *Pensiones en México 100 años de desigualdad, 20 de junio de 2017*. [https://es.scribd.com/document/351846516/Pensiones-en-Mexico-100-Anos-de-Desigualdad#from\\_embed](https://es.scribd.com/document/351846516/Pensiones-en-Mexico-100-Anos-de-Desigualdad#from_embed)

CONSAR (Junio 2016b). Diagnóstico del sistema de pensiones. <http://www.gob.mx/consar/documentos/diagnostico-del-sistema-de-pensiones>

Meléndez Aguilar, Kristobal Miguel. “Sistema de reparto de los trabajadores a los pensionados”. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C., *Pensiones en México 100 años de desigualdad, 20 de junio de 2017*. [https://es.scribd.com/document/351846516/Pensiones-en-Mexico-100-Anos-de-Desigualdad#from\\_embed](https://es.scribd.com/document/351846516/Pensiones-en-Mexico-100-Anos-de-Desigualdad#from_embed)

Organización Internacional del Trabajo. *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019. La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Organización Internacional del Trabajo, 2017. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_605075.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_605075.pdf)

Radiografía Operativa de las AFORE. <https://www.gob.mx/consar/documentos/radiografia-operativa-de-las-afore-documentos?idiom=es>

