

166
20j.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"ESTUDIO JURIDICO ACERCA DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL".

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ROSA AURORA CHANONA PEREZ

ASESOR: LIC. JOSE LUIS HERNANDEZ MARTINEZ



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CIUDAD UNIVERSITARIA

1994



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
(Turno Vespertino)

Ciudad Universitaria, D.F., a 9 de Mayo de 1994.

DR. MAXIMO CARVAJAL CONTRERAS
Director de la Facultad de Derecho
P r e s e n t e.

La pasante de esta Facultad CHANONA PEREZ ROSA -- AURORA ha elaborado la tesis denominada "ESTUDIO JURIDICO - ACERCA DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO, EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL ", bajo la dirección del Lic. Jose-luis Hernández Martínez, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud consideramos que está en aptitud -- dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su exámen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se -- continúen los trámites necesarios para que dicha pasante -- presente el exámen profesional correspondiente, en caso de -- no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.



"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
El Director del Seminario
(Turno Vespertino)

LIC. PEDRO NOGUERA CONSUEGRA.

A MI MADRE:

POR SER EL REGALO MAS GRANDE
QUE DIOS ME HA DADO, CONVIR
TIENDOLA EN MI AMIGA Y CONSE
JERA.

A MI PADRE:

POR EL GRAN AMOR QUE ME TUVO
Y POR HABER SIDO EL MOTOR DE
SU VIDA.

A MIS HERMANOS:

POR ACOMPAÑARME EN ESTE
MOMENTO.

A ENRIQUE:

POR HABERME HECHO FUERTE
EN LOS MOMENTOS MAS TRISTES
DE MI VIDA.

AL LIC. J. ALBERTO CASAS ANDRADE:

POR SU CALIDAD HUMANA Y PRO
FESIONAL, SIMBOLO DE UN
EJEMPLO A SEGUIR POR LAS
PERSONAS QUE LO RODEAN.

A LA FACULTAD DE DERECHO:

POR HABERME BRINDADO LAS
HERRAMIENTAS NECESARIAS PA
RA CONSTRUIR MI CAMINO PRO
FESIONAL.

A JOSEFINA SALCEDO Y BLANCA
JIMENEZ:

POR APOYARME EN LA ELABO
RACION DE ESTE TRABAJO.

A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS:

POR SU AYUDA Y COMPRENSION.

A MI ABUELO:

POR SU CARIÑO.

AL LIC. JOSE LUIS HERNANDEZ MARTINEZ:

**Por el apoyo que me otorgó para la
elaboración de esta tesis.**

ESTUDIO JURIDICO ACERCA DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

INDICE

INTRODUCCION	I
CAPITULO PRIMERO	
El Sistema de Pensiones de Vejez, de Invalidez y Sobrevivencia Chileno, como Antecedente Directo del Sistema de Ahorro para el Retiro.	1
1.1 Programa Tradicional de Previsión Social - en Chile.	1
1.1.1 La Participación de la Administración Pública Chilena en la Evolución del Sistema Previsional.	2
1.2 Estructura General del Nuevo Sistema Pensionario Chileno.	8
1.2.1 Las Administradoras de Fondos de Pensiones.	12
1.2.2 Requisitos para obtener la Pensión por Vejez.	14
1.2.3 Requisitos para obtener la Pensión por Invalidez.	15
1.2.4 La Pensión de Sobrevivencia.	18
1.2.5 Mecanismo para definir el Monto de la Pensión.	18

1.2.6	Forma de percibir las Pensiones.	19
1.2.7	El Bono de Reconocimiento y la Pensión Mínima.	28
1.2.8	Características del Nuevo Sistema Pensionario Chileno.	31
1.3	Ventajas del Nuevo Sistema Pensionario. ..	34
1.4	Inconvenientes del Nuevo Programa.	36

CAPITULO SEGUNDO

	Alternativas de Reforma a los Sistemas Pensionarios Tradicionales en otros Países de América Latina. ...	39
2.1	La Caja Costarricense de Seguro Social. ..	39
2.1.1	Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.	40
2.1.2	Regímenes Especiales del Sector Público. .	42
2.1.3	Alternativas de Reforma.	43
2.2	El Sistema Previsional Ecuatoriano.	44
2.2.1	El Seguro Social Obligatorio.	45
2.2.2	La Jubilación Patronal.	47
2.2.3	Jubilaciones Complementarias, Adicionales y Especiales.	47
2.2.4	Problemática Actual.	48
2.2.5	Alternativas de Reforma.	49
2.3	La Capitalización Individual en el Uruguay. 50	
2.3.1	Requisitos para Jubilarse o para obtener una Pensión.	54
2.3.2	Ley Sobre Fondos Complementarios de Previsión Social.	56
2.3.3	Alternativas de Reforma.	58
2.4	Proyecto de Reforma del Sistema de Prestaciones Sociales en Venezuela.	62

2.4.1	Instituto Venezolano del Seguro Social. . .	63
2.4.2	Requisitos para obtener una Pensión.	64
2.4.3	Distribución de las Cotizaciones.	65
2.4.4	Otras Prestaciones para el Retiro.	66
2.4.5	Alternativas de Reforma.	67

CAPITULO TERCERO

	Régimen Jurídico de la Previsión Social en la Administración Pública Federal Mexicana.	72
3.1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	72
3.2	El Sistema de Ahorro para el Retiro dentro de la Administración Pública Federal.	76
3.3	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.	92
3.4	La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; y los Mecanismos Tendientes a mejorar la Seguridad Social en el Sector Público.	97

CAPITULO CUARTO

	Análisis Jurídico acerca del Sistema de Ahorro para el Retiro en la Administración Pública Federal.	100
4.1	Significado de los Diversos Conceptos que conforman el Sistema de Ahorro para el Retiro.	100
4.2	Fundamento y Objetivos del Nuevo Sistema.	108
4.3	Etapas Transitorias para la Puesta en Operación del SAR.	112
4.4	Elementos y Autoridades Participantes en el Desarrollo del SAR.	114
4.5	Mecanismo del Sistema de Ahorro para el Retiro en la Administración Pública Federal.	119

4.5.1	Monto de las Aportaciones.	120
4.5.2	Individualización de las Aportaciones. ...	120
4.5.3	División de las Cuentas Individuales.	121
4.5.4	Entero de las Aportaciones.	121
4.5.5	Depósito e Inversión de los Recursos.	123
4.5.6	Ajuste del Saldo de la Subcuenta de Ahorro para el Retiro.	123
4.5.7	Generación de Intereses.	124
4.5.8	Derecho del Trabajador a una sola Cuenta - Individual.	125
4.5.9	Operaciones que el Trabajador puede reali- zar.	126
4.5.10	Requisitos para obtener una Pensión.	129
4.5.11	Disposición de los Recursos de la Subcuen- ta de Ahorro para el Retiro.	130
4.5.12	Retiro de los Recursos de la Cuenta Indivi- dual.	133
4.5.13	Aportes y Retiros de Trabajadores que de- jen de estar sujetos a una Relación Labo- ral.	133
4.5.14	Aportaciones Adicionales.	134
4.5.15	Designación de Beneficiarios.	135
4.5.16	Inembargabilidad y Prescripción de los Re- cursos.	136
	Conclusiones.	140
	Bibliografía.	150
	Hemerografía.	153
	Legislación.	154

INTRODUCCION

Uno de los aspectos humanos más importantes desde el punto de vista de la economía del bienestar, es el que corresponde al nivel y calidad de vida de la población retirada. Sin embargo, los sistemas de previsión social y las prestaciones privadas en su conjunto, resultan insuficientes en comparación con las urgentes necesidades de este creciente estrato social.

El objetivo del presente trabajo, es analizar la interesante reforma a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuyo vértice lo constituye la inclusión del sistema de ahorro para el retiro, como un programa complementario de régimen de previsión social vigente en nuestro país.

Para comprender el surgimiento de dicho sistema fue necesario realizar una investigación acerca de los diferentes regímenes de seguridad social implementados en América Latina, en virtud de que los problemas que bajo este rubro atraviesan los países que la integran, son de características similares en esencia con los de México.

De esta manera, con el fin de conocer cuáles fueron los precedentes más trascendentales, prácticos y legislativos del régimen en estudio, se ha considerado exponer en el primer capítulo de este trabajo, denominado "El Sistema de Pensiones de Vejez, de Invalidez y Sobrevivencia Chileno como Antecedente Directo del Sistema de Ahorro para el Retiro", las principales características de la reforma por la que las autoridades chilenas reemplazaron el Sistema de Jubilaciones con Mecanismo de Reparto, por el de capitalización de cuentas de ahorro obligatorias e individuales.

En el capítulo segundo, llamado "Alternativas de Reforma a los Sistemas Pensionarios Tradicionales en otros Países de América Latina", se trata de examinar la evolución de los programas de seguridad social establecidos en Costa Rica, Ecuador, Uruguay y Venezuela, así como la conveniencia de transformar los mencionados programas, del mecanismo de reparto al de capitalización, o bien de crear sistemas complementarios. Dicho examen se lleva a cabo, a efecto de comprender el enorme impacto que ha tenido la experiencia chilena en otros lugares del continente americano.

Para continuar con el análisis que nos ocupa, en el tercer capítulo intitulado "Régimen Jurídico de la Previsión Social en la Administración Pública Federal Mexicana", se estudian las diversas facetas por las que ha atravesado el sistema pensionario en nuestro país, en los ámbitos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la legislación burocrática del propio Decreto de creación del Sistema de Ahorro para el Retiro y del régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado como una manera de ubicar concretamente el tema central de esta tesis.

El último capítulo de este trabajo, cuyo título es "Análisis Jurídico acerca del Sistema de Ahorro para el Retiro en la Administración Pública Federal" y que constituye el punto medular del estudio realizado, está enfocado a analizar en forma detallada las características que guarda el innovador programa, abarcando su significado, fundamento, objetivos y mecanismos, a fin de estar en posibilidad de emitir una conclusión.

Una vez expuestos los motivos, la sistemática y los alcances a los que aspira la realización de la presente monografía, entremos en materia.

CAPITULO PRIMERO

EL SISTEMA DE PENSIONES DE VEJEZ, DE INVALIDEZ Y SOBREVIVENCIA CHILENO, COMO ANTECEDENTE DIRECTO DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO

En el presente capítulo se desarrollará el estudio relativo al Programa Tradicional de Previsión Social en Chile, toda vez que constituye un antecedente inmediato de la institución del Sistema de Ahorro para el Retiro en nuestro país.

1.1 PROGRAMA TRADICIONAL DE PREVISION SOCIAL EN CHILE

El Estado de Chile es el iniciador de la Seguridad Social en Latinoamérica, ya que fue el primer país que implantó el seguro social y la atención nacional a la salud, como un sistema integral a partir de 1924, siendo administrada por instituciones semipúblicas que recaudaban contribuciones obligatorias de los empleados y los patrones, con las cuales se financiaban las pensiones de vejez, incapacidad, antigüedad y supervivencia; las indemnizaciones por despido, la compensación de desempleo, los subsidios de incapacidad, las asignaciones familiares, así como la medicina preventiva y curativa.

Es de mencionar que todos los beneficios, a excepción de las asignaciones familiares y la atención médica, se relacionaban con el salario gravable del asegurado y que el programa comprendía más de 35 cajas previsionales que cubrían cerca del 75% de la fuerza de trabajo del país. La mayoría de los asegurados estaba agrupada en tres instituciones: el servicio del seguro social (SSS) que cubría a más del 45% de la fuerza de trabajo que en su mayor parte eran obreros; la Caja de Empleados Particulares (EMPART), que cubría el 11%; y la Caja de Empleados Públicos (CANAEMPU), que cubría el 7% de la

fuerza de trabajo, mientras que otras 32 instituciones cubrían el 12% de la fuerza de trabajo restante.¹

Después de 30 años, el número de pensionados creció en forma desproporcionada al número de asegurados activos, todo esto, en función de que la mayoría de los esquemas de las cajas pensionaban por años de servicio y no por edad, lo cual fomentó que una proporción creciente del ingreso nacional financiara la seguridad social, como fue en los años cuarentas y cincuentas, en donde un tercio de los gastos totales fueron financiados, mientras que en los años setentas, dicho financiamiento superó el 50% de las erogaciones.

Como resultado de ello, el programa chileno tuvo ciertas características importantes que difirieron en suma, de las consideradas mundialmente apropiadas para un sistema de seguridad social.

1.1.1 LA PARTICIPACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CHILENA EN LA EVOLUCION DEL SISTEMA PREVISIONAL

En un principio, el sistema de pensiones utilizó la modalidad de capitalización plena, pero la tasa de acumulación de reservas era modesta a causa del surgimiento de las diversas políticas de inversión y de que los beneficios crecían con mayor celeridad que las contribuciones. Por ejemplo, en el fondo de pensiones más antiguo que corresponde al de los

1 Cfr. Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Tercer Diplomado en Estudios de Seguridad Social. Los Seguros Privados en Chile. ¿Evolución o Extinción de la Seguridad Social?. Publicación del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social. México, 1990. Página 14.

empleados públicos, las reservas equivalían a 1.3 veces del total de la nómina salarial de todos los asegurados en 1938, pero esta razón bajó a 0.87 en 1945 y a 0.55 en 1950.²

La cobertura bajo el programa original no fue de alcance nacional, sino que se dividió por empleos. De esta manera, aparecieron tres grandes sistemas: para los obreros, para empleados asalariados, así como para los empleados públicos; y cerca de 40 sistemas más pequeños, para categorías particulares de empleados, como fueron los bancarios, observándose una considerable diferencia en los resultados, ya que los grupos con mayor poder político y económico recibieron los beneficios más generosos, marcándose con ello un gran énfasis en la equidad individual. Las condiciones de elegibilidad fueron severas, requiriéndose un gran número de semanas cotizadas. Los montos de estos beneficios, fueron directamente proporcionales a las remuneraciones. Además, la edad de jubilación fue relativamente baja en muchos sistemas.

Los variados sistemas fueron originalmente financiados por tasas de cotización uniformes, en lugar de tasas que aumentarían a través de los años.

Con el transcurso del tiempo, el Programa de Seguridad Social demostró ciertos defectos. Una de las primeras fallas fue la falta de solidaridad social o justicia social, al desarrollarse muchos sistemas diferentes para diversos grupos de trabajadores.

El problema radicó en que aquellos grupos que tenían la mejor posición económica, gozaban de los mejores sistemas respecto

2 Cfr. Idem.

del monto de los beneficios, de los porcentajes utilizados y de una edad relativamente mínima para alcanzar la jubilación, de tal forma que sólo un 10% de los trabajadores tenían beneficios de protección ampliamente bondadosos.

El sistema general para los obreros fue uno de los menos generosos, ejemplo de ello fue la tasa de pensión máxima fijada, la cual era el 75% del salario final, comparado con el 100% del sistema general de los trabajadores asalariados. Más importante fue aún el hecho de que, el sueldo final bajo el sistema de los trabajadores manuales, se calculó sobre los últimos cinco años laborados, sin ningún reajuste por inflación; en tanto que bajo el sistema para los trabajadores asalariados, éste se calculó sobre el mismo período con reajuste para los primeros dos años de trabajo.³ Otro problema que se apreció en el funcionamiento tradicional, fue la oportunidad que tenían algunas personas de obtener pensiones mediante más de un sistema pensionario, independientemente que tuvieran carácter público o privado. Tal duplicación de beneficios ocasionó un costo sumamente gravoso para toda la economía y sólo ayudó a muy pocas personas.

La diversidad de sistemas y la enorme cantidad de métodos de cálculo de beneficios, originaron una administración deficiente, causando insatisfacción pública a un gran costo.

Años más tarde, muchos planes fueron financiados por capitalizaciones parciales acumulando importantes activos nominales. Dichos activos producían rendimientos a través de

3 Cfr. Baeza Valdés, Sergio y Rodrigo Manubens Moltedo et al. Sistema Privado de Pensiones en Chile. Editorial Centro de Estudios Públicos. Santiago de Chile, 1988, Página 45.

inversiones de renta fija, tales como bonos e hipotecas sobre edificios, los cuales se expresaban en unidades monetarias sin reajuste. Al igual que la severa inflación a través de los años, esos activos llegaron a ser prácticamente inútiles.

En 1952, surgen en Chile grandes reformas que aumentaron los beneficios y formalmente sustituyeron al sistema de capitalización por un sistema de reparto simple de gastos, ya que la capitalización no había funcionado pues las pensiones y el rendimiento de la inversión habían sido muy bajos en razón de que las reservas no se acumularon a una tasa necesaria para un plan de capitalización plena, y que una buena parte de las mismas se transfirió a las primeras generaciones de pensionistas, considerando que el monto de las transferencias aumentó después de 1952 con la introducción de pensiones mínimas para los obreros y de pensiones de antigüedad para los empleados.

Este aumento de beneficios y prestaciones, repercutió en mayores gastos fiscales.

Sin embargo, el crecimiento de los beneficios y de las prestaciones no fue uniforme, porque dependía en gran medida, de conquistas de los diferentes gremios y agrupaciones de trabajadores.

El desarrollo del sistema a que se ha hecho alusión, se frena hacia la segunda mitad de la década de los cincuentas, con motivo del establecimiento de políticas encaminadas a combatir un proceso inflacionario, que se aceleró a partir de 1953 alcanzando un 50% de inflación.

Cabe señalar que en este proceso inflacionario, contribuyó notablemente el hecho de que no siempre, los nuevos beneficios y prestaciones de la Seguridad Social contaran con un financiamiento adecuado, lo que produjo gastos fiscales superiores a las recaudaciones tributarias, situación que incrementó las presiones inflacionarias.

Hasta 1964, los gastos sociales disminuyeron a consecuencia de las medidas anti-inflacionarias aplicadas por el Estado chileno; y de 1964 a 1970, el Gobierno de la Democracia Cristiana, llevó a cabo un programa que estimaba como uno de sus objetivos prioritarios, la redistribución del ingreso, para esto se utilizaron políticas sociales de expansión de beneficios e incorporación de sectores campesinos y urbanos marginados. En consecuencia, el gasto público social llegó en 1970 a representar un 20% del Producto Interno Bruto (P.I.B.).

En el período 1970-1973 el Gobierno de la Unidad Popular, llevó adelante un programa que enfatizaba aún más la redistribución de ingresos y en el bienio 1971-1972 los gastos sociales se elevaron a más del 30% con respecto a 1970, como parte de una política fiscal expansiva y de redistribución de ingresos.

De esta manera, los gastos sociales favorecían de manera especial a la mitad de la población más pobre del país, en una proporción bastante mayor a la que ese grupo obtenía del ingreso nacional, lo anterior se refleja en el hecho de que entre 1920 y 1970, el gasto social por persona, se elevó más de 30 veces, en tanto que el P.I.B. por habitante se elevó en sólo 2.3 veces.

Al establecerse el Gobierno Militar en 1973, se consideraron los principales problemas de la Seguridad Social en ese momento, ya que era muy señalado el déficit financiero del sistema previsional que obligaba al Estado a aportar más del 30% de los ingresos totales del sistema, considerándose que éste había quebrado y requeriría cada vez mayores aportes estatales. Además, la inoperancia administrativa y las bajas cuantías de las pensiones y la inequidad entre éstas, dependían de la caja previsional otorgante; situaciones que obligaron a proponer la creación de un nuevo sistema, para lo cual se realizaron las siguientes acciones:

- Entre 1973-74 se igualó la asignación familiar y se creó un Fondo Unico de Prestaciones Familiares;
- En 1974, se creó un sistema general y uniforme de subsidios de cesantía;
- En 1979, se establecieron como edades de jubilación: 65 años para los hombres y 60 años para las mujeres. De esta manera, se eliminó el otorgamiento de pensiones por años de servicio.

Durante el período 1974-1980 se produce una importante caída del gasto público social, que disminuye del 20% del P.I.B. en 1970, a un 16% en 1980, como consecuencia del cambio de la política económica, que se manifiesta en la implementación de un modelo neoliberal.⁴

⁴ Cfr. Camposortega Cruz, Sergio. Análisis de los Indicadores Sociales de Chile, 1978-1989. Documento de Trabajo encargado por la Organización Internacional del Trabajo. Editado por la O.I.T. Ginebra, Suiza, 1991. Página 5.

Esta nueva concepción económica consideró que el mejoramiento de los sectores de menores ingresos debía provenir básicamente del crecimiento económico y no de políticas sociales de redistribución del ingreso. En este nuevo modelo, se otorgó al sector privado una mayor intervención en la economía y se trató de que el mercado funcionara como un mecanismo de racionamiento e instrumento regulador en ámbitos de la vida social que antes le eran ajenos.

En el ámbito previsional, las pensiones pasaron de un régimen de reparto administrado por entidades públicas, a un régimen privado de capitalización. Los fondos de pensiones quedaron de esta forma en manos de Sociedades Administradoras de Fondos y de Compañías de Seguros.

No obstante las bondades de la organización propia de las instituciones chilenas precursoras de la previsión social, actualmente se han apreciado notables cambios, que han ido adquiriendo tintes ideológicos ya que el sistema chileno suele percibirse como arquetipo del enfoque "privado", en oposición al "público". Esta dicotomía no refleja correctamente las características reales del sistema y resta importancia al papel del Estado en calidad de garante y regulador.

1.2 ESTRUCTURA GENERAL DEL NUEVO SISTEMA PENSIONARIO CHILENO

Mediante el Decreto de Ley 3500 del 13 de noviembre de 1980, se estableció el "Sistema de Pensiones de Vejez, de Invalidez y Sobrevivencia", derivado de la capitalización individual, mismo que presentó cambios radicales y sustanciales respecto al antiguo sistema. Para lograr esto, se introdujeron modificaciones en la Legislación Laboral, en la Tributaria y

en el Sistema Financiero, con el fin de lograr una coherencia en el sistema económico global, regido fundamentalmente por normas de mercado.

"El sistema privado de pensiones es una industria basada fundamentalmente en tres pilares. El primero es la informática, sin la cual es imposible concebir el manejo de los millones de cuentas individuales con el ahorro previsual de cada trabajador afiliado. El segundo pilar corresponde al marketing, a la capacidad de captación de afiliados. El tercer pilar, -- que se hizo presente más tarde, corresponde a la capacidad de análisis económico-financiero para encontrar la correcta ecuación entre rentabilidad y riesgo con que deben ser invertidos los recursos canalizados por el sistema".⁵

"Este régimen de previsión constituye una revolución de las concepciones tradicionales, pues contrasta con los regímenes de la seguridad social, en los siguientes aspectos:

- 1) Administración privada.
- 2) Sistema de beneficios de costo definido.
- 3) Régimen financiero de capitalización completa individual.
- 4) Responsabilidad contributiva exclusiva -- del trabajador.

5 Piñera, José. El Cascabel al Gato. La Batalla por la Reforma Previsional. Editorial Zig-Zag. Santiago de Chile, 1991. Página 124.

En el caso de la seguridad social tradicional la administración es pública, el sistema de -- protección es de beneficio definido, el régimen financiero es de reparto o de capitalización parcial y la responsabilidad contributiva es tripartita".⁶

La pieza clave del Nuevo Sistema Pensionario Chileno instaurado mediante el Decreto Ley 3500, la constituye una jubilación por vejez, estructurada con base en aportes bien definidos.

El porcentaje de las aportaciones obligatorias es del 10% sobre todos los ingresos hasta un límite máximo, el cual es reajustado y asciende a casi seis veces el salario promedio de todos los asalariados cubiertos. Además, deberán efectuar una cotización adicional en la misma cuenta, calculada sobre la misma base, la cual será determinada por cada Administradora y que se destinará a su financiamiento.⁷

Las cotizaciones son pagadas completamente por los empleados. Este cambio en el financiamiento, que antes proporcionaban el patrón y el empleado juntos, y que ahora aporta solamente el empleado, fue en cierta forma compensado con el aumento del

6 Asociación Internacional de la Seguridad Social. Documentación de la Seguridad Social Americana. Serie Actas N° 14. La Financiación de las Pensiones en América Latina. Publicación de la Secretaría General de la Asociación Internacional de la Seguridad Social. Oficina Regional para las Américas. Sexta Reunión del Grupo de Trabajo Regional Americano sobre Pensiones. Buenos Aires, Argentina, 1992, Página 56.

7 Cfr. Ley 3500 por la que se crea un Sistema de Pensiones de Vejez, de Invalidez y Sobrevivencia, derivado de la capitalización individual. Chile, 13 Noviembre de 1980. Artículo 17.

18% en los sueldos y salarios que exigió el gobierno chileno cuando el nuevo sistema entró en vigencia.

Las personas que prestan sus servicios en forma independiente, también pueden tener una cuenta de capitalización individual con el solo hecho de pagar la primera cotización, con los mismos derechos y obligaciones que los asalariados.

Asimismo, el trabajador puede efectuar voluntariamente, en la Administradora a que se encuentre afiliado, en forma simultánea a la cotización obligatoria del 10%, depósitos que no tendrán el carácter de previsionales para los efectos fiscales.

Dichos depósitos se abonan en la cuenta personal del afiliado, que se denomina "Cuenta de Ahorro Voluntario", la cual es independiente de su cuenta de capitalización individual. Los afiliados pueden efectuar hasta cuatro retiros con cargo a su "Cuenta de Ahorro Voluntario" en cada año calendario, la cual no goza del beneficio de la inembargabilidad.⁸

Los trabajadores pueden optar por traspasar todo o parte de los fondos de su cuenta de ahorro voluntario, a su cuenta de capitalización individual, con el objeto de incrementar el monto de su pensión.

Así, el nuevo sistema de pensiones, incluyendo el ingreso máximo imponible, opera con base en un sistema de reajuste. Los montos monetarios (en pesos chilenos) de los aportes a

8 Cfr. Ibidem. Artículo 21.

las cuentas de los afiliados se transforman de inmediato, originando en esencia, una nueva forma de moneda llamada la Unidad de Fomento (UF).

El valor de la UF fluctúa cada día, de acuerdo a las variaciones del Índice de Precios al Consumidor. Del mismo modo, los montos acumulados para las pensiones y también los beneficios se expresan en UF.

Actualmente, los aportes están invertidos, en gran parte, en valores cuyo capital e intereses se expresan en UF.

1.2.1 LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES

De tal forma, las pensiones en Chile se proporcionan a través de organizaciones privadas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Las AFP son sociedades anónimas cuyo objeto exclusivo es el de administrar un fondo de pensiones y para ello, deben cumplir con ciertos requerimientos financieros y de otro tipo. Las AFP son supervisadas por el Gobierno. Cada trabajador decide a cuál AFP hará sus aportes (siendo posible cambiar de AFP para aportes posteriores y transferir los fondos acumulados).⁹

Conforme a los mecanismos anteriores, las AFP invierten los aportes después de hacer una deducción por gastos administrativos, basándose para ello tanto en un monto fijo mensual, como en un porcentaje de los fondos acumulados.

En Chile, tanto los cargos efectuados por las AFP como los resultados de sus inversiones son ampliamente publicados, de

9 Cfr. Ibidem. Artículos 2° y 23.

manera que los afiliados tengan una base para elegir una AFP o para cambiarse a otra. La rentabilidad de las cuentas está calculada después de los cargos efectuados por la AFP y está expresada en UF.

A las AFP se les permite invertir en títulos de deuda del Gobierno y otras inversiones garantizadas por éste, así como en certificados de depósito de bancos. También es posible efectuar inversiones limitadas en bonos (obligaciones) de empresas de propiedad pública y privada. De igual forma, puede invertirse en acciones ordinarias hasta un 30% del activo de la AFP, con un límite de 5% sobre las acciones de una misma empresa. Inicialmente, sólo podían adquirirse acciones de empresas públicas, pero en forma gradual, después de seis años, pueden comprarse acciones de empresas privadas.¹⁰

"A fines de 1984 había muy pocas inversiones - en bonos o en acciones. Las inversiones se dividieron en igual forma entre las obligaciones de Gobierno y los depósitos bancarios".¹¹

Desafortunadamente, se ha puesto en tela de juicio la competencia y eficiencia de las AFP, ya que a mediados de 1983 nueve de las doce existentes eran propiedad de grandes grupos económicos, y dos de ellas habían captado cerca de la

10 Cfr. Baeza Valdés, Sergio y Rodrigo Manubens Moltedo et al. Op. cit. Página 31.

11 Ibidem. Página 32.

mitad o más de los asegurados, constituyendo oligopolios.¹²

En Chile el ramo de las pensiones está concentrado en pocas manos. Actualmente, tres de las trece AFP concentran cerca del 65 por ciento del total de afiliados. Estas tres entidades no son las que cargan menos gastos ni las que ofrecen tasas de rentabilidad más altas, pero según se aprecia sí son las que han centrado su atención en el marketing y las ventas. Cuatro de las más importantes están controladas por sociedades extranjeras.¹³

1.2.2 REQUISITOS PARA OBTENER LA PENSION POR VEJEZ

Como ya ha quedado apuntado, sólo tienen derecho a pensión de vejez, los afiliados que hayan cumplido 65 años de edad en el caso de los hombres, y 60 años de edad, en el caso de las mujeres¹⁴; sin embargo, es de observarse que dichas pensiones pueden ser pagaderas a una edad más temprana si se cumplen los siguientes requisitos:

- a) Obtener una pensión igual o superior al cincuenta por ciento del promedio de las remuneraciones imponibles percibidas y rentas declaradas;

12 Cfr. Mesa-Lago, Carmelo. Diversas Estrategias frente a la Crisis de la Seguridad Social: Enfoques Socialista, de Mercado y Mixto, en: La Crisis de la Seguridad Social y la Atención a la Salud. FCE. México, 1986. Pág. 394.

13 Cfr. Augusto Iglesias, P. y Rodrigo Acuña, R. Chile: Experiencia con un Régimen de Capitalización 1981-1991. Publicado por la Administradora de Fondos de Pensiones Haitat. Santiago de Chile, 1991. Página 143.

14 Cfr. Ley 3500, cit. Artículo 3°.

- b) Obtener una pensión igual o superior al ciento diez por ciento de la pensión mínima, vigente a la fecha en que se acoja a la pensión de vejez.

1.2.3 REQUISITOS PARA OBTENER LA PENSION POR INVALIDEZ

La Pensión de Invalidez, es el beneficio al que tiene derecho el afiliado del Nuevo Sistema Previsional Chileno que habiendo perdido por lo menos dos tercios de su capacidad de trabajo,¹⁵ fuere declarado inválido por la Comisión Médica Regional dependiente de la Superintendencia de la AFP.

El afiliado debe suscribir personalmente el formulario denominado "Solicitud Pensión Invalidez" en la AFP en que se encuentre incorporado, o bien enviarlo con su firma o huella digital, a través de un tercero, adjuntando un certificado médico que indique que el estado de salud del afiliado le impide su asistencia a la Oficina de la AFP. Posteriormente, la Administradora solicita la calificación de invalidez a la Comisión Médica Regional correspondiente, de acuerdo al lugar de trabajo del afiliado o al domicilio del mismo en el caso de los trabajadores independientes o desempleados.

La Comisión Médica Regional respectiva cita, examina y requiere al afiliado los antecedentes médicos necesarios para dictaminar si procede o no la invalidez.

Los exámenes de salud que ordena la Comisión Médica Regional para calificar una invalidez son financiados por la AFP y el interesado.

15 Cfr. Ibidem. Artículo 4°.

Cuando la AFP o la Compañía de Seguros reclaman el dictamen de la Comisión Médica Regional y se ordenan otros exámenes, éstos son íntegramente financiados por la AFP o por la Compañía de Seguros, según corresponda.

Los gastos de traslado que cause el reclamo de un dictamen, los paga quien haya reclamado (AFP, Compañía de Seguros, Afiliado).

La Comisión Médica Regional comunica su resolución al afiliado, a la AFP, a la Compañía de Seguros de Vida y a la entidad pagadora de subsidio.

Si el afiliado fuere declarado inválido, deberá continuar en la AFP los trámites para recibir su pensión.

Si la invalidez fuere rechazada, el afiliado podrá efectuar un reclamo por escrito ante la Comisión Médica Regional de la Superintendencia de la AFP. Este reclamo deberá interponerse dentro del plazo de 15 días hábiles contados desde la fecha de notificación del dictamen ante la Comisión Médica Regional, quien lo enviará a la Comisión Médica Central.

La Comisión Médica Central dispone de un plazo de diez días hábiles, desde la fecha en que recibe el reclamo, para emitir su fallo.

Si el reclamo fuere aceptado por la Comisión Médica Central, el afiliado deberá continuar en su AFP los trámites para recibir su pensión.

Si el reclamo fuere rechazado por la Comisión Médica Central, el afiliado podrá efectuar una nueva "Solicitud de

Calificación de Invalidez", presentando antecedentes médicos adicionales.

La pensión de invalidez se determina de diferente manera, dependiendo de si el afiliado tiene o no derecho al Aporte Adicional.¹⁶

A) Los afiliados con derecho al Aporte Adicional estarán cubiertos con el seguro de invalidez si:

- es trabajador dependiente.
- está cesante y registra cotizaciones en el mes anterior.
- está cesante o con servicios suspendidos y la declaración de invalidez se produce dentro del año, contado desde la fecha que dejó de prestar servicios y teniendo a su vez seis meses cotizados dentro del año anterior a la fecha en que quedó desempleado.
- si es afiliado independiente y registra cotización en el mes anterior a la declaración de invalidez.

El monto de la pensión en este tipo de afiliados se determina de acuerdo al saldo de la Cuenta de Capitalización Individual, incluido en ella el Aporte Adicional que debe enterar la Compañía de Seguros con la cual la Administradora contrató el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia.

16 El Aporte Adicional es la diferencia que resulta entre el capital necesario para financiar las pensiones y el capital acumulado por el afiliado sólo a través de las cotizaciones obligatorias, incluido el Bono de Reconocimiento y su complemento si procede.

- B) Para los afiliados sin derecho al Aporte Adicional, el monto de sus respectivas pensiones se determina en función del saldo de la Cuenta de Capitalización Individual, del valor del Bono de Reconocimiento y del complemento de éste si procede, de acuerdo a lo establecido por la Ley.

1.2.4 LA PENSION DE SOBREVIVENCIA

Esta se otorgará a los componentes del grupo familiar del causante, entendiéndose por tal, como miembros de dicho grupo al o la cónyuge sobreviviente; a los hijos legítimos, naturales o adoptivos; a los padres; y en su caso, a la madre de los hijos naturales del causante.¹⁷

Debido a que el nuevo sistema está basado en una cotización definida, el monto de la pensión es aquel que se determina actuarialmente o que resulta de las cotizaciones acumuladas. Como resultado de esto, desde el punto de vista del costo, no importa que haya que cumplir ciertas condiciones de jubilación, porque cada afiliado recibe solamente su propio dinero.

1.2.5 MECANISMO PARA DEFINIR EL MONTO DE LA PENSION

Actualmente, en Chile existen dos procedimientos para determinar el monto de la pensión:¹⁸

1. Respecto a las pensiones de vejez, el saldo de la cuenta de capitalización individual está constituido por el

17 Cfr. Ley 3500, cit. Artículo 5°.

18 Cfr. Ibidem. Artículo 52.

capital acumulado por el afiliado y, cuando corresponde, por el Bono de Reconocimiento¹⁹, el complemento de éste y los traspasos que el afiliado realice desde su cuenta de ahorro voluntario.

2. En cuanto a las pensiones de invalidez y la llamada de sobrevivencia, el saldo de la cuenta de capitalización individual está constituido por el capital acumulado por el afiliado y, cuando corresponde, por el Bono de Reconocimiento, el complemento de éste, por un aporte adicional que debe realizar la Administradora y por el traspaso que el afiliado realice desde su cuenta de ahorro voluntario.

1.2.6 FORMA DE PERCIBIR LAS PENSIONES

Para hacer efectiva su pensión, las personas afiliadas al Nuevo Sistema Pensionario Chileno, pueden optar por una de las siguientes modalidades:

- a) Renta Vitalicia Inmediata: Es la pensión que contrata el afiliado con una compañía de seguros de vida, en la que ésta se obliga al pago de una renta mensual, desde el momento en que se suscribe el contrato y hasta su fallecimiento, pagando pensiones de sobrevivencia a sus beneficiarios.²⁰

19 Este es un documento representativo de los períodos de cotización en el régimen de pensión anterior, que registra el afiliado que se incorpora al nuevo sistema.

20 Cfr. Ley 3500, cit. Artículo 62.

Una vez notificada la Administradora correspondiente de la contratación mencionada, queda obligada a traspasar a la compañía aseguradora, los fondos de la cuenta individual del afiliado que sean necesarios para pagar la prima correspondiente.

Las características de la pensión de vejez al optar por la modalidad de Renta Vitalicia Inmediata son:

- Irrevocable. Quien opta por este tipo de pensión no puede cambiarse después a los Sistemas de Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida o de Retiros Programados.
- Al fallecer el pensionado, se generan Pensiones de Sobrevivencia para sus beneficiarios y la compañía de seguros se hace cargo de la Cuota Mortuoria.
- No forma parte de la masa hereditaria.
- Da derecho a la Garantía Estatal en caso de que, por declaratoria de quiebra, una compañía de seguros no diere cumplimiento a los pagos correspondientes. Si la Renta Vitalicia contratada es superior a la Pensión Mínima, la Garantía del Estado cubrirá este monto más el 75% del exceso, hasta un límite de 45 UF.
- Da derecho a la Garantía Estatal en caso de que el monto de pensión contratado llegase a ser inferior al monto de la Pensión Mínima vigente, siempre que el pensionado cumpla los requisitos para ello.

La Renta Vitalicia en la pensión de invalidez, guarda las siguientes características:

- Es una pensión expresada en UF que el afiliado contrata directamente con una compañía de seguros.
- Esta pensión es opcional; sin embargo, no puede elegirse esta modalidad si la pensión a convenir fuese inferior a la Pensión Mínima vigente, al momento de acogerse a la pensión. La pensión se mantiene vigente durante toda la vida del afiliado inválido y da derecho a eventuales Pensiones de Sobrevivencia para sus beneficiarios y Cuota Mortuoria.
- Es irrevocable, es decir, impide cambiarse posteriormente al sistema de Retiro Programado o al sistema de Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida.
- En esta modalidad de pensión la AFP traspasa el saldo de la Cuenta de Capitalización Individual a la compañía de seguros elegida por el afiliado.
- Al optar por esta pensión, se tiene derecho a la Garantía Estatal cuando la renta llegase a ser inferior a la Pensión Mínima de acuerdo a lo establecido por la Ley.
- El asegurado también tiene derecho a la Garantía Estatal en caso de declaratoria de quiebra de la compañía de seguros.
- Si se contrata esta pensión con la compañía de seguros que enteró el Aporte Adicional, el monto de la pensión pactada no podrá ser inferior al monto de la Pensión de Preferencia.

- b) Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida: Es aquella pensión por virtud de la cual, el afiliado contrata con una compañía de seguros de vida, el pago de una renta mensual a partir de una fecha futura determinada en el contrato, que no podrá ser inferior al 120% de la pensión mínima, reteniendo en su cuenta de capitalización individual, los fondos suficientes para obtener de la Administradora una renta temporal durante el período que medie entre la fecha en que se contrata y la fecha en que la renta vitalicia diferida comienza a ser pagada por la compañía de seguros.²¹

Las características de la pensión de vejez en la Renta Temporal son las mismas que las del Retiro Programado y las distintivas de la Renta Vitalicia Diferida son iguales a las de Renta Vitalicia Inmediata.

La Renta Temporal con Renta Vitalicia, en la pensión de invalidez, tiene las siguientes características:

- El afiliado contrata con una compañía de seguros el pago de una renta mensual a contar desde una fecha futura y a la vez retiene en la AFP fondos necesarios para obtener una Pensión Temporal durante el tiempo que falta para que la Renta Vitalicia comience a ser cancelada;
- Se expresa en UF;
- Es opcional; sin embargo, no se puede elegir esta modalidad si la renta mensual a convenir fuere inferior

21 Cfr. Ibidem. Artículo 64.

- a la Pensión Mínima vigente;
- La Renta Vitalicia Diferida no puede ser inferior al 50% del primer pago mensual de la Renta Temporal ni tampoco superior al 100% de dicho pago;
 - Es irrevocable, en su forma de Renta Vitalicia;
 - Genera Pensiones de Supervivencia para los beneficiarios y Cuota Mortuoria;
 - Otorga derecho a la Garantía Estatal de Pensión Mínima, siempre que el afiliado cumpla con los requisitos exigidos por la Ley; y
 - También da derecho a la Garantía Estatal por declaratoria de quiebra de la compañía de seguros.
- c) Retiro Programado: Es la pensión que obtiene el afiliado con cargo al saldo que mantiene en su cuenta de capitalización individual, como resultado de retirar anualmente la cantidad expresada en Unidades de Fomento, que resulte de dividir cada año el saldo efectivo de su cuenta de capitalización individual, entre el capital necesario para pagar una unidad de pensión al afiliado y en caso de su fallecimiento, a sus beneficiarios, en función de porcentajes establecidos para tal efecto.²²

Las características de la pensión de vejez al optar por esta modalidad son:

22 Cfr. Ibidem. Artículo 65.

- Revocable. En cualquier momento el afiliado puede cambiarse a la modalidad de Renta Vitalicia o Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida;
- Genera Pensiones de Supervivencia para los beneficiarios;
- Los fondos que no se utilizan por concepto de pago de Pensiones de Vejez se constituyen como materia de la masa hereditaria para todos los efectos legales, si no quedaren otros beneficiarios de pensión al fallecimiento del afiliado;
- Da derecho a la Garantía Estatal de la Pensión Mínima, siempre que el afiliado cumpla los requisitos para ello.

El Retiro Programado en la pensión de invalidez, refleja las características siguientes:

- El afiliado mantiene la cuenta de capitalización individual en la AFP y efectúa retiros mensuales con cargo a dicha cuenta;
- Esta pensión se expresa en UF;
- El monto se recalcula cada año en función del nuevo saldo de la cuenta de capitalización individual y de acuerdo a la tabla de mortalidad y expectativas de vida del grupo familiar;
- Esta pensión es opcional; sin embargo, resulta obligatoria para aquellos afiliados cuyo saldo de la

cuenta de capitalización individual le origina una pensión inferior a la mínima;

- Genera Pensión de Sobrevivencia para los beneficiarios y Cuota Mortuoria;
- El pensionado acogido a esta modalidad puede cambiarse posteriormente a Renta Vitalicia o Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida;
- El saldo de la Cuenta de Capitalización Individual del pensionado que ha optado por esta modalidad y fallece, no teniendo beneficiarios de Pensión de Sobrevivencia, se constituye como objeto de herencia; y
- Otorga derecho a la Garantía Estatal de Pensión Mínima una vez agotado el saldo de la Cuenta de Capitalización Individual, de acuerdo a los requisitos establecidos por la Ley.

Al respecto es importante resaltar, que los excedentes que quedaren en la cuenta individual del afiliado después de contratada su pensión, serán de su libre disposición.

Los beneficiarios de pensiones de sobrevivencia causadas durante la afiliación activa, pueden hacerlas efectivas en alguna de las modalidades antes señaladas. En todo caso, para optar por las modalidades de Renta Vitalicia Inmediata o Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida, debe existir acuerdo de la totalidad de los beneficiarios. Mientras no se haya ejercido la opción, los beneficiarios quedarán afectos a la modalidad de Retiro Programado.

Cuando las pensiones de sobrevivencia derivan del fallecimiento del afiliado pensionado, se procede de la siguiente forma:²³

Si el afiliado hubiere estado pensionado de acuerdo con la modalidad de Renta Vitalicia, los beneficiarios deberán comunicar el fallecimiento a la compañía de seguros que estuviere pagando la respectiva pensión, con el fin de que ésta pague las pensiones de sobrevivencia que correspondan.

Si el causante hubiere estado pensionado de acuerdo con la modalidad de Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida, se procederá de la siguiente manera, según sea el caso:

- a) Si el afiliado hubiere estado recibiendo Renta Temporal, los beneficiarios deberán comunicar a la Administradora el fallecimiento, con el fin de que ésta ponga el saldo de la cuenta a su disposición para que opten, previo acuerdo de todos ellos, por anticipar la Renta Vitalicia Diferida o distribuir la Renta Temporal del causante. De no llegarse a un acuerdo entre los beneficiarios, seguirá distribuyéndose la Renta Temporal del causante, entre ellos.

Si una vez extinguido el derecho a pensión de los beneficiarios aún quedare saldo en la cuenta de capitalización individual del causante, este remanente incrementará la masa de bienes del difunto.

23 Cfr. Ibidem. Artículo 67.

Vencido el plazo de la renta temporal, la compañía aseguradora, comenzará a pagar las pensiones de sobrevivencia a que hubiere lugar, o;

- b) Si el afiliado hubiere estado recibiendo Renta Vitalicia Diferida, los beneficiarios deberán comunicar el fallecimiento a la compañía de seguros respectiva, con el fin de que ésta proceda al pago de pensiones de sobrevivencia que correspondan.

Si el afiliado hubiere estado recibiendo Retiro Programado en la Administradora, los beneficiarios deberán comunicar a dicha entidad el fallecimiento, con el fin de que ésta verifique la calidad de beneficiarios de quienes reclamen el beneficio y proceda a reconocer el derecho a las respectivas pensiones, emitiendo el correspondiente certificado. Luego, la Administradora pondrá a disposición de los beneficiarios el saldo de la cuenta para que elijan la modalidad de su preferencia.

En otro orden de ideas, es de considerarse que, si los únicos beneficios de jubilación disponibles bajo el nuevo sistema fueran aquellos que puede comprar el fondo acumulado, el programa proporcionaría pensiones inadecuadas por muchos años en el futuro. La razón es que, pasarán algunos años antes de que las cuentas individuales basadas en cotizaciones a contar de 1981 sean suficientemente grandes para proveer pensiones considerables. Los partidarios del Nuevo Sistema Pensionario Chileno, creen que a la larga el nivel de las pensiones será cerca del 70% del salario final, manteniéndose dicho valor mediante el procedimiento de indexación o reajuste. Sin embargo, hay que reconocer que dicha meta no será lograda en beneficio de quienes se jubilen en las próximas décadas.

1.2.7 EL BONO DE RECONOCIMIENTO Y LA PENSION MINIMA

No obstante lo anterior, lo que salva la situación y hace que el programa combinado resulte bastante apropiado, es que hay otros dos aspectos que influyen en las pensiones analizadas.

En primer término, se encuentra el Bono de Reconocimiento, el cual acredita el servicio prestado en el antiguo sistema para quienes se transfieren al nuevo. En segundo lugar, está la pensión mínima, que opera en el caso de que la pensión susceptible de obtener por la cotización directa realizada a las AFP sumada a aquella obtenida de los bonos no sea igual a un determinado monto.

Los Bonos de Reconocimiento son pagaderos para todas las personas que tenían al menos 12 meses de cobertura bajo el antiguo sistema dentro de los últimos 60 meses anteriores al inicio de vigencia del nuevo sistema,²⁴ notándose que el reajuste del monto total del bono se basa en el Índice de Precios al Consumidor Chileno, desde la mitad de 1978 hasta la fecha de ingreso al nuevo sistema. De ahí en adelante, el bono se expresa en términos de UF y acumula el 4% de interés anual.

El valor del Bono es pagadero mediante las llamadas rentas generales de la nación chilena, pero sólo en el momento en que la persona realmente se ha retirado o después de que el trabajador haya cumplido la edad requerida por la Ley para su retiro.

24 Cfr. Ibidem. Artículo 4° Transitorio.

Asimismo, existe el llamado complemento del Bono de Reconocimiento, el cual puede solicitar el afiliado para sus beneficiarios con derecho a pensión de sobrevivencia, cuyas expectativas de vida excedan a la de él, siempre que cumpla con determinados requisitos que establece la Ley 3500.²⁵

El objetivo del Bono no consiste en proporcionar una suma de dinero a la hora del retiro normal por edad, en reconocimiento del valor de la pensión devengada bajo el sistema antiguo, sino que tal suma se utilice junto con las cotizaciones acumuladas en las AFP, para proporcionar ingresos en el momento de su retiro a aquellos que se han transferido del antiguo sistema al nuevo.

La pensión mínima, como beneficio para los casos de retiro por edad, garantizado por el Estado, se paga a los individuos que tienen al menos 20 años de cotizaciones de servicio entre el antiguo y el nuevo sistema combinados, que tengan la edad legal para pensionarse por vejez, que no sean pensionados del antiguo sistema y que la suma de todas las pensiones, rentas y remuneraciones imponibles que estén percibiendo, sea inferior al monto de la respectiva pensión mínima.²⁶

En los casos de invalidez, el requisito principal para disfrutar de esta pensión, consiste en haber cotizado por lo menos dos años durante los últimos cinco laborados, (con un mínimo de seis meses de cotización bajo el nuevo sistema) que resulten anteriores al momento en que se declara la invalidez, o estar cotizando a la fecha en que ésta es declarada, siempre que dicha invalidez sea consecuencia de un

25 Cfr. Ibidem. Artículo 4° bis. Transitorio.

26 Cfr. Ibidem. Artículo 75.

accidente que hubiere sucedido después de su afiliación al sistema, o complementar 10 años de cotización efectiva en cualquier sistema previsional.²⁷

"Los beneficiarios de pensión de sobrevivencia, tendrán derecho a la garantía estatal por pensión mínima, siempre que el causante hubiere estado pensionado a la fecha de su fallecimiento o tuviere registrado a esa misma fecha, por lo menos, dos años de cotizaciones en los últimos 5 años anteriores, o se encontrare cotizando en caso de muerte por accidente, o hubiere completado 10 años de cotizaciones efectivas en cualquier sistema previsional".²⁸

Es importante destacar que el monto de la pensión mínima se constituye con un porcentaje relativamente alto del salario mínimo chileno que es del 85%, aumentado a cerca del 90% para quienes tengan 70 años de edad o más, lo cual es aproximadamente la mitad del sueldo promedio en ese país.

Así, un trabajador con sueldo promedio tiene garantizada una pensión de cerca del 40% de sus ingresos, lo cual es un estándar relativamente alto. A pesar de que el monto de la pensión mínima no está directamente indexado, está ligado al salario mínimo oficial.

Lo anterior parece mostrar que el nuevo sistema de pensiones chileno, incluyendo los bonos y la pensión mínima, dará como

27 Cfr. Ibidem. Artículo 77.

28 Baeza Valdés, Sergio y Rodrigo Manubens Moltedo et al. Op. cit. Página 75.

resultados generales una pensión de retiro adecuada.

Sin embargo, debe reconocerse que por muchos años más el Gobierno chileno deberá enfrentar costos muy altos, por los bonos y las pensiones mínimas. Además, el nuevo sistema de cotizaciones definidas no será capaz de soportar por mucho tiempo la carga total que significa el proporcionar una pensión conveniente.

De igual forma, el Estado chileno tendrá grandes costos financieros por rentas generales de la nación, para reponer el déficit del antiguo sistema con respecto de aquellos que están actualmente en la lista de pensiones y de aquellos que se quedaron en éste, en lugar de optar por el nuevo sistema.

1.2.8 CARACTERISTICAS DEL NUEVO SISTEMA PENSIONARIO CHILENO.

Para concluir este capítulo, es importante enumerar las características principales del nuevo sistema pensionario chileno, mismas que se desprenden del análisis aquí expuesto y que son a saber:

- 1) Es obligatorio para los trabajadores asalariados afiliados que hayan iniciado labores a partir del 1° de enero de 1983; y voluntario para los trabajadores que iniciaron sus labores antes de esa fecha, quienes podrán elegir el cambio a este nuevo esquema dentro de un plazo perentorio de 5 años, o permanecer en el sistema anterior. Quedan excluidos de este esquema los miembros de las Fuerzas Armadas del país, quienes permanecen en un régimen previsional propio.

- 2) Es voluntario para los trabajadores independientes, quienes quedan afiliados por el sólo hecho de pagar la primera cotización en una Administradora de Fondos de Pensiones, con iguales derechos y obligaciones a los que tienen los asalariados.

- 3) Está confiado a la administración privada, por medio de sociedades anónimas (AFP), que se constituyen con capital social propio, que varía en función del número de afiliados. Dicho capital es independiente de la cuantía que representan las aportaciones de los afiliados y sus propósitos son:
 - Administrar un fondo de pensiones e invertir sus recursos;
 - Obtener la más alta rentabilidad de las cuentas individuales;
 - Ofrecer la máxima seguridad a los afiliados;
 - Ofrecer el menor costo previsional;
 - Otorgar las mayores pensiones a los afiliados;
 - Mantener un sistema de información sobre las aplicaciones del fondo.

- 4) El Estado regula y vigila la operación financiera de las AFP, señalando la orientación mayoritaria de los fondos, con lo cual desempeña un papel activo e importante.

"El Estado desempeña un papel activo e importante en el nuevo régimen de pensiones mediante la prolija reglamentación de su funcionamiento, la otorgación de ciertas garantías y subvenciones, la responsabilidad del tránsito del antiguo sistema previsional al instaurado en los últimos trece años, el fomento, en la medida de lo posible, de un entorno financiero y económico favorable y la prestación de un mínimo de protección contra la pobreza en la vejez garantizando una pensión mínima a los trabajadores que han cotizado durante un período razonable. Además, el Estado concede un número limitado de pensiones de asistencia, previa comprobación de la carencia de medios, en favor de las personas que no han cotizado y que no tienen otra forma de subsistencia."²⁹

- 5) El fondo se constituye exclusivamente con las aportaciones del trabajador. Este será invertido en el mercado financiero, creándose una cuenta individual de aportaciones en la que se acreditan los recursos y los rendimientos producto de las inversiones, la cual puede ser consultada en cualquier momento por el afiliado. La cuantía obligatoria de aportación para cada afiliado será del 10% de su ingreso gravable. Existe la facilidad de manejar aportaciones voluntarias adicionales al 10% citado, cuyo monto puede sumar hasta un 20%. Asimismo, el manejo de la aportación voluntaria será independiente

29 Guillion, Colín y Alejandro Bonilla. La Privatización de un Régimen Nacional de Pensiones: El Caso Chileno. Revista Internacional del Trabajo, Volumen 111, N° 2. México, 1992. Página 7.

de la obligatoria, pudiendo tener retiros anuales o trimestrales de la cuantía ahorrada.

- 6) La inversión de los fondos acumulados se hará en el mercado financiero del país. De acuerdo con la reglamentación sobre el destino y aplicación de estos fondos, se deberá considerar hasta el 43% del fondo a títulos emitidos por el Gobierno chileno, y el resto al sistema bancario, a ramas específicas de la nación previamente señaladas por el Gobierno, con el propósito de fomentar aquellos rubros de la economía acordes a las políticas económicas del país; y un porcentaje diferencial se podrá aplicar a la compra de títulos de inversión privada.
- 7) Existe un sistema de capitalización individual, el cual pretende que los beneficios recibidos sean iguales a la suma de las aportaciones dadas y los rendimientos obtenidos de su inversión.
- 8) Se expide un Bono de Reconocimiento. Este es un documento mediante el cual el Estado acredita las aportaciones que hizo un afiliado en el antiguo sistema previsional, cuando este último ha optado por ingresar al nuevo régimen.

1.3 VENTAJAS DEL NUEVO SISTEMA PENSIONARIO

Para el Trabajador:

- Tiene la oportunidad de recibir cuantías de pensión mayores a las otorgadas por el esquema anterior;

- Cuenta permanentemente con información sobre el estado de su cuenta individual de aportaciones y su rentabilidad financiera;
- Opta por el esquema de financiamiento de las AFP más atractivo;
- Incrementa el monto de su pensión, a través de aportaciones extraordinarias;
- Obtiene un reconocimiento de sus aportaciones derivadas del esquema anterior;
- Fomenta el ahorro personal a través de aportaciones adicionales, independientes a la contribución obligatoria, lo que permitirá tener una rentabilidad mayor;
- Tiene la oportunidad de seleccionar sobre tres tipos de alternativas de pago de la pensión;
- Cuenta con una pensión de sobrevivencia, sustancialmente más alta que en el sistema antiguo, para sus beneficiarios.

Para el Patrón:

- No le genera responsabilidad alguna de Seguridad Social en el aspecto de pensiones;
- No participa en la cotización;

- Se financia con las aportaciones de los trabajadores durante el período de pago a la AFP;
- Reduce sus costos de operación al no realizar pagos de aportaciones;
- Puede incrementar sus utilidades.

Para el Estado:

- Logra el equilibrio de las finanzas públicas;
- Simplifica la administración del régimen de pensiones anterior;
- Abate costos;
- Genera nuevos empleos;
- Promueve el ahorro interno;
- Reorienta los recursos asignados a la Seguridad Social en otros rubros de la economía;
- Fortalece su mercado financiero;
- Percibe en forma obligada el 43% de los fondos a través de inversiones en Títulos expedidos por el Gobierno Federal.

1.4 INCONVENIENTES DEL NUEVO PROGRAMA

El nuevo programa chileno tiene ciertas dificultades en su

operación, dentro de las que se destacan las siguientes:

Para el Trabajador:

- Paga el 100% de la aportación, sin recibir apoyo del Estado ni del patrón;
- Se afilia obligatoriamente en cualquier AFP siempre y cuando tenga el carácter de asalariado;
- Tiene que conformarse con la pensión mínima que otorga el Gobierno, cuando el monto de la pensión que le entregue la AFP sea inferior a una suma definida;
- Se separa el ahorro voluntario de su cuenta de capitalización individual obligatoria, sin que dicha cuenta tenga el beneficio de la inembargabilidad ni el carácter de cotización previsional;
- La pérdida de intereses es para el afiliado, ya que el patrón es quien recauda el importe de la aportación y detiene el pago de la misma, en razón de que el entero de las aportaciones se efectúa dentro de los diez primeros días del mes siguiente a aquel en que se devengaron las remuneraciones y rentas afectas a aquéllas;
- La cuantía de las aportaciones se puede ver decrementada, en función de los resultados obtenidos en las inversiones;

Para el Patrón:

- Tiene que reportar a . diferentes AFP las aportaciones retenidas a sus trabajadores.

Para el Estado:

- Disminuye sus ingresos;
- Incrementa su déficit, con motivo del pago de pensiones generadas por el anterior sistema;
- Paga el Bono de Reconocimiento;
- Paga la pensión mínima estatal sin contar con un ingreso por parte de los asegurados;
- Paga pensiones de asistencia.

Adicionalmente, cabe mencionar que en el Sistema Previsional Chileno, se ha detectado un considerable grado de incumplimiento respecto del pago de cotizaciones.

En otro orden de ideas, una vez analizado el multicitado Sistema, en los capítulos siguientes se estudiará su repercusión en los esquemas de seguridad social de diversos países de América Latina.

CAPITULO SEGUNDO

ALTERNATIVAS DE REFORMA DE LOS SISTEMAS PENSIONARIOS TRADICIONALES EN OTROS PAISES DE AMERICA LATINA

El tema que se expondrá en este Capítulo versará sobre la problemática de los sistemas pensionarios en diferentes países de América Latina, en los que se ha presentado como alternativa de solución, la creación de un programa inspirado en la experiencia chilena.

2.1 LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

En la actualidad, en Costa Rica existe una extensa variedad de planes de pensiones; muchos de ellos al alcance sólo de pequeños grupos de trabajadores que operan en forma independiente y no coordinada, al margen de una fiscalización externa.

Los principales regímenes pueden clasificarse en dos sistemas básicos:³⁰

- 1) El seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), creado en 1947 por la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y administrado por dicha Institución. El programa de IVM, que constituye el sistema de pensiones del Seguro Social de Costa Rica, es sin duda el principal y cubre a casi medio millón de trabajadores; y

30 Cfr. Aguilar Gutiérrez, Roger Manuel. Regímenes Financieros en Sistemas de Pensiones de Reparto y de Capitalización. Sexta Reunión del Grupo de Trabajo Regional Americano sobre Pensiones. San José de Costa Rica, 1992, Página sin número.

- 2) Los Regímenes Especiales del Sector Público, con cargo al presupuesto nacional de la República costarricense; los cuales, aunque cubren un universo mucho menor de trabajadores, tienen gran impacto en la situación fiscal, ya que se financian, en su gran mayoría, con recursos del Tesoro Nacional.

Actualmente, operan unos 13 regímenes especiales, que cubren cerca de setenta mil trabajadores públicos, quienes constituyen aproximadamente el 42% de la Administración Pública.

2.1.1 SEGURO DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE.

El Seguro Social (IVM), se ha ido implantando en forma gradual y progresiva, de acuerdo con la actividad y ubicación de las entidades laborales y con los distintos grupos de trabajadores, otorgando pensiones de invalidez, vejez y muerte; indemnización por muerte de asegurados y servicios médico-hospitalarios a los pensionados.³¹

Los requisitos para obtener las pensiones son:

- A) Vejez.- 57 años de edad y un mínimo de 408 cuotas mensuales para los varones; y 55 años de edad e igual número de cuotas mensuales para las mujeres.

31 Cfr. Fernández Valverde, Luis Guillermo. Problemática Económica-Financiera del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte que administra la Caja de Seguro Social después de 40 años de Servicio. Ponencia presentada ante el II Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social. Montevideo, Uruguay 1990, Página 2.

Por cada mes que transcurra a partir de los mínimos de edad especificados, el requisito mínimo de cuotas (denominado plazo de espera) disminuye en tres meses, y en ningún caso puede ser inferior a 120 meses.

- B) Invalidez.- Haber cotizado un mínimo de 36 cuotas mensuales y perdido dos tercios de capacidad de desempeño.
- C) Muerte.- Haber cotizado un mínimo de 24 cuotas mensuales o haber disfrutado de pensión de vejez o invalidez.

Los ingresos para cubrir las pensiones referidas provienen de una triple contribución obligatoria por parte de los asegurados, de los patrones y del Estado. Las cuotas son determinadas por una Junta Directiva.

Existen dos fondos. Uno para beneficios y gastos del régimen de reparto conformado por la cuota de los patrones, que se destina a las prestaciones de enfermedad y maternidad; y el otro, para beneficios y gastos del régimen de capitalización colectiva, constituido por el aporte del Estado como tal y las cuotas de los asegurados.

En este orden de ideas, los egresos ordinarios por concepto de pensiones, pronto serán superiores a los ingresos por contribuciones, lo que ha llevado a ejecutivos de la Caja Costarricense del Seguro Social a afirmar la urgencia de aumentar las edades de retiro o las cotizaciones.

2.1.2 REGIMENES ESPECIALES DEL SECTOR PUBLICO.

Como ha quedado asentado, en el sector público existen actualmente cerca de trece regímenes especiales con cargo al presupuesto nacional costarricense. Cinco son no contributivos y otorgan a un pequeño número de trabajadores, beneficios por un monto básico de sobrevivencia. Los otros ocho son contributivos y se han creado en virtud de una serie de leyes específicas entre 1939 y 1958.

En términos generales, cada uno de estos regímenes cubre a un determinado sector o grupo de trabajadores públicos, observándose que ningún régimen puede abarcar dos grupos o sectores al mismo tiempo.

Todos estos regímenes otorgan protección contra los riesgos de invalidez, vejez y muerte. Sin embargo, los requisitos y formas de cálculo del beneficio son heterogéneos.

Los recursos financieros establecidos para fomentar los citados regímenes derivan de las cuotas de los trabajadores activos, de los pensionados y del Estado. En la práctica, es el Estado costarricense el que financia la gran mayoría de los beneficios.

En la mayoría de los regímenes aludidos no existe separación legal de los fondos. Las cotizaciones que especifica la ley, simplemente ingresan al Tesoro General de la República de Costa Rica; sin embargo, llevan contabilidad por separado, lo que ocasiona que en muchos casos no sea posible detectar el nivel de ingresos que tuvo un determinado régimen; por lo tanto, es imposible hacer comparaciones con los egresos para determinar el déficit o superávit operacional.

Como dato interesante, se observa que ninguno de estos regímenes está sujeto a una auditoría actuarial externa, ni a las regulaciones y normas de índole técnica de un ente fiscalizador externo.

"El análisis de la situación financiera de los regímenes especiales comprueba la imposibilidad de garantizar los beneficios prometidos bajo el esquema de la legislación actual. El examen financiero del régimen de IVM también arroja resultados delicados y puede originar graves problemas si no se adoptan medidas correctivas".³²

Si a lo anterior se agrega el hecho de que un porcentaje muy elevado de trabajadores permanece en la indefensión, es fácil concluir que el sistema de seguridad social costarricense no es viable y tampoco los regímenes de pensiones existentes.

2.1.3 ALTERNATIVAS DE REFORMA

Esta situación explica por qué los planes de pensiones se han transformado en centro de intensos debates. De tal forma, que en Costa Rica diversos anteproyectos de ley han propiciado reformas tendientes a solucionar problemas específicos de los regímenes especiales, pero hasta la fecha, no ha habido un replanteamiento global.

Una propuesta del Sistema Global para Costa Rica, que recoge criterios en los que parece haber amplia coincidencia entre

32 Asociación Internacional de la Seguridad Social. Op. cit. página 40.

actuarios y expertos en seguridad social, incluye básicamente dos acciones paralelas:

- 1.- La implantación de un nuevo Régimen Unico y Universal de Protección Básica; y
- 2.- La creación de un Sistema de Regímenes Complementarios.

En tal virtud, se ha sugerido que tanto los regímenes especiales del sector público como el IVM sean absorbidos por un plan integral nacional y unificado de pensiones, que sea capaz de garantizar a largo plazo la entrega de los beneficios prometidos. Este plan proveería una protección básica universal y buscaría la justicia social, con base en la solidaridad y la obligatoriedad.

De manera simultánea, se propone crear un sistema de regímenes complementarios de pensiones, que permita a los costarricenses afiliados al sector público o al privado, complementar los beneficios básicos, de tal manera que los beneficios totales sean adecuados a las necesidades específicas del individuo, gremio o grupo al que pertenece, pero de acuerdo a las posibilidades económicas y financieras del plan. Así, desde un principio, las pensiones complementarias se ceñirían a un riguroso planteamiento matemático actuarial, por lo que el monto de la pensión complementaria de cada individuo estaría directamente vinculado a sus años, tasa de cotización y nivel de sus salarios.

2.2 EL SISTEMA PREVISIONAL ECUATORIANO

En Ecuador existen tres sistemas pensionarios: el seguro

social obligatorio; la jubilación patronal; y las jubilaciones complementarias, adicionales y especiales.

El primero es administrado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS); los dos restantes, por la propia empresa privada o entidad pública de que se trate. Por ley, los dos últimos tipos de pensiones constituyen sistemas complementarios al seguro social obligatorio, aunque en la práctica, con el transcurso de los años, también la jubilación patronal ha adquirido carácter obligatorio.

2.2.1 EL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO.

El sistema de previsión administrado por el sector público, llamado "Caja de Pensiones", surge con la Ley de Jubilación y Montepío Civil, Ahorro y Cooperativas, dictada en marzo de 1928, que estableció el Seguro Obligatorio de Pensiones.

Desde 1970, el IESS sustituyó al Instituto Nacional de Previsión, como organismo público encargado de la administración del sistema pensionario, el cual ofrece una serie de beneficios similares, en principio, a los provistos por la generalidad de los sistemas latinoamericanos.

El ámbito de beneficios del seguro obligatorio de pensiones, establecido en la Constitución Política del Ecuador, se ha ampliado en forma paulatina. En primera instancia, se creó el Seguro General, que en la actualidad cubre los rubros de: invalidez, vejez, muerte, viudez, orfandad y prestación médica. Posteriormente, se integraron el seguro de cesantía, general y adicional; el fondo de reserva adicional; el seguro contratado; y otros seguros como son el de riesgos de trabajo, el seguro campesino y la caja militar.

El Código de Trabajo y la Ley del Seguro Social, sancionados en 1938, ampliaron la cobertura del sistema a empleados privados y obreros. A partir de la década de los sesentas se han establecido diferentes regímenes especiales, que llegan a cubrir prácticamente a todos los grupos de trabajadores.

Los requisitos para obtener el beneficio de jubilación a través del IESS a partir de 1989 consisten, en general, en contar con 30 años o más de afiliación según la edad (10 años de afiliación para 70 años de edad y 30 de afiliación para 55 años de edad, como límites). La combinación de ambos factores determina un puntaje con base en el cual se fija el porcentaje de la pensión mensual a que tiene derecho el beneficiario. A su vez, la pensión es calculada con base en el promedio de los cinco años de mejores ingresos percibidos por el cotizante durante el período de afiliación.

"En términos de reparto o capitalización, el sistema IESS presenta un carácter mixto (reparto y capitalización). Es de reparto en la medida que adhiere a un principio de solidaridad, ya que establece que el fondo acumulado de pensiones es de todos los afiliados y beneficiarios, afectando la suficiencia o insuficiencia del fondo al conjunto de la población cubierta. Por otro lado, en la medida que los recursos del fondo provienen también de la rentabilidad financiera que su inversión produce, cabría argumentar que se trata de un sistema de capitalización colectiva. Es decir, son fondos colectivos que funcionan bajo un esquema de prestaciones, cuyo costo es evaluado con el objeto de establecer una prima de cotización, la cual

supone un margen financiado por el rendimiento de las inversiones de fondo capitalizado."³³

2.2.2 LA JUBILACION PATRONAL.

Asimismo, en 1938, el Código del Trabajo ecuatoriano, dispuso que los patrones quedaban obligados a conceder el beneficio de la jubilación a sus empleados.

El fondo de pensiones de la jubilación patronal es el que más se parece al régimen de capitalización individual. En efecto, acumula un fondo personal, administrado por el patrón, de acuerdo a los aportes que establece el Código del Trabajo ecuatoriano y a la rentabilidad que ese fondo produce, sobre cuya base otorga una renta vitalicia, por vejez, de acuerdo a la edad del jubilado, incluyendo una anualidad determinada por fallecimiento. Aunque no se sabe a ciencia cierta si la rentabilidad que generan los fondos acumulados es utilizada por el patrón para mejorar la pensión del beneficiario, la legislación ecuatoriana ha establecido pensiones mínimas para la jubilación patronal.

2.2.3 JUBILACIONES COMPLEMENTARIAS, ADICIONALES Y ESPECIALES.

Con el afán de mejorar los beneficios que otorga el IESS y en directa correlación con el desarrollo de la jubilación

33 Jácome, L. y A. Arízaga. Determinantes Macroeconómicos del Ahorro en el Ecuador. En Ahorro y Asignación de Recursos Financieros. Experiencias Latinoamericanas. Editorial Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Proyecto Regional Financiamiento del Desarrollo. Santiago de Chile, 1990. Página 56.

patronal, numerosas entidades públicas, encabezadas por el Banco Central del Ecuador (BCE), y entre las que se cuentan el Banco Nacional de Fomento, la Superintendencia de Bancos, la Contraloría General de la Nación, la Corporación Financiera Nacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores, establecieron durante los años ochenta un sinnúmero de planes adicionales, cuyos fondos son administrados en forma autónoma por cada entidad pública. Surgen así las jubilaciones complementarias, adicionales y especiales, que se sustentan en concesiones específicas ("conquistas laborales") a diversos grupos de empleados públicos y que configuran alrededor de media docena de subsistemas.

En la práctica, los tres tipos de pensiones examinados son complementarios. Más que ampliar el ámbito de coberturas, el fondo de jubilación patronal y los seguros adicionales incrementan los beneficios de jubilación ofrecidos a los mismos cotizantes del Seguro Obligatorio (IESS). El sistema privado obligatorio de jubilación patronal es el que más se parece a un sistema de capitalización puro, en tanto que el sistema obligatorio en manos del IESS y el de los seguros adicionales mantienen en forma entrelazada elementos de reparto y capitalización.

2.2.4 PROBLEMÁTICA ACTUAL.

A pesar de que las cuentas anuales del IESS generan superávit corriente, los elevados desembolsos administrativos y la vigencia de esquema de préstamos e inversiones erosionan el valor real de los recursos y el estado de las prestaciones. Estos factores tienden en su conjunto a desvirtuar los objetivos del sistema, lo que hace necesario adoptar medidas urgentes encaminadas a realizar profundas modificaciones al

sistema.

De acuerdo a diversos estudios sobre la materia en Ecuador, se considera imprescindible no sólo impulsar un cambio orgánico-funcional que lleve probablemente a la creación de una entidad financiera encargada de capitalizar los recursos (desvinculada de los compromisos políticos que actualmente definen las decisiones), sino que se requiere además, y tal vez de manera prioritaria, emprender un estudio exhaustivo financiero acerca de las reales necesidades de cada prestación, tratando de readecuar las primas, de modo que éstas financien cada seguro en función de un verdadero proceso de capitalización.³⁴

A pesar de que actualmente los aportes se encuentran distribuidos entre el empleado y su patrón, existen una serie de peculiaridades en su manejo que han dado paso a diferentes circunstancias como son: contribuciones relativamente elevadas para ciertos grupos, actitudes de evasión y la utilización de los fondos de la jubilación patronal como capital de trabajo e inversiones de las empresas.

Esta situación pone de manifiesto la necesidad de una norma legal y de una racionalización del esquema.

2.2.5 ALTERNATIVAS DE REFORMA

En Ecuador se ha elaborado un proyecto de reforma estructural

34 Cfr. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Transformación Productiva con Equidad. La Tarea Prioritaria del Desarrollo de América Latina y el Caribe en los Años Noventa. Naciones Unidas. Editorial CEPAL. Santiago de Chile, 1990, Página 47.

que contempla la creación de sociedades que administren los fondos de reserva y de pensión de la jubilación patronal estipulados en el Código de Trabajo y en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Según la propuesta, la inversión eficiente por parte de estas entidades permitiría evitar el deterioro del valor real a que están expuestos los fondos de pensión.

Las sociedades o "Compañías Administradoras de los Fondos de Reserva y Capitalización", según se denominan en el mencionado proyecto, serían empresas del sector financiero privado, sujetas al control y administración de la Comisión de Valores. Los recursos serían recibidos con el carácter de depósitos individuales, para cuyo efecto se prevé que desde el primer año de trabajo el patrón deposite a título del empleado aportaciones mensuales iguales a las obligaciones patronales del Fondo de Reserva y la Jubilación Patronal.

Cabe aclarar que el Proyecto sólo ha quedado en una buena intención de reforma, ya que hasta el año de 1994, según información proporcionada por la Embajada ecuatoriana, no se ha aprobado, ni estructurado otro similar.

2.3 LA CAPITALIZACION INDIVIDUAL EN EL URUGUAY

Uruguay es uno de los países líderes en la región austral, en el diseño e instrumentación de sistemas de cobertura frente a los riesgos sociales, lo que ha llevado a considerarlo como el prototipo del Estado Benefactor.

Sin embargo, en la actualidad el sistema uruguayo se encuentra sumido en una profunda crisis, resultado no sólo de su obsolescencia, del cambio en la estructura de la población

y de una deficiente gestión administrativa, sino también del hecho de encontrarse en una situación próxima a la de una economía estacionaria.

Conforme a lo anterior, las autoridades uruguayas sólo tenían tres posibilidades para hacer frente al déficit previsional: incrementar las tasas de aportación; disminuir los egresos por la vía de dejar caer las prestaciones en términos reales, o impulsar una reforma del sistema. Hasta fines de la década de los setentas, optaron implícitamente por la segunda alternativa y en 1979, se efectuó una reforma del sistema, la que pronto se reveló como insuficiente.

Dicha reforma introdujo cambios en las áreas de la administración, de las prestaciones, de los ajustes anuales por revaluación de las prestaciones y del financiamiento.

En este marco, el alto nivel de las cotizaciones indujo a empresarios y trabajadores a evadir esta carga, mediante la no afiliación o subdeclaración en los salarios percibidos, y la mora.

Numerosas fueron las inconformidades y en 1989, las agrupaciones gremiales lograron que en 1989 se aprobara plebiscitariamente una reforma constitucional que aseguraba el reajuste periódico e interanual de sus pensiones, de acuerdo a la trayectoria del índice medio de salarios.

El sistema de previsión social uruguayo, que ha pasado por distintas etapas desde su surgimiento durante la segunda década del siglo pasado, cuenta actualmente con un conjunto amplio y complejo de programas y prestaciones. Cubre todos los riesgos sociales: jubilaciones, pensiones, beneficios

para la vejez, seguros de salud, asignaciones de cargas de familia y maternidad, seguros de desempleo y cobertura de los riesgos de accidentes y enfermedades profesionales. Las condiciones de acceso a sus beneficios son fáciles de cumplir; proporciona una cobertura universal de pensiones y seguro de vida y cuenta con regímenes especiales de privilegio para los altos cargos judiciales, políticos y educacionales.

El mecanismo institucional de administración resulta complicado y está conformado por:

- 1) El Banco de Previsión Social (BPS), que da cobertura a los empleados públicos y a los empleados del sector privado de la industria, el comercio, la agricultura y el servicio doméstico;
- 2) Las cajas de las fuerzas armadas y la policía.
- 3) Las cajas paraestatales de naturaleza privada, reglamentadas por el Estado que dan cobertura a los empleados bancarios públicos y privados, profesionales y escribanos; y
- 4) Sistemas complementarios de índole hasta ahora privada para los grupos de ingresos más altos.

En el ámbito administrativo, se creó en 1979 una Dirección General de la Seguridad Social con el cometido de administrar cuatro riesgos sociales:³⁵

35 Cfr. Asociación Internacional de la Seguridad Social, Op. cit. Página 171.

- I.- Invalidez, vejez y sobrevivencia (IVS);
- II.- Asignaciones Familiares y Servicios de Maternidad;
- III.- Seguro de Salud; y
- IV.- Seguro de Desempleo.

En el riesgo IVS se da cobertura a los empleados públicos y docentes, a los trabajadores de la industria y el comercio y a los trabajadores de los sectores rural y doméstico.

Prevalecieron, actuando en forma sustitutiva, otros programas de pensión que no fueron incorporados a la órbita de la Dirección General de la Seguridad Social, tales como las Cajas de Jubilaciones y Pensiones de los empleados bancarios, escribanos y profesionales y las cajas militar y de policía.

A principios de 1986, el BPS sustituyó a la Dirección General de Seguridad Social, el cual tiene un sistema financiero de reparto simple.

Anualmente, o con cierta periodicidad, una vez estimados los egresos, se determina el nivel de ingresos necesarios para cubrirlos.

En el área de las prestaciones, fueron aumentadas las edades legales de jubilación a 60 años para los hombres (antes se situaba en los 50 años) y a 55 años para la mujer (antes 45 años); se eliminó el derecho a jubilación después de 10 años de servicios tanto por causa de maternidad como por despido; y se eliminó el cálculo de años de servicios y edad para

determinar el nivel de prestaciones de jubilaciones y el aguinaldo de fin de año para jubilados y sobrevivientes.

Se dio origen así a un régimen uniforme para las jubilaciones, pensiones de sobrevivencia, pensiones a la vejez y gastos de funeral. Estas disposiciones alcanzan también a las tres cajas paraestatales. La afiliación es obligatoria.

2.3.1 REQUISITOS PARA JUBILARSE O PARA OBTENER UNA PENSION.

Las condiciones mínimas de calificación son las siguientes:

Jubilación: La común, 60 años de edad para el hombre y 55 para la mujer, ambos con un mínimo de 30 años de trabajo reconocido. La especial deriva de la incapacidad laboral absoluta y permanente. La anticipada se reserva para cargos de particular confianza o de carácter político. Aquélla por edad avanzada, 70 años de edad para los hombres y 65 años para las mujeres, con un mínimo de 10 años de trabajo efectivo.

Pensión de sobrevivencia: Cubre el caso de las viudas, divorciadas, hijos menores de 21 años o hijos incapaces de un jubilado o activo. En ciertas condiciones, también acceden a este beneficio los padres del fallecido o las hijas mayores de 45 años.

Pensión a la vejez: Cubre al habitante mayor de 65 años o con incapacidad total y que no disponga de otro ingreso. Este beneficio no exige ningún tipo de cotización.

En cuanto a las prestaciones, la asignación jubilatoria corresponde a un porcentaje variable. El 60% es para un mínimo de 60 años de edad en el hombre y 55 años en la mujer, con 30 años de servicios reconocidos. El otro extremo es el del 80% y exige 70 años como mínimo en el hombre y 65 años en la mujer, con 40 y 35 años, respectivamente, de servicios reconocidos. En la jubilación especial la asignación es del 70% del sueldo básico (promedio de las asignaciones computables percibidas en los últimos tres años de actividad actualizada con el índice medio de salarios). En la jubilación anticipada, la asignación se determina con el 50% del sueldo básico, más un 1% por cada año de servicios computados, con un tope equivalente al 80% del sueldo básico; en el caso de los docentes, se computa el 2% por cada año de servicio efectivo que exceda de 20, con un tope equivalente al 70% del sueldo básico. En la jubilación por edad avanzada, la asignación es un 40% del sueldo básico, más un 1% por cada año de servicio computado, con un tope equivalente al 70% del sueldo básico.³⁶

En las pensiones por sobrevivencia la asignación de pensión abarca desde el 50% al 75% (según el vínculo del beneficiario del causante) y del sueldo básico de pensión, equivalente a la jubilación del causante.³⁷

Análisis realizados por los servicios técnicos del BPS, demuestran que la edad promedio de retiro en el hombre es de 64 años y en la mujer a los 60 años.

36 Cfr. Ibidem. Páginas 172 y 173.

37 Cfr. Ibidem. Página 174.

2.3.2 LEY SOBRE FONDOS COMPLEMENTARIOS DE PREVISION SOCIAL.

El deterioro en términos reales del nivel de las pasividades y las dificultades financieras que soportaba el sistema llevaron al legislador uruguayo a aprobar en agosto de 1984 una ley sobre Fondos Complementarios de Previsión Social, la cual fue reglamentada cinco años después.

Los Fondos Complementarios de Previsión Social se encuentran administrados por Sociedades Civiles que tienen como finalidad el establecimiento de regímenes de previsión complementarios del sistema de seguridad social, para afiliados activos y pasivos del mismo y que sean de adscripción voluntaria.

Quedan excluidas de la administración de los mencionados fondos, las sociedades de carácter comercial y las constituidas exclusivamente con aportes patronales.

Las Sociedades Civiles administradoras, cuentan con autonomía administrativa y financiera y tienen como objeto principal la cobertura de las contingencias relativas a la incapacidad total o parcial, la vejez y la muerte. Además, pueden tener otros objetivos tales como el otorgamiento de beneficios adicionales ante riesgos de enfermedad, cargas de familia y maternidad, y desocupación. Cada sociedad es gobernada por una Asamblea Representativa de sus asociados y un Consejo Directivo.

El patrimonio de estas sociedades está constituido por las aportaciones de los asociados y de las empresas, en su caso; por los intereses devengados de las colocaciones efectuadas

así como por las rentas que provengan de sus inversiones en inmuebles o valores; y por las contribuciones, donaciones y legados que puedan hacerse en su favor.

Los fondos de las sociedades sólo pueden ser invertidos en instrumentos financieros ofrecidos por el Sector Público.

También pueden realizarse inversiones en bienes inmuebles, pero sólo a efecto de su enajenación o arrendamiento y en un porcentaje que no exceda del 25% del total invertido.

Adicionalmente, estas sociedades pueden conceder préstamos hasta de 2 años de plazo a sus afiliados con una tasa de interés que no podrá ser inferior a las tasas medias pasivas en moneda nacional del sistema bancario oficial.

La legislación prevé dos tipos de modalidades básicas de regímenes complementarios:

- I) Regímenes agrupados, cuyos afiliados pertenezcan a una misma empresa, o grupos de empresas, rama de actividad, gremio, profesión u oficio; y
- II) Regímenes abiertos, cuyos afiliados pueden ser personas sin vinculación necesaria entre ellas, salvo la condición de afiliados activos o pasivos al sistema de Seguridad Social.

Desde el punto de vista de la forma de contribución, los regímenes complementarios se ajustan a las siguientes modalidades:

- A) De aporte personal, caso en el cual la aportación está a cargo exclusivamente de los afiliados; y
- B) De aporte mixto, en cuyo caso, además de los afiliados, participan las empresas o instituciones vinculadas.

Tradicionalmente, ha existido una triple vertiente para el financiamiento del sistema: aportes obreros, aportes patronales y contribución del Estado, por medio de impuestos establecidos con este fin o transferencias presupuestales. Este sistema tripartito funciona plenamente cuando las instituciones administradoras son de carácter público-estatal. En los restantes casos la contribución del Estado puede o no existir.

2.3.3 ALTERNATIVAS DE REFORMA

El futuro del sistema uruguayo de previsión social es sombrío. El envejecimiento de la población, la propia maduración del sistema y la modalidad de indexación y revalorización de las pensiones apuntan, entre otros factores, a una acentuación de la crisis actual.

Queda así de manifiesto la necesidad de acometer reformas parciales o totales del sistema estatal, que aseguren a las generaciones futuras un sistema de pensiones más estable y financieramente sano.

Dos son las opciones básicas que se plantean ante la necesidad de reformar o ajustar el sistema IVS administrado por el Banco de Previsión Social. Una consiste en someterlo a un severo ajuste, que asegure su viabilidad a largo plazo. La otra, crear un nuevo sistema.

Dentro de la primera opción se consideró que, toda reforma estructural debería contribuir a asegurar la viabilidad del sistema en los decenios venideros, visualizándose tres cursos básicos de acción: o se aumentan los impuestos, o se rebajan los beneficios, o se impulsa una combinación de ambas opciones.

Las tasas de aportes patronales y/o personales así como la contribución a cargo del Estado uruguayo ya eran elevadas antes de la Reforma Constitucional de 1989, y ahora, luego de la expedición de la ley de "Ajuste Fiscal Tributario y Aportación al Banco de Previsión Social", lo son más aún. Los trabajadores en general perciben salarios reales bajos y no pueden enfrentar una carga tributaria mayor para financiar las pasividades en curso y futuras.

Tampoco se considera que sea un buen sustituto el financiamiento con cargo a ingresos tributarios generales.

Se diría entonces que, la opción más viable consiste en reducir las prestaciones, unificando, para ambos sexos la edad básica de retiro e incrementando la edad básica de jubilación en forma progresiva, entre otros ajustes.

La segunda opción sería sustituir el sistema vigente por otro, bajo un régimen financiero de capitalización colectiva (o de reparto con reservas de cobertura), o bien, de capitalización individual. En cualquier caso, habría que reconocer los derechos de los actuales afiliados activos, además de asegurar el servicio de las pasividades.

Al respecto, Hugo Lacurcia, eminente economista nos dice:

"Supóngase que se establece un sistema de ahorro individual y se emiten bonos de reconocimiento, de acuerdo a los criterios utilizados en la reforma chilena. En un cálculo extremo, se ha estimado que si se diera la opción de -- traslado a todos los actuales afiliados activos, el total de dichos bonos alcanzaría a -- unos US\$6,411 millones, monto similar al total de la deuda externa uruguaya. Si la opción se ofreciera sólo a los afiliados activos de hasta 20 años de edad, los bonos de reconocimiento alcanzarían a un equivalente de US\$3.3 millones. Si la opción se hiciera extensiva a -- los afiliados activos hasta 30 años, la emisión de bonos ascendería a US\$510,4 millones; hasta los de 40 años, a US\$1,958 millones; y -- hasta los de 50 años, a US\$4,321 millones.

"Por su parte, la disminución de los aportes -- anuales, con las tasas vigentes antes de la -- Ley de Ajuste Fiscal, alcanzarían a US\$9 millones anuales en el caso de que la reforma alcanzara únicamente a los afiliados activos de hasta 20 años de edad; US\$113,4 millones, hasta -- los 30 años; US\$222,5 millones, hasta los de -- 40 años; US\$332,1 millones, hasta los de 50 -- años; y US\$410,1 millones, si la opción se hiciera extensiva a los afiliados activos de hasta 59 años.

"A la luz de estas cifras, la opción tendría - que consistir en mantener el sistema vigente - para los afiliados activos y pasivos, con el - ajuste más fuerte que políticamente sea posi- - ble dentro de los parámetros planteados en la primera opción, y establecer un nuevo sistema para aquellos activos que vayan ingresando al mercado del trabajo. Ello aseguraría la extinción del actual sistema en un período de 40 a 50 años, justo cuando esté empezando a operar el servicio de pasividad del nuevo régimen".³⁸

En Uruguay, se han efectuado alguna mediciones tendientes a determinar el impacto que podría tener un régimen de capitalización individual sobre las finanzas del Estado y la evolución del mercado de capitales. Tales estimaciones se basaron en el estudio denominado "Algunos efectos financieros de transición a un sistema de capitalización individual", preparado por los servicios técnicos del BPS. Este supone una reforma jubilatoria con las siguientes características:

- I) Régimen abierto y de adscripción obligatoria para los hombres y mujeres entre 14 y 20 años de edad que ingresaren en un año determinado al mercado de trabajo civil; en el siguiente año se afiliarían los trabajadores de 14 a 21 años; en el posterior, los de 14 a 22 años, y así sucesivamente.

38 Uthoff, Andras y Raquel Szalachman. Sistema de Pensiones en América Latina, diagnóstico y alternativas de reforma. Uruguay. Proyecto Regional. Editorial Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo. Colección Estudios Políticos y Sociales, Santiago de Chile, 1991, Página 163.

- II) Capitalización individual, en donde el equilibrio financiero, en cuanto a valor actuarial de aportaciones y beneficios jubilatorios, se produce a nivel de cada uno de los afiliados.

- III) Aportación definida, es decir, con obligación preestablecida de afiliado activo.

- IV) Recurso financiero constituido por el aporte personal correspondiente a los afiliados activos, sin perjuicio del examen del caso en que se adiciona el aporte patronal.

- V) Sostenimiento de las actuales tasas del impuesto a las retribuciones personales de activos y pasivos, el cual seguiría siendo percibido por el BPS.

Se concluye entonces, que lo más aconsejable en Uruguay, es la aplicación gradual de un régimen de capitalización con las características ya señaladas para asegurar su viabilidad política.

2.4 PROYECTO DE REFORMA DEL SISTEMA DE PRESTACIONES SOCIALES EN VENEZUELA

El régimen administrado por el Instituto Venezolano del Seguro Social (IVSS) ha sido una de las víctimas de la aceleración del proceso inflacionario, que vino a sumarse a un inadecuado manejo de sus reservas financieras.

Es un hecho comúnmente aceptado que la situación financiera y actuarial del sistema de seguridad social es insostenible en ausencia de cuantiosos aportes del presupuesto fiscal,

dada la estrechez que éste sufre; y como consecuencia de ello, sus pensiones han dejado de constituir alternativas relevantes en la tarea de construir un sistema de pensiones de vejez que garantice un nivel de vida adecuado para quienes se retiran del mercado de trabajo; sólo la creación de un esquema alternativo cumpliría con el papel de atenuar el riesgo que afronta la población, ante el probable colapso del sistema público.

De manera simultánea, existen en Venezuela alrededor de 400 planes privados de pensiones de vejez y retiro, producto de los acuerdos contractuales entre empresas y trabajadores. Estos planes son de reducidas dimensiones y, en general, se encuentran limitados a empresas grandes, muchas de ellas públicas. Adicionalmente, la legislación laboral impone a las empresas la obligatoriedad de constituir reservas patrimoniales, llamadas prestaciones de antigüedad y cesantía, que cumplen con el objetivo de capitalizar parte del salario de los trabajadores. Este es un sistema esencialmente privado -aún cuando también el sector público está sujeto a contribuciones y prestaciones-, de administración descentralizada y que actúa bajo un sistema de reparto.

2.4.1 INSTITUTO VENEZOLANO DEL SEGURO SOCIAL.

La seguridad social en Venezuela es un complejo de actividades administradas por el IVSS, que van desde la prestación directa de servicios de salud hasta la provisión de pensiones por vejez e invalidez permanente, pasando por la provisión de indemnizaciones diarias por enfermedad y otras causas inhabilitantes para el trabajo. Las pensiones por vejez son un beneficio relativamente nuevo: las primeras

fueron otorgadas a fines de 1971. Los afiliados al Seguro Social tienen derecho a recibir pensiones por vejez, las cuales se encuentran definidas en términos nominales.

Desde 1986, los funcionarios o empleados de la administración pública nacional, de los Estados y los Municipios están excluidos del régimen de pensiones por vejez y se hallan cubiertos por un estatuto especial de jubilaciones y pensiones.

Desde el punto de vista de su financiamiento, el sistema funciona sobre la base de transferencias intergeneracionales. Esto es, los trabajadores actualmente activos financian las prestaciones de los trabajadores retirados. Sin embargo, el IVSS constituye anualmente un llamado "Fondo de Pensiones y demás Prestaciones en Dinero", cuyo monto se acumula para financiar las prestaciones futuras.

Las contribuciones del Seguro Social funcionan como un impuesto directo y regresivo a la nómina salarial. Se calcula como un porcentaje sobre el salario de referencia del trabajador, de acuerdo al grado de riesgo en que el IVSS clasifique a la empresa. El salario de referencia o de cotización tiene un tope máximo.

2.4.2 REQUISITOS PARA OBTENER UNA PENSION.

Tienen derecho a pensión de vejez los asegurados mayores de 60 años (55 en el caso de las mujeres) que tengan acreditadas un mínimo de 750 cotizaciones semanales. Para fines del cálculo de la pensión, el salario de referencia es igual al

promedio de los salarios cotizados en los últimos cinco años.³⁹

La pensión por vejez es calculada de acuerdo al número de cotizaciones y a la edad. La pensión de vejez no puede ser inferior al 40% del salario de referencia y en ningún caso menor de 2000 bolívares mensuales. Por cada 50 cotizaciones en exceso de los 750 exigidos, el porcentaje sobre el salario de referencia aumenta en 1%. Por cada año de edad en que el asegurado supere los 60 años si es hombre y 55 si es mujer, la pensión aumenta en 5%.⁴⁰

2.4.3 DISTRIBUCION DE LAS COTIZACIONES.

Los montos recaudados por cotizaciones se asignan a tres fondos dentro del IVSS. En el Fondo para Asistencia Médica recibe el 6% de los salarios de cotización (o el 43% del total recaudado); el Fondo para Indemnizaciones Diarias, el 1.25% de los salarios (o el 8.33% del total recaudado); y el Fondo para Pensiones y demás Prestaciones en Dinero, el remanente de lo percibido. Con cargo a este último fondo, se financian los pagos de pensiones y demás indemnizaciones en dinero (invalidez, sobrevivencia y nupcias). También el Ejecutivo realiza aportes para los gastos de funcionamiento administrativo del IVSS.⁴¹

39 Cfr. Boedo Currás, Manuel. Manual Teórico-Práctico de la Ley del Seguro Social. Editores Vadell. Caracas, Venezuela, 1987, Página 12.

40 Cfr. Idem.

41 Cfr. Ibidem. Página 10.

En realidad, el Fondo para Asistencia Médica es deficiente en el sentido de que la asignación prevista no cubre los gastos del servicio médico del IVSS y absorbe recursos del Fondo para Pensiones y demás Indemnizaciones en Dinero.

2.4.4. OTRAS PRESTACIONES PARA EL RETIRO.

Los asalariados venezolanos están amparados, además, por una disposición legal que obliga a las empresas a establecer una reserva patrimonial equivalente a un mes de salario por año de antigüedad, en concepto de prestaciones sociales por antigüedad y cesantía. Estas reservas son calculadas anualmente, usando como valor de referencia el último salario percibido, en el cual se incluyen todos los pagos regulares. Las prestaciones se hacen exigibles por el trabajador al momento de su retiro de la empresa y constituyen legalmente un crédito privilegiado contra aquélla. Los montos reservados para prestaciones se descuentan de las utilidades de la empresa y no están sujetos a gravámenes; sin embargo, son gravables como ingresos del trabajador sólo al momento en que éste los percibe. Adicionalmente, las empresas deben pagar intereses a los trabajadores sobre el monto total de reservas por prestaciones acumuladas. Como contrapartida, las empresas tienen derecho (y habitualmente lo ejercen) de usar fondos de prestaciones como financiamiento de su capital de trabajo.

El sistema está, por definición, 100% financiado, encontrándose sus prestaciones garantizadas con los activos de la empresa.

Ahora bien, el monto total que ha de pagarse al trabajador a su retiro de la empresa depende de que se retire voluntariamente, sea despedido con causa justificada, o sea

despedido sin dar causa. En los dos primeros casos, el monto corresponde simplemente al total acumulado, calculado con base en el último salario. En el tercer caso, es obligatorio el pago del doble del monto acumulado.

2.4.5 ALTERNATIVAS DE REFORMA

La discusión acerca de la necesidad y la oportunidad de reformar el sistema de prestaciones sociales, tendiente a constituir un esquema de pensiones de vejez por capitalización, ha cobrado importante relieve en Venezuela.

Un grupo de profesionales asociados a la Cámara de Comercio de Caracas (CCC) ha formulado una propuesta que contempla la constitución de un sistema de capitalización de las prestaciones sociales con objeto de acumular los fondos necesarios para financiar las pensiones de vejez:⁴²

- I).- La entrega anual al trabajador de las prestaciones de antigüedad y cesantía, equivalentes a un mes del salario anual (8.33%). Esta entrega anual elimina por completo la retroactividad, consagrada por el sistema actual de las obligaciones patrimoniales de la empresa con el trabajador.

- II).- El aporte, por la empresa, del equivalente a un 10% del salario anual a Fondos de Pensiones, bajo la forma de cuentas de capitalización individual en instituciones financieras especializadas.

42 Cfr. Cámara de Comercio de Caracas. Una propuesta sobre un Sistema Laboral y de Seguridad Social. Caracas, Venezuela, 1991, Página 33.

- III).- El pago de una prima especial por antigüedad de un día de salario por año de servicio.
- IV).- El reemplazo de la indemnización por despido injustificado, equivalente en la actualidad a dos meses del último salario por año o fracción superior a 6 meses de antigüedad en la empresa, por el pago de un mes de salario si el trabajador tiene menos de cinco años en la empresa; dos meses si el trabajador tiene entre 5 y 10 años; o tres meses si tiene más de 10 años de antigüedad.

La propuesta gubernamental sometida al Congreso Nacional, en el marco de un proyecto de Ley de Prestaciones Sociales de los Trabajadores, incluye:⁴³

- I).- La liquidación anual al trabajador de las prestaciones de antigüedad y cesantía, equivalentes a un mes del salario anual (8.33%). El 50% de ese monto será depositado en una cuenta de fideicomiso individual, entregándose el remanente al trabajador. Estos fondos quedan a disposición del trabajador al término de la relación laboral.
- II).- El reajuste cada tres años, por parte de la empresa, de los montos de las prestaciones, liquidando al trabajador una suma igual a la diferencia entre tres meses de su último salario y lo ya liquidado anualmente. De hecho, esta disposición reintroduce, aunque en forma limitada, la retroactividad de las obligaciones patrimoniales de la empresa.

43 Cfr. Ibidem. Página 35.

- III).- El aporte por parte de la empresa de un 10% del salario anual a Fondos de Pensiones, bajo la forma de cuentas de capitalización individual en instituciones financieras especializadas.
- IV).- El pago de una prima especial por antigüedad, equivalente a un día de salario por año de servicio.
- V).- El reemplazo de la indemnización por despido injustificado, equivalente en la actualidad a dos meses del último salario por año o fracción mayor de 6 meses de antigüedad en la empresa, por el pago de diferencia entre dos meses del último salario por año de antigüedad, hasta un máximo de 6 meses de salario, y las prestaciones liquidadas.

Como puede apreciarse, ambas propuestas poseen importantes elementos en común y son equivalentes desde el punto de vista de sus costos.

A comienzos de 1991, se presentó al Congreso Nacional el proyecto de Ley Orgánica de Prestaciones Sociales, como parte del proceso de reforma de la legislación laboral venezolana, iniciado con la aprobación de la Ley Orgánica del Trabajo. El proyecto contempla la creación por parte del Ejecutivo Nacional de una Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, dependiente del Ministerio de Trabajo, en la cual participarán patronos y trabajadores. Esta Superintendencia tendrá a su cargo la regulación del funcionamiento de la sociedades mercantiles que administren fondos de pensiones. En el mencionado proyecto, el Ejecutivo retiene un poder altamente discrecional en cuanto a la

reglamentación el funcionamiento de las AFP y a la estructura de control y caución que habrá que crear eventualmente.

"La propuesta hasta la fecha es muy parca en cuanto a la estructura del sistema de control y supervisión del funcionamiento de las AFP".⁴⁴

"La reforma propuesta garantiza sin duda mejores pensiones. Sin embargo, la eliminación de la disponibilidad de las prestaciones sociales durante períodos de desocupación temprana en la vida del asalariado hace que el flujo de ingresos se torne irregular, lo que puede tener efectos muy desfavorables sobre el bienestar de los trabajadores que pierdan su empleo. En este sentido, la viabilidad política de adoptar la reforma propuesta depende crucialmente de la inclusión en la agenda de debate de algún mecanismo (seguro de desempleo) que ayude a los trabajadores a enfrentar la caída de sus ingresos durante los períodos en que no laboran".⁴⁵

Resulta importante mencionar que hasta la fecha no ha sido aprobado el proyecto de Ley en comento, de acuerdo a la información proporcionada por la Embajada de Venezuela.

44 Márquez, Gustavo. La Reforma de Sistema de Prestaciones Sociales en Venezuela. Editorial Comisión Económica Para América Latina y el Caribe/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Colección Estudios Políticos y Sociales. Santiago de Chile, 1991, Página 225.

45 Ibidem. Página 227.

Es así como se han estudiado cuatro sistemas pensionarios tradicionales latinoamericanos -el costarricense, el ecuatoriano, el uruguayo y el venezolano-, y se han explicado sus esfuerzos por transformar su respectivo programa de previsión social.

Como se desprende del desarrollo de este Capítulo, se han tratado de replantear los sistemas prevalecientes en diversos países latinoamericanos, en donde se constituyen algunas alternativas de solución que pretenden robustecer el poder adquisitivo del sector pensionario.

Cabe señalar que no se incorporó el sistema pensionario mexicano en este Capítulo, a fin de evitar innecesarias reiteraciones, ya que el mismo se expondrá en el desarrollo del Capítulo siguiente. Sin embargo, se anticipa que México conserva su esquema tradicional de seguridad social, el que se ha visto complementado por un beneficio adicional, el Sistema de Ahorro para el Retiro.

CAPITULO TERCERO

REGIMEN JURIDICO DE LA PREVISION SOCIAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL MEXICANA

El objetivo de este capítulo es analizar el desarrollo paulatino de la legislación existente en materia de seguridad social, en el marco de la Administración Pública Federal de México.

3.1 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto original de 1917 disponía que:⁴⁶

"El Congreso de la Unión y las legislaturas -
de los Estados deberán expedir leyes sobre --
el trabajo, fundadas en las necesidades de ca
da región, sin contravenir a las bases si- -
guientes, las cuales regirán el trabajo de --
los obreros, jornaleros, empleados domésticos
y artesanos y, de manera general, todo contra-
to de trabajo ...

.....
"XXIX. Se considerarán de utilidad social: el
establecimiento de Cajas de Seguros Populares,
de invalidez, de vida, de cesación involunta-
ria de trabajo, de accidentes y otros fines -

46 Cfr. Sánchez León, Gregorio. Derecho Mexicano de la Seguridad Social. Ed. Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1987. Página 282.

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".

En dicho texto no se distinguía a los trabajadores del Gobierno Federal.

Tampoco las reformas de 1929, 1933, 1938 ni de 1942 hechas al artículo citado, involucran a los trabajadores del Gobierno.

Es hasta el 5 de diciembre de 1960, cuando se publicó la reforma que incorporó en el texto constitucional los derechos de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión y de los entonces territorios federales, así como del Departamento del Distrito Federal.

A partir de dicha reforma, el artículo 123 constitucional, se alinea al derecho laboral al precisar en su texto inicial que:⁴⁷

"El Congreso de la Unión expedirá, de acuerdo con las siguientes bases, leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: A. El de los obreros, - jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de manera general, todo contrato de trabajo ... B. El de los trabajadores al servicio de los - Poderes de la Unión y de los Gobiernos del -- Distrito Federal y Territorios."

47 Cfr. Briseño Ruíz, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla, S.A. de C.V. México, 1987, Página 82.

Sin embargo, los trabajadores al servicio de las entidades federativas y de los municipios estuvieron excluidos de la aplicación de las leyes laborales y del artículo 123 apartados A y B, hasta el 3 de febrero de 1983, día en que fue publicada la reforma a la fracción IX del artículo 115 que establecía:⁴⁸

"IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo - 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere".

Posteriormente, el contenido del texto anterior fue trasladado, con la adecuación correspondiente al último párrafo y a la fracción V, de los artículos 115 y 116 respectivamente, de la propia Carta Magna.

Actualmente el artículo 123 constitucional, estipula:

"Art. 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

48 Cfr. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México 1984. Página 737.

"El Congreso de la Unión sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:"

"A

"B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

.....

"XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

"a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte..."

De esta manera, se puede apreciar la preocupación que se ha tenido por alcanzar una compatibilidad de las prioridades públicas con la suprema prioridad social que deben tener los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado.

Siguiendo esta línea y como uno de sus objetivos fundamentales, el Gobierno de la República Mexicana ha pugnado por el mejoramiento de las condiciones de bienestar social de los trabajadores al servicio del Estado, mediante el establecimiento de seguros, prestaciones y servicios sociales oportunos, eficaces y suficientes; buscando asimismo, toda clase de alternativas tendientes a mejorar la situación socioeconómica del sector pensionario, entre las que destaca el Decreto por el que se establece en favor de los trabajadores al servicio de la Administración Pública Federal, que estén sujetas al régimen obligatorio de la Ley del ISSSTE, un sistema de ahorro para el retiro, el cual estudiaremos a continuación.

3.2 EL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO DENTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) dentro del sector público, surge con el afán de fomentar el ahorro para la inversión y de reforzar las medidas necesarias para que los trabajadores al servicio del Ejecutivo pudieran mejorar su situación económica, particularmente al momento de su retiro.

Dicho Sistema fue regulado en su inicio por el "Decreto por el que se establece, en favor de los trabajadores al Servicio de la Administración Pública Federal que estén sujetos al régimen obligatorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), un sistema de ahorro para el retiro", publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de marzo de 1992; así como por las "Reglas Generales sobre el Sistema para el Retiro, establecido en favor de los trabajadores al servicio de la Administración Pública Federal que estén sujetos al régimen obligatorio de la Ley del ISSSTE", publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 1992 y por las "Reglas a las que deberán sujetarse las Cuentas Individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores del Sector Público", publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 4 de mayo de 1992.

Posteriormente, mediante la reforma publicada el 4 de enero de 1993, el contenido del citado Decreto se integró al texto de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; y las Reglas enunciadas fueron abrogadas para dar paso a dos nuevos ordenamientos, a saber:

- 1) "Reglas Generales sobre el Sistema de Ahorro para el Retiro, establecido en favor de los Trabajadores del Estado"; publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 1993, y
- 2) "Reglas a las que deberán sujetarse las cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores del Estado"; publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1993.

No obstante lo anterior y toda vez que los tres ordenamientos abrogados constituyen el origen del Sistema de Ahorro para el Retiro dentro de la Administración Pública Federal, resulta conveniente exponer lo dispuesto por éstos, enumerando las características que le atribuyen al referido Sistema.⁴⁹

1. CARACTER OBLIGATORIO.⁵⁰

Se establece un sistema de ahorro para el retiro en favor de los trabajadores de la Administración Pública Federal, que estén sujetos al régimen obligatorio de la Ley del ISSSTE.

49 El mecanismo vigente del SAR será estudiado con detenimiento en el próximo Capítulo.

50 Decreto por el que se establece en favor de los trabajadores al servicio de la Administración Pública Federal que estén sujetos al régimen obligatorio de la Ley del ISSSTE un Sistema de Ahorro para el Retiro. Artículo Primero. Diario Oficial de la Federación, México, 27 de marzo de 1992.

Reglas a las que deberán sujetarse las cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro para los Trabajadores del Sector Público. Regla Primera. Diario Oficial de la Federación, México, 4 de mayo de 1992.

El Ejecutivo Federal puede autorizar la incorporación voluntaria a este sistema.

2. ENTERO DE LAS APORTACIONES.⁵¹

Las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal están obligadas a enterar al ISSSTE el importe de las aportaciones correspondientes al SAR, mediante la constitución de depósitos de dinero para abono en las cuentas individuales de ahorro para el retiro, abiertas a nombre de sus trabajadores, en Instituciones de Crédito.

Igualmente, las Dependencias y Entidades deben proporcionar a dichas instituciones, información acerca de los importes totales de las cuentas individuales, así como información relativa a cada trabajador, a fin de que puedan individualizar las aportaciones citadas.

3.- PORCENTAJE DE LAS APORTACIONES.⁵²

Las aportaciones se calculan en forma mensual, por el importe equivalente al 2% del sueldo de tabulador

51 Decreto, cit. Artículo Segundo, Cuarto y Cuarto Transitorio.

Reglas Generales sobre el Sistema de Ahorro para el Retiro, establecido en favor de los Trabajadores al Servicio de la Administración Pública Federal que estén sujetos al régimen obligatorio de la Ley del ISSSTE. Regla Primera y Artículo Segundo Transitorio. Diario Oficial de la Federación, México, 4 de mayo de 1992.

Reglas a las que deberán sujetarse las cuentas individuales, cit. Regla Cuarta Transitoria.

52 Decreto, cit. Artículo Tercero.

conforme al puesto y nivel de cada trabajador, mismas que son cubiertas con cargo al presupuesto de la Dependencias y Entidades, estableciéndose como límite superior de dicho sueldo de tabulador, el equivalente a 25 veces el salario mínimo general diario que rige en el Distrito Federal, elevado al mes.

El entero de las aportaciones se realiza por bimestres vencidos, a más tardar el día 17 de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre de cada año.

4. PORCENTAJE DE APORTACION INICIAL.⁵³

Las Dependencias y Entidades quedaron obligadas a abrir una cuenta global a favor de sus trabajadores, en la institución de crédito de su elección, con una aportación inicial al SAR para cada uno de dichos trabajadores, misma que debieron realizar antes del 29 de mayo de 1992. El monto de la aportación inicial fue calculado aplicando el 8% al sueldo del tabulador, aplicable al 1° de mayo de 1992.

53 Decreto, cit. Artículo Segundo Transitorio.

Reglas a las que deberán sujetarse las cuentas individuales, cit. Regla Segunda Transitoria.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

5. COMPROBACION DE LAS APORTACIONES.⁵⁴

Las instituciones de crédito deben entregar en el domicilio que las Dependencias y Entidades les hayan indicado, los comprobantes individuales a nombre de cada uno de sus trabajadores afiliados al SAR, dentro de un plazo de 30 días naturales, contados a partir de la fecha en que reciban los recursos.

El entero de las aportaciones se acredita mediante la entrega que las Dependencias y Entidades efectúan a cada uno de sus trabajadores, del comprobante expedido por la institución de crédito en la que aquéllas hayan enterado las aportaciones citadas, junto con el último pago del sueldo de los meses de febrero, abril, junio, agosto, octubre y diciembre de cada año.

El entero de las aportaciones iniciales, así como de las aportaciones correspondientes a los bimestres tercero a sexto de 1992, se debió acreditar mediante la entrega que las Dependencias y Entidades hicieron a cada uno de sus trabajadores, de un comprobante elaborado por las mismas, junto con el último pago del sueldo de los meses de mayo, julio, septiembre y noviembre de 1992, y enero de 1993, según correspondiera.

54 Decreto, cit., Artículos Sexto y Noveno Transitorio.

Reglas Generales, cit. Regla Cuarta y Artículo Tercero Transitorio.

6. AJUSTE E INTERES.⁵⁵

El saldo de las cuentas individuales al fin de cada mes se ajusta en una cantidad igual a la resultante de aplicar al saldo promedio diario mensual de las propias cuentas, la variación porcentual del Índice Nacional de Precios al Consumidor, publicado por el Banco de México, correspondiente al mes inmediato anterior al del ajuste; y causa intereses a una tasa no inferior al 2% anual pagaderos mensualmente mediante su reinversión en las respectivas cuentas, a más tardar a partir del cuarto día hábil bancario inmediato siguiente a aquél en que las instituciones de crédito que lleven las cuentas individuales reciban las aportaciones.

7. BANCO DE MEXICO.⁵⁶

Las aportaciones que reciban las instituciones de crédito operadoras o no de las cuentas individuales, deben ser depositadas a más tardar el cuarto día hábil bancario inmediato siguiente al de su recepción en la cuenta que el Banco de México le lleve al ISSSTE, para que actúe por cuenta del Instituto, invirtiendo dichos recursos en créditos a cargo del Gobierno Federal.

55 Decreto, cit. Artículo Noveno.

Reglas a las que deberán sujetarse las cuentas individuales, cit. Regla Octava.

56 Decreto, cit. Artículo Octavo.

Reglas a las que deberán sujetarse las cuentas individuales, cit. Regla Séptima.

8. COMISION.⁵⁷

Las instituciones de crédito pueden cargar mensualmente a las cuentas individuales, el primer día del mes inmediato siguiente, la comisión máxima del 0.50% anual, por el manejo de las mismas.

La tasa de interés pagadera al trabajador, una vez descontada dicha comisión, no debe ser menor del 2% anual.

9. INDIVIDUALIZACION DE LAS CUENTAS GLOBALES.⁵⁸

Dentro del período transcurrido a partir de la publicación del Decreto de creación del SAR y hasta el 1° de septiembre de 1992, las instituciones de crédito procedieron a individualizar las cuentas correspondientes a cada trabajador, mediante la apertura de cuentas a favor de cada uno de ellos; y a partir de esta última fecha, las aportaciones bimestrales se comenzaron a enterar en las cuentas individuales correspondientes.

57 Decreto, cit. Artículo Noveno.

Reglas Generales, cit. Regla Séptima.

Reglas a las que deberán sujetarse las cuentas individuales, cit. Regla Novena.

58 Decreto, cit. Artículo Sexto y Séptimo Transitorios.

Reglas a las que deberán sujetarse las cuentas individuales, cit. Regla Novena Transitoria.

10. INCUMPLIMIENTO Y RECLAMACIONES.⁵⁹

El trabajador puede notificar el incumplimiento de las obligaciones a cargo de las Dependencias y Entidades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo.

Los trabajadores titulares de las cuentas del SAR y, en su caso, sus beneficiarios pueden, a su elección, presentar sus reclamaciones contra las instituciones de crédito ante la Comisión Nacional Bancaria o hacer valer sus derechos en la forma que establecen las Leyes.

11. CUENTA UNICA.⁶⁰

El trabajador no debe tener más de una cuenta de ahorro para el retiro, salvo en los casos en que aquél esté sujeto al régimen del Instituto Mexicano del Seguro Social o a otro mecanismo de seguridad social además del ISSSTE.

59 Decreto, cit. Artículo Séptimo.

Reglas Generales, cit. Regla Novena.

60 Reglas a las que deberán sujetarse las cuentas individuales, cit. Regla Tercera.

12. TERMINO DE LA RELACION LABORAL.⁶¹

En caso de terminación de la relación laboral, la Dependencia o Entidad deberá entregar a la Institución de Crédito respectiva, en favor del trabajador, la aportación correspondiente al bimestre de que se trate o, en su caso, la parte proporcional a dicha aportación en la fecha en que deba efectuar el pago de las aportaciones correspondientes a dicho bimestre.

13. TERMINO DE LA RELACION LABORAL EN EL PERIODO DEL 1° DE MAYO AL 31 DE AGOSTO DE 1992.⁶²

En el caso de que el trabajador hubiere terminado su relación laboral durante el período comprendido entre la fecha de entrada en vigor del Decreto y el 31 de agosto de 1992, y la institución de crédito que hubiere recibido la aportación inicial, no hubiese abierto una cuenta individual de ahorro para el retiro a nombre del propio trabajador, la Dependencia o Entidad respectiva debió entregar al trabajador las aportaciones que le correspondían hasta esa fecha mediante Certificados de Aportaciones del SAR, a más tardar dentro de los cinco días hábiles siguientes a la citada terminación.

61 Decreto, cit. Artículo Quinto.

62 Decreto, cit. Artículo Quinto Transitorio.

Reglas a las que deberán sujetarse las cuentas individuales, cit. Regla Sexta Transitoria.

Dichos certificados tienen una vigencia de cinco años a partir de la fecha de su expedición. Si los titulares de tales documentos no los presentaren durante su vigencia en las instituciones de crédito que les lleven su cuenta individual, para que se les acredite el importe de los mismos, perderán en favor del ISSSTE el derecho sobre las aportaciones que representan los referidos Certificados.

14. RETIRO DE LAS APORTACIONES.⁶³

El trabajador puede retirar el saldo de su cuenta individual, siempre que por razones de una nueva relación laboral, deje de ser sujeto de este sistema y dicho saldo se abone a otra cuenta a su nombre en algún mecanismo de ahorro para retiro de los que al efecto señale el Comité Técnico del SAR.

15. PENSION VITALICIA.⁶⁴

El trabajador que tenga 65 años de edad o bien, que adquiriera el derecho a disfrutar de una pensión por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada, invalidez o incapacidad total permanente o incapacidad parcial permanente del 50% o más, en los términos de la Ley del ISSSTE, o de algún plan de pensiones establecido por su Dependencia o Entidad, tendrá derecho a que la institución de crédito que opere s cuenta individual, le entregue por cuenta

63 Decreto, cit. Artículo Décimo Quinto.

64 Decreto, cit. Artículo Décimo Tercero y Décimo Cuarto. Reglas Generales, cit. Regla Sexta.

del ISSSTE los fondos de su cuenta del SAR, situándose-los en la entidad financiera que el trabajador designe, a fin de adquirir una pensión vitalicia, o bien, entregándoselos al propio trabajador en una sola exhibición.

Tratándose de incapacidades temporales del trabajador, si éstas se prolongan por más tiempo que los períodos de prestaciones fijados por la Ley del ISSSTE, éste tendrá derecho a que la institución de crédito le entregue, por cuenta de dicho Instituto una cantidad no mayor del 10% del saldo de su cuenta individual.

Los planes de pensiones a que se refiere el primer párrafo de este punto, serán aquellos que cumplan los requisitos siguientes:

- I. Que cubran los requisitos de deducibilidad para efectos del Impuesto Sobre la Renta.
- II. Que el importe de la pensión mensual que paguen las mismas, sumada a la que otorgue el ISSSTE en términos de la ley que regula dicho Instituto, sea por lo menos equivalente al salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, elevado al mes.

En el evento de que los trabajadores manifiesten su conformidad para que la pensión correspondiente al plan, se otorgue en un pago único, el importe de dicho pago deberá ser suficiente para que los trabajadores estén en posibilidad de contratar una renta vitalicia que les dé derecho a una pensión cuando menos igual a la mencionada en el párrafo anterior.

III. Que los trabajadores para disfrutar de la pensión por cesantía en edad avanzada, jubilación o su equivalente, establecida en esos planes, tengan cuando menos 30 años de servicios o 60 años de edad.

16. APORTACION ADICIONAL.⁶⁵

Los trabajadores tendrán en todo tiempo el derecho de hacer aportaciones adicionales a su cuenta individual, ya sea por conducto de su Dependencia o Entidad al efectuarse el entero de las aportaciones, o mediante entrega de efectivo o documentos aceptables para la institución que lleve su cuenta.

Cuando los cuentahabientes no estén sujetos a una relación laboral, podrán efectuarse aportaciones adicionales para abono a su cuenta individual, por importes no inferiores al equivalente a cinco días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, sin perjuicio de que las instituciones puedan recibir aportaciones por montos menores.

65 Decreto, cit. Artículo Décimo Octavo.

Reglas a las que deberán sujetarse las cuentas individuales, cit. Regla Segunda.

17. SEGURO DE VIDA.⁶⁶

El trabajador tendrá derecho a solicitar la contratación de un seguro de vida con cargo a los recursos de su cuenta individual, en los términos que al efecto determine el Comité Técnico.

18. APORTACION ADICIONAL Y RETIRO TASADOS.⁶⁷

Durante el tiempo que el trabajador deje de estar sujeto a una relación laboral con una Dependencia o Entidad, tendrá derecho a:

I. Realizar aportaciones a la cuenta individual del SAR, siempre que las mismas sean por un importe no inferior al equivalente de cinco días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, sin perjuicio de que las instituciones de crédito puedan recibir aportaciones por montos menores, y

II. Retirar de la cuenta individual del SAR, una cantidad no mayor al 10% del saldo de la misma.

El derecho consignado en esta fracción, sólo podrán ejercerlo los trabajadores cuyo saldo de la cuenta individual registre, a la fecha de la solicitud respectiva, una cantidad no inferior equivalente al resultado de multiplicar por 18 el monto de la última

66 Decreto, cit. Artículo Décimo Segundo.

67 Decreto, cit. Artículo Décimo Séptimo.

Reglas a las que deberán sujetarse las cuentas individuales, cit. Regla Décima Segunda.

aportación invertida en la cuenta, y siempre que acredite con los estados de cuenta correspondientes, no haber efectuado retiros durante los cinco años inmediatos anteriores a la fecha citada.

19. BENEFICIARIOS.⁶⁸

El trabajador titular de una cuenta individual del SAR, deberá a la apertura de la misma, designar beneficiarios. Lo anterior, sin perjuicio de que en cualquier tiempo el trabajador pueda substituir a las personas que hubiere designado, así como modificar, en su caso, la proporción correspondiente a cada una de ellas.

En el caso de fallecimiento del trabajador, la institución de crédito respectiva entregará el saldo de la cuenta individual a los beneficiarios que el titular haya señalado por escrito para tal efecto, en la forma elegida por el beneficiario, ya sea como pensión vitalicia o en una sola exhibición. La designación de beneficiarios queda sin efecto si el o los designados mueren antes que el titular de la cuenta.

68 Decreto, cit. Artículo Décimo Sexto.

Reglas a las que deberán sujetarse las cuentas individuales, cit. Regla Quinta.

20. TRASPASOS.⁶⁹

Los cuentahabientes podrán solicitar a las instituciones de crédito traspasos de la totalidad de los recursos depositados en la cuenta a otra institución de crédito.

También podrán solicitar traspasos de parte o la totalidad de los recursos depositados en la cuenta, a fin de ser invertidos en sociedades de inversión constituidas en términos del Artículo Décimo Primero del Decreto, administradas por instituciones de crédito, casas de bolsa, instituciones de seguros o sociedades operadoras de sociedades de inversión.

Los traspasos deberán solicitarse en algún día hábil bancario de los comprendidos entre los días cinco y diez o veinte y veinticinco de cada mes.

21. COMITE TECNICO.⁷⁰

El SAR, debe contar con un Comité Técnico integrado por siete miembros propietarios: tres por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; dos por el Banco de México; uno por el ISSSTE; y uno por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

Por cada miembro propietario se designa un suplente.

69 Decreto, cit. Artículo Décimo Primero.

Reglas a las que deberán sujetarse las cuentas individuales, cit. Regla Décima.

70 Decreto, cit. Artículos Décimo Noveno y Vigésimo.

Asimismo, el Comité debe contar con un Secretario.

A dicho Comité corresponde:

- 1.- Actuar como órgano de consulta respecto de asuntos relativos al SAR;
- 2.- En su caso, recomendar a las autoridades competentes la adopción de criterios y proponer reglas de carácter general sobre dicho sistema;
- 3.- Autorizar modalidades particulares para el cumplimiento de las obligaciones y ejercicio de derechos;
- 4.- Resolver sobre las circunstancias específicas no previstas, y
- 5.- Las demás que fueren necesarias.

El Comité debe cesionar cada cuatro meses y, en fecha distinta, a petición de cualquiera de sus miembros propietarios.

Finalmente, puede agregarse que, este conjunto de disposiciones constituyen una revolución en el sistema pensionario dentro del régimen obligatorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que idealmente promete una vida con menos presiones económicas para el pensionado, así como el saneamiento de las finanzas de nuestro país. Por ello es importante conocer la trayectoria del mencionado Instituto, a fin de contar con un panorama más amplio,

capaz de explicar el por qué de la inclusión del SAR al sector público.

3.3 INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, creado mediante Decreto del Ejecutivo Federal de fecha 28 de diciembre de 1959, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre del mismo año. Su objeto consiste en organizar y administrar la seguridad social y otorgar las prestaciones establecidas por la Ley, en favor de los Trabajadores del Estado.

El desarrollo del sistema pensionario a partir del nacimiento del ISSSTE ha observado los siguientes cambios:

1.- En 1960, la Ley del ISSSTE contempló como seguros pensionarios:

- La jubilación con 30 años de cotización y una cuota pensionaria del 100% del promedio de los sueldos disfrutados en los últimos 5 años de servicio;
- Una pensión por vejez con 55 años de edad y 15 años de cotizaciones, con una cuota pensionaria entre 40% y un 95% del promedio de los sueldos percibidos en los últimos 5 años de servicios;
- Una pensión de invalidez con requisitos y beneficios semejantes a la pensión de vejez, salvo

lo concerniente a la edad;

- Una pensión por causa de muerte del trabajador, que tuviera derecho a pensión o del pensionista, con una cuota para los familiares del 100% de la que correspondía al trabajador o del 80% en el caso de haber sido pensionista y disminuyendo ésta un 10% cada año hasta llegar a la mitad de la pensión.

Desde el 1° de enero de 1960 se estableció en la Ley del Instituto, una cuota del 8% del sueldo básico para los trabajadores y una aportación del 17.75% para las entidades y organismos públicos, para hacer frente a los gastos de catorce diferentes seguros, así como a los servicios y prestaciones a cargo de la Institución. El monto de estas cuotas y aportaciones no se han actualizado en los últimos 32 años, no obstante que en 1984 se incrementaron a 20 los seguros, servicios y prestaciones para los Trabajadores del Estado.

- 2.- La base del cálculo para fijar la cuota pensionaria ha sufrido modificaciones en la Ley. Durante casi 50 años (1925-1974), se determinó con el promedio del sueldo devengado por el trabajador en los últimos 5 años de actividad laboral. A partir de 1974 y hasta diciembre de 1986, el cálculo se fijó con el promedio de los sueldos de los últimos 3 años; y a partir de diciembre de 1986 con el promedio del último año. Sin embargo, no se hicieron los ajustes correspondientes en las primas de financiamiento para soportar el impacto económico de estas medidas.

- 3.- En 1981, se estableció en la Ley de referencia, la pensión dinámica para incrementar las pensiones al mismo tiempo y en la misma proporción en que se aumentan los sueldos de los trabajadores activos, pero tampoco se efectuaron las providencias económicas correspondientes.
- 4.- La Ley del ISSSTE, en vigor a partir de 1984, introdujo nuevos beneficios:

La pensión de cesantía en edad avanzada con 10 años de servicio y 60 años de edad;

Un incremento de los beneficios económicos para la indemnización global y los gastos de funeral, eliminándose la disposición de disminuir las pensiones de los deudos un 10% cada año hasta establecerlas en un 50%.

Desafortunadamente, todo lo anterior fue realizado sin incluir el soporte financiero para enfrentar el costo de los beneficios.

- 5.- En 1986, se reformó la Ley mencionada, para disminuir de 30 a 28 los años de cotización requeridos para que la mujer accediera al beneficio de la jubilación, pero sin que esta modificación se haya acompañado del apoyo financiero correspondiente.
- 6.- Por otra parte, debido al proceso inflacionario que en la década de los años setentas vivió nuestro país, así como al rezago que se tuvo en los incrementos a las pensiones existentes hasta 1982, las cuotas pensionarias

perdieron una parte considerable de su valor adquisitivo, de tal suerte que a fines de 1982 el 90% de las pensiones se encontraban en un 40% con respecto al salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Esta situación, motivó a que la H. Junta Directiva, que es el órgano de gobierno superior del ISSSTE, autorizara de manera extraordinaria los incrementos paulatinos a las pensiones, hasta lograr en el año de 1985 una nivelación al salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, acordando en el año de 1986 que ninguna pensión a cargo de ISSSTE fuera inferior a dicho salario. Esta medida también ha representado un fuerte costo para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

- 7.- Asimismo, a partir del 1° de enero de 1985, el sueldo a considerar para efecto de determinar el monto de la pensión cambió sustancialmente, toda vez que antes de esa fecha las pensiones se calculaban con base en los sueldos pagados con partidas cotizantes (sueldo y sobresueldo) y a partir de esa fecha las pensiones se calculaban con base a sueldos compactados, lo que también repercutió financieramente en la Institución, máxime si se toma en cuenta que en algunos casos se incluyeron en los sueldos compactados partidas no cotizantes al Instituto.
- 8.- A lo anterior, debe agregarse el importante incremento de la población pensionaria del Instituto ya que en los últimos 8 años las pensiones han aumentado un 142%, dados los programas de adelgazamiento del sector público, así como el nulo crecimiento de la población trabajadora del Estado.

Por todo ello, el Instituto presenta una situación financiera difícil, con tendencia creciente al desequilibrio en el rubro de jubilaciones y pensiones, de tal forma que se han superado con mucho las bases financieras y actuariales de la prima vigente del seguro pensionario.

Para resolver esta problemática, se hace necesaria la reordenación económica del Instituto, sin apartarse del propósito esencial de su constitución, consistente en brindar seguridad social a la población trabajadora del Estado, así como la protección especializada para los jubilados y pensionados que con su esfuerzo contribuyeron a crear las instituciones de la República.

De esta manera, durante la brillante administración del Lic. Emilio Lozoya Thalmann, se propuso la reforma a la Ley del ISSSTE que no sólo se ocupó de la redistribución de las primas de financiamiento de sus distintos fondos, sino que también persiguió establecer reglas claras para seguir apoyando a sus pensionados, mediante el sistemático incremento a sus cuotas pensionarias, en la misma fecha y con idéntico porcentaje a los autorizados para los salarios mínimos, vigentes en el Distrito Federal.

Dicha reforma cobró vida mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 4 de enero de 1993, en la que se destacó de manera primordial la constitución de un Sistema de Ahorro para el Retiro, en beneficio de los trabajadores del Estado, a fin de aumentar los recursos a su disposición de dichos trabajadores en el momento de su retiro, mediante el establecimiento de cuentas bancarias individuales, abiertas a su nombre, en las que las Dependencias y Entidades abonarán las cuotas

correspondientes, coadyuvando con el espíritu de la presente administración, a encontrar verdaderos mecanismos tendientes a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores al servicio del Estado mexicano.

Este beneficio se hace extensivo a los trabajadores adscritos a los Poderes Legislativo y Judicial.

En adición a esta reforma, la legislación federal del trabajo burocrático ha contemplado otra serie de medidas que benefician al trabajador al servicio del Estado, en los rubros social y económico, mismas que por su interés se expondrán a continuación.

3.4 LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL; Y LOS MECANISMOS TENDIENTES A MEJORAR LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL SECTOR PUBLICO.

Actualmente, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, establece la obligación para los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones como el ISSSTE, la Lotería Nacional, el Instituto Nacional Indigenista, la Comisión Nacional Bancaria, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión Nacional de Valores; así como de los organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos, de cubrir las aportaciones que fijan las leyes especiales, para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales comprendidos en los conceptos de jubilación y pensión por invalidez, vejez o muerte.

Aunado a este ordenamiento, como se ha asentado a lo largo de este Capítulo, desde 1964, el Poder Ejecutivo Federal ha manifestado su interés por dar una protección cada vez más amplia a los servidores del Estado, garantizando la estabilidad y el amparo económico tanto del trabajador como de su familia, a través de una serie de mecanismos que han logrado mejores beneficios de seguridad social.

Dichos mecanismos se traducen en la emisión de acuerdos, en los cuales se ha establecido la contratación de diferentes tipos de seguros colectivos como son el de vida, el de retiro y el capitalizable. Bajo este último seguro quedan protegidos todos los trabajadores civiles que presten sus servicios en las Dependencias y Entidades del Ejecutivo Federal, en los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación y en el Departamento del Distrito Federal; así como aquellos trabajadores del Estado que tengan nombramientos legalmente expedidos o que estén incluidos en listas de raya como trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo, cualquiera que sea la edad, sexo u ocupación del trabajador sin necesidad de examen médico.

Queda excluido de la protección de este seguro, el personal que preste servicios mediante contrato sujeto a la legislación común o que perciba emolumentos por honorarios y haberes.

Este Seguro Colectivo capitalizable, otorga beneficios diversos. Para los casos de fallecimiento, ya sea por muerte natural o accidental, cuenta con una suma asegurada básica, misma que puede duplicarse o triplicarse de acuerdo a la situación concreta.

Asimismo, cuenta con un fondo de capitalización, cuyo saldo puede ser retirado por el asegurado a la separación del servicio activo o por sus beneficiarios en caso de fallecimiento.

La prima en el citado seguro es mensual por cada trabajador asegurado, cuyo importe total es cubierto por el Gobierno Federal o el Departamento del Distrito Federal, según se trate.

De esta forma, el Ejecutivo ha externado su profunda preocupación por elevar al máximo posible el nivel de vida de los servidores públicos, procurando que estos, entre otras prestaciones, disfruten de aquéllas que tengan características de seguridad social, con el objeto de constituir un apoyo adicional que fortalezca la economía familiar.

CAPITULO CUARTO

ANALISIS JURIDICO ACERCA DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

El propósito de este último Capítulo consiste en exponer de manera amplia, el análisis jurídico correspondiente a los diferentes elementos del Sistema de Ahorro para el Retiro, con la finalidad de emitir un juicio que sustente la base de la elaboración de la presente tesis.

4.1 SIGNIFICADO DE LOS DIVERSOS CONCEPTOS QUE CONFORMAN EL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO.

¿Qué se entiende por Sistema de Ahorro para el Retiro en favor de los Trabajadores al Servicio de la Administración Pública Federal?

Para tener una mejor comprensión del significado que guarda el programa previsional implantado en nuestro país, en beneficio de los trabajadores del Estado, es necesario definir cada uno de los términos que lo componen:

Sistema.- De conformidad con la Enciclopedia Jurídica Omeba, es un conjunto ordenado de reglas o principios sobre una materia enlazados entre sí.⁷¹

Lo anterior, refleja una conexión lógica en la cual lo especial debe pensarse como derivado de lo general.

71 Cfr. Omeba, Enciclopedia Jurídica. T. XVII. Editorial Driskill, S.A. Argentina 1986, Página 493.

Ahorro.- De acuerdo al significado consagrado en la fuente antes citada, en su doble acepción el ahorro es la acción y efecto de sustraerse a trabajos o riesgos, y la actitud que evita gastos conservando su importe. Es un método de previsión, una disciplina de la voluntad y del espíritu, un ejercicio valioso para fortalecer el carácter, que abarca todas las manifestaciones de la vida y dota al hombre de una madurez de juicio que le permite un mejor aprovechamiento de sus capacidades personales y especialmente del fruto de su trabajo.⁷²

En este sentido, puede afirmarse que el ahorro constituye una forma de prevenir las necesidades futuras.

Retiro.- El Diccionario de la Lengua Española lo define como: La acción y efecto de apartar o separar a una persona o cosa de otra o de un sitio.⁷³

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba nos dice que el retiro consiste en la jubilación del trabajador y que dicha institución apareció en los países europeos para el amparo

72 Cfr. Ibidem. T.I. Página 422.

73 Cfr. Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. T. XVI. Editorial Espasa-Calpe, S.A. Madrid, España, 1970

exclusivo de los empleados públicos.⁷⁴

Trabajador.- Es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.⁷⁵

Asimismo, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado determina que el trabajador es toda persona que preste sus servicios en las Dependencias o Entidades incorporadas a su régimen, mediante designación legal o nombramiento, o por estar incluido en las listas de raya de los trabajadores temporales, con excepción de aquéllos que presten sus servicios mediante contrato sujeto a la legislación común y a los que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios.⁷⁶

74 Cfr. Omeba, Enciclopedia Jurídica, op. cit. T. XVII, Página 57.

75 Cfr. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional. Diario Oficial de la Federación 28 de diciembre de 1963. Artículo 30.

76 Cfr. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Diario Oficial de la Federación, 27 de diciembre de 1983. Artículo 5° fracción III.

Servicio.- Concierno a la acción de estar empleado en la ejecución de una cosa por delegación de otro, en el caso que nos ocupa, por delegación de la Administración Pública Federal.

Administración
Pública

Federal.- Para poder obtener una definición clara de este concepto es conveniente recurrir a la exposición que hace del mismo, la legislación correspondiente al campo del derecho administrativo.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece, de conformidad con su artículo 1º, las bases de la organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

Igualmente, determina que la administración pública centralizada se integra por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

Por lo que respecta a la administración pública paraestatal, ésta se compone por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las

instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos públicos.

Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos que existen en la actual administración son:

Secretaría de Gobernación.
Secretaría de Relaciones Exteriores.
Secretaría de la Defensa Nacional.
Secretaría de Marina.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Secretaría de Desarrollo Social.
Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
Secretaría de Educación Pública.
Secretaría de Salud.
Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
Secretaría de la Reforma Agraria.
Secretaría de Turismo.
Secretaría de Pesca.
Departamento del Distrito Federal.

Los organismos descentralizados son entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del

Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten, cuyo objeto es:⁷⁷

- I.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II.- La prestación de un servicio público o social;
o
- III.- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Las empresas de participación estatal mayoritaria son las siguientes:⁷⁸

- I.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;
- II.- Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

77 Cfr. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación 29 de diciembre de 1976. Artículo 45.

Cfr. Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Diario Oficial de la Federación 14 de mayo de 1986. Artículo 14.

78 Cfr. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cit. Artículo 46.

- a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

- b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

- c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Los fideicomisos públicos son aquellos que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las

áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la administración pública centralizada.⁷⁹

De esta manera se concluye que la Administración Pública Federal es un conjunto de diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de la Nación.⁸⁰

Una vez analizados cada uno de los anteriores conceptos, es posible concluir que el Sistema de Ahorro para el Retiro en favor de los Trabajadores al Servicio de la Administración Pública Federal es, desde un punto de vista personal:

"Un conjunto ordenado de disposiciones establecidas con el objeto de fomentar la reserva de recursos económicos, en beneficio de quie-

79 Cfr. *Ibidem*. Artículo 47.

80 Cfr. Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Tomo I. Editorial Porrúa, S.A. México, 1985. Página 75.

nes se encuentren empleados en la ejecución - de un servicio dentro de la Administración -- Pública Federal, siempre que para la prestación de sus servicios no medie contrato sujeto a la legislación común, ni perciban sus -- emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios; como una forma de prevenir las necesidades que se llegaren a presentar en el momento en que se retiren de dicha relación laboral, bajo los supuestos previamente establecidos."

Sin embargo, esta definición sólo nos da una idea general acerca del tema central de este trabajo, por lo que se considera importante responder a una serie de cuestionamientos que permitan conocer más a fondo los fundamentos, objetivos, elementos, autoridades y mecanismo del sistema en estudio, mismos que se plantearán a lo largo de este capítulo.

4.2 FUNDAMENTO Y OBJETIVOS DEL NUEVO SISTEMA

Es del conocimiento general que, como consecuencia de la crisis económica que afectó al país, principalmente en los años ochentas, quedó enormemente rezagado por la inflación el importe de las pensiones otorgadas por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE) y no ha sido posible mejorarlas de manera real o suficiente por parte de este organismo, ni está en condiciones de hacerlo, por más esfuerzos que se han hecho.

Ciertamente, el problema de referencia no es privativo de nuestro país ni de las naciones en desarrollo, pues aún otras con más sólidas economías lo afrontan como una cuesta difícil de superar.

El quid de la problemática en análisis, deriva del crecimiento de la masa de población activa que debe efectuar aportaciones a través de cuotas, en las que participan los trabajadores y el Estado, para cubrir parte de los costos de previsión social, incluyéndose las pensiones del grupo que tienen derecho a recibirlas y que con anterioridad cesó en sus propias aportaciones.

Se trata de un fenómeno económico-demográfico, en el que el segmento de la población que normalmente obtendrá derechos para percibir una pensión por vejez se irá engrosando; lo que paralelamente podrá acarrear en un futuro, alguna de las siguientes consecuencias como alternativas de solución:

- a) Que la población económicamente activa tuviera que cubrir cuotas mayores para efectos de previsión social;
- b) Que todos los derechohabientes en activo sufrieran una merma en los servicios médicos y asistenciales, ya que los respectivos organismos encargados de la previsión social tendrían que distraer cada vez mayores recursos de los destinados a esas áreas para cubrir pensiones; o

- c) Que el Estado tuviera que destinar fondos específicos para complementar mensualmente la nómina de personal jubilado.

Con independencia del factor inflación que ha afectado severamente a los pensionados en el sistema de jubilaciones prevaleciente en México, concurren otros que, juzgados a posteriori, nos llevan a reflexionar acerca de si su aplicación fue o no correcta. Es el caso de las "conquistas" alcanzadas respecto a las condiciones generales de trabajo por muchos sindicatos y agrupaciones de trabajadores, reduciendo el número de años, ya sea de trabajo o de edad para tener derecho a una jubilación y, en consecuencia, percibir la pensión correspondiente.

El esquema bajo el cual fue constituido el SAR en nuestro país se basa, en buena parte, en la necesidad de contar con recursos económicos suficientes para financiar la expansión de la inversión en los años venideros; particularmente se requiere de ahorro a largo plazo para hacer posible el financiamiento a plazos mayores. Si a este argumento se le adiciona la necesidad de que los trabajadores puedan contar con recursos disponibles para que llegado el momento de que queden desempleados, incapacitados o al momento de su retiro, el esquema analizado cumple idealmente con una solución de tipo social y de crecimiento sostenido asegurado.

Esta acción viene a dar cumplimiento a lo previsto en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1990-1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de diciembre de 1990 (punto 3.2.3.) en cuanto a la importancia de desarrollar el ahorro contractual, pues la experiencia internacional ha demostrado la eficacia aplicable a formas novedosas respecto de los fondos de pensiones, como es la instrumentación de sistemas complementarios al efecto; el incremento en el monto de las aportaciones; el cambio en las formas de financiamiento y políticas de inversión de fondos respectivos, así como el consiguiente surgimiento y la consolidación de mercados de instrumentos de inversión de largo plazo, que han permitido elevar significativamente la tasa de ahorro y la intermediación financiera.

Aún cuando el SAR se presenta como un plan complementario para el sistema de seguridad social que existe actualmente, su nacimiento reviste gran importancia dado que inicia con un cambio de fondo en el esquema previsional del país, y pese a que podría pensarse que la aportación del 2% es baja, se considera que en la medida en que madure el SAR, ésta se incrementará de manera substancial.

Los objetivos de este nuevo sistema se dividen en tres rubros:

- 1) Macroeconómicos. Que persiguen aumentar el nivel de ahorro interno, con objeto de acumular recursos suficientes para financiar proyectos de inversión de

largo plazo y apoyar el crecimiento sostenido de la economía nacional.

- 2) Sociales. Que buscan mejorar las condiciones de vida de las personas en la edad de retiro y simultáneamente resolver los problemas sociales futuros, derivados del cambio en la estructura de edades de la población mexicana.
- 3) Financieros. Que pretenden eliminar las barreras que limitan la participación de los trabajadores en los rendimientos mayores, accesibles únicamente a los inversionistas institucionales y fomentar sistemáticamente el hábito del ahorro entre la población de menores ingresos.

La instauración del SAR ha sido progresiva y en ella se han contemplado una serie de pasos y tiempos, resultado de un estudio profundo del mecanismo del propio sistema, para que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal cumplan de la mejor manera posible con las obligaciones que tienen a su cargo, derivadas de la creación del mismo.

4.3 ETAPAS TRANSITORIAS PARA LA PUESTA EN OPERACION DEL SAR

En el presente apartado se expone en forma esquemática las diversas etapas por las que se ha implantado el SAR.

PLAZO	PRIMERA ETAPA 1° MAYO/31 AGOSTO/1992	SEGUNDA ETAPA 1° SEPTIEMBRE/31 DICIEMBRE 1992.	TERCERA ETAPA 1° DE ENERO DE 1993 EN ADELANTE
A	APERTURA DE CUENTAS GLOBALES DURANTE EL MES DE MAYO POR 8% DE SEGURO DE RETIRO.	EL 17 DE SEPTIEMBRE CUBREN EL BIMESTRE DE JULIO-AGOSTO.	LOS DIAS 17 DE LOS MESES DE ENERO, MARZO, MAYO, JULIO - SEPTIEMBRE Y - NOVIEMBRE PAGAN LAS APORTACIONES BIMESTRALES (SAR Y FONDO DE LA VIVIENDA).
	EN JULIO -- EFECTUAN -- LAS APORTACIONES DEL BIMESTRE -- MAYO-JUNIO. ENTREGAN -- COMPROBANTE DE LAS APORTACIONES A LOS TRABAJADORES.	EL 17 DE NOVIEMBRE CUBREN EL BIMESTRE -- SEPTIEMBRE-OCTUBRE. ENTREGAN COMPROBANTE DE -- LAS APORTACIONES A LOS TRABAJADORES.	
B	NO PODRAN EFECTUAR -- TRASPASOS -- NI APORTACIONES VOLUNTARIAS.	NO PUEDEN EFECTUAR TRASPASOS NI APORTACIONES VOLUNTARIAS.	SE LIBERAN TODOS LOS TIPOS DE TRASPASOS.
			SE INICIA EL AHORRO VOLUNTARIO.
C	ABREN CUENTAS GLOBALES ENTRE--GAN COMPROBANTES GLOBALES.	SE INDIVIDUALIZAN LAS CUENTAS Y SE EMPIEZAN A ACREDITAR INTERESES DEL SEGURO DE RETIRO.	OPERAN TRASPASOS Y SE INICIA EL ABONO DEL RENDIMIENTO A CARGO -- FONDO DE LA VIVIENDA.

A= DEPENDENCIAS Y ENTIDADES B= TRABAJADORES C= BANCOS

Sobre las primeras dos etapas expuestas en los cuadros anteriores puede suponerse que ya fueron superadas por cada uno de los elementos que en ellas intervinieron, sin dejar de observar que han existido una serie de contratiempos que dificultaron su ejecución tales como el que las Dependencias o Entidades no entregaran la información completa de sus trabajadores, principalmente del RFC, a las instituciones de crédito operadoras de las cuentas individuales.

En cuanto a la tercera etapa, sería muy aventurado emitir un juicio, toda vez que en ella se esperan obtener los resultados de eficiencia y eficacia del sistema, los cuales sólo se podrán vislumbrar con el paso de los años.

4.4 ELEMENTOS Y AUTORIDADES PARTICIPANTES EN EL DESARROLLO DEL SAR.

Los diversos elementos y autoridades que se involucran en la implantación y desarrollo del Sistema de Ahorro para el Retiro tienen las siguientes obligaciones y funciones, respectivamente:

ELEMENTOS:

1) Dependencias y Entidades.

Sus obligaciones esenciales consisten en llevar a cabo la apertura de la cuenta individual del SAR del trabajador; enterar al ISSSTE el importe de las aportaciones correspondientes al SAR, en instituciones de crédito mediante la constitución de depósitos de dinero en favor de cada trabajador para su abono en cuentas individuales; y entregar el comprobante expedido por la institución de crédito en la que aquéllas hayan

enterado las aportaciones citadas.

- 2) Trabajadores al Servicio de la Administración Pública Federal.

En caso de una nueva relación laboral, deberán de proporcionar a la dependencia o entidad respectiva su número de cuenta, así como la denominación de la institución de crédito operadora de su cuenta individual. Además, deberán designar beneficiarios.

- 3) Instituciones de Crédito de Banca Múltiple.

Estas deberán recibir, por cuenta y orden del ISSSTE, los depósitos que realicen las dependencias y entidades en favor de sus trabajadores, expidiendo los comprobantes que por dicha operación correspondan.

Igualmente, deberán entregar al trabajador por cuenta del ISSSTE, los fondos de su cuenta individual, cuando aquél se coloque en alguno de los supuestos establecidos por el artículo 90 BIS-O de la Ley que rige el multicitado Instituto.

- 4) Sociedades de Inversión administradas por instituciones de crédito, casas de bolsa, instituciones o sociedades operadoras.

Estas instituciones se encargarán de recibir y manejar los traspasos que el trabajador haga de los fondos de su subcuenta de ahorro para el retiro previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien la otorgará o denegará discrecionalmente. Estas sociedades

de inversión se sujetarán en cuanto a la recepción de recursos, el tipo de instrumentos en que puedan invertirlos, la expedición de estados de cuenta y demás características de sus operaciones, a las reglas de carácter general que expida la mencionada Secretaría oyendo la opinión del Banco de México.

AUTORIDADES:

- 1) Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

A este organismo público descentralizado le corresponde ejercer las atribuciones que como integrante del Comité Técnico del Sistema de Ahorro para el Retiro, le otorga su propia ley.

- 2) Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

Al igual que el ISSSTE, le corresponde ejercer las atribuciones anteriormente señaladas.

- 3) Banco de México.

En adición a las facultades que tiene como integrante del Comité Técnico citado, al Banco de México le corresponde:

- Expedir disposiciones de carácter general respecto de reglamentación no prevista por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en relación con el manejo

de los Fondos de Retiro.

- Invertir los fondos derivados de las aportaciones de las Dependencias y Entidades en créditos a cargo del Gobierno Federal.
- Determinar la forma en que las Instituciones de Crédito informen al trabajador sobre el estado que guarda su cuenta individual.
- Determinar el monto de la comisión máxima a cargo del trabajador por traspaso de sus fondos de una Institución de Crédito a otra.
- Fijar las características que deberán reunir los certificados de aportación del Sistema de Ahorro para Retiro.

4) Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Competen a esta Dependencia, además de las facultades que tiene como integrante del Comité mencionado, las siguientes:

- Indicar la forma como las Dependencias o Entidades deberán presentar la información correspondiente al trabajador para que la Institución de Crédito pueda individualizar las aportaciones depositadas.
- Señalar las características del comprobante que expedirá la Institución de Crédito respecto del depósito individualizado.

De igual forma, señalará las reglas que las Sociedades de Inversión deberán observar en cuanto a la recepción de recursos, el tipo de instrumentos en los que podrán invertir; la expedición de estados de cuenta y demás características de su operación.

- Podrá autorizar formas y términos distintos a los señalados en la ley para el entero y comprobación de las cuotas del seguro de retiro.
- Determinar la tasa para pago de interés para las cuentas individuales de retiro. Esta tasa se determinará por lo menos trimestralmente y se dará a conocer a través del Diario Oficial y en periódico de amplia circulación.
- Determinar la comisión máxima que las Instituciones de Crédito cargarán a las cuentas de los trabajadores por concepto de manejo de cuenta.
- Otorgar la autorización o denegación de permiso para aquellas Sociedades de Inversión que administren fondos de retiro.

La anterior descripción de las diferentes obligaciones y funciones de los elementos y autoridades que participan en el sistema de previsión social adoptado por la Administración Pública Federal, hace necesario establecer una interrelación entre las mismas, que permitan visualizar el mecanismo del programa, el cual se plasma en el próximo apartado.

4.5 MECANISMO DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

La reciente reforma a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado," ha generado un avance cualitativo en la regulación de las prestaciones a sus derechohabientes.

Lo anterior se ha logrado gracias a la reestructuración y adecuaciones a su articulado, respecto a las necesidades y prerrogativas de los trabajadores incorporados a su régimen.

Acerca del tratamiento que reciben las pensiones otorgadas por el ISSSTE, es de destacarse que se incrementarán en la medida que aumente el salario mínimo general para el Distrito Federal, de tal modo que todo incremento porcentual a dicho salario, se refleje simultáneamente en su pago.

Con motivo de la creación del SAR, en favor de los trabajadores sujetos al régimen obligatorio de la Ley del ISSSTE, surgió la necesidad de integrar a la mencionada Ley, las disposiciones que regularan en forma específica la aplicación de dicho Sistema.

Es así, como en el artículo 3° del ordenamiento citado, se incluye con carácter de obligatorio un Sistema de Ahorro para el Retiro, el cual funcionará de acuerdo al mecanismo siguiente:

81 Cfr. Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Diario Oficial de la Federación. México, 4 de enero de 1993.

4.5.1 MONTO DE LAS APORTACIONES.

Las aportaciones del SAR serán por el monto equivalente al 2% del sueldo básico de cotización del trabajador, mismo que no podrá exceder de 25 veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal.

Las Dependencias y Entidades enterarán al ISSSTE dicho importe, mediante la constitución de depósitos de dinero en favor de cada trabajador.

Esto significa que tanto las Dependencias como las Entidades estarán obligadas a cubrir las aportaciones del SAR, así como las relativas al Fondo de la Vivienda,⁸² a través de la entrega simultánea de los recursos correspondientes en la institución de crédito de su elección, para su abono en las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro, abiertas a nombre de los trabajadores.

4.5.2 INDIVIDUALIZACION DE LAS APORTACIONES.

A fin de que las instituciones bancarias puedan individualizar las aportaciones que reciban en depósito, las Dependencias y Entidades deberán proporcionarles información relativa a cada trabajador, en la forma y periodicidad que al efecto determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

82 Estas aportaciones constituyen una obligación de las Dependencias y Entidades que ya se contemplaba en la Ley del ISSSTE con anterioridad a su reciente reforma, mismas que seguirán siendo equivalentes al 5% del sueldo básico de cotización de los trabajadores.

Asimismo, las Dependencias y Entidades deberán hacer del conocimiento de las representaciones sindicales, la relación de las aportaciones hechas a favor de sus agremiados.

Esta individualización de cuentas ha sido una labor difícil debido a que, como se expuso en el punto 4.3 de este Capítulo, en diversas ocasiones se proporcionó información incompleta de los trabajadores.

4.5.3 DIVISION DE LAS CUENTAS INDIVIDUALES.

Las cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro tendrán dos subcuentas⁸³:

1. La de ahorro para el retiro; y
2. La del Fondo de la Vivienda.

Esta división da lugar a confusión, ya que cuando se habla del SAR no se sabe propiamente si se habla de la cuenta individual o de la subcuenta de ahorro para el retiro. Por ello debe aclararse que el término SAR se atribuye a la constitución de una cuenta individual y no a la de la subcuenta de ahorro para el retiro.

4.5.4 ENTERO DE LAS APORTACIONES.

El entero de las aportaciones al SAR será por bimestres

83 Cfr. Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cit. Artículo Unico que adiciona un Capítulo V Bis al Título Segundo que se denomina "Del Sistema de Ahorro para el Retiro" y comprende los artículos 90 Bis-A al 90 Bis-W. Artículo 90 Bis-C.

vencidos, a más tardar el día 17 de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre de cada año.

En este aspecto, es importante remarcar que la Ley resulta ambigua al no establecer qué harán las Dependencias y Entidades con las aportaciones que tengan que enterar, en tanto llegue el plazo de su entrega.

El entero mencionado, se acreditará mediante la entrega que las Dependencias y Entidades habrán de efectuar a cada uno de sus trabajadores del comprobante expedido por la institución de crédito en la que la dependencia o entidad haya enterado las aportaciones citadas, con el último pago de sueldo, de los meses de febrero, abril, junio, agosto, octubre y diciembre de cada año.

Las instituciones de crédito contarán con 30 días naturales a partir de la fecha en que reciban los recursos, para proporcionar a las Dependencias y Entidades el mencionado comprobante, el cual deberá contener en el recuadro correspondiente al rubro de "observaciones" cualquiera de las leyendas siguientes:

- a) "Toda la información contenida en el presente documento es correcta y está completa", o
- b) "La información recibida para elaborar el presente documento es o puede ser incorrecta y/o está incompleta".

La incorporación de dichas leyendas en el comprobante se hará en función del informe que la institución de crédito proporcione a las Dependencias y Entidades, dentro del mismo

plazo establecido para la entrega de aquél, sobre el entero de las mencionadas aportaciones.

Igualmente, las instituciones de crédito deberán de informar al trabajador a quien le llevan su cuenta individual del SAR, el estado de la misma cuando menos anualmente, en la forma que determine el Banco de México.

4.5.5 DEPOSITO E INVERSION DE LOS RECURSOS.

Las aportaciones que reciban las instituciones de crédito operadas o no de las cuentas individuales, deberán ser depositadas a más tardar el cuarto día hábil bancario inmediato siguiente al de su recepción, en la cuenta que el Banco de México lleve al ISSSTE.

El propio Banco de México, actuando por cuenta del ISSSTE, deberá invertir dichos recursos en créditos a cargo del Gobierno Federal.

4.5.6 AJUSTE DEL SALDO DE LA SUBCUENTA DE AHORRO PARA EL RETIRO.

El saldo de las subcuentas de ahorro para el retiro se ajustará en una cantidad igual a la resultante de aplicar el saldo promedio diario mensual de la propia subcuenta, la variación porcentual del "Índice Nacional de Precios al Consumidor", publicado por el Banco de México, que

corresponda al mes inmediato anterior al del ajuste.⁸⁴

4.5.7 GENERACION DE INTERESES.

Asimismo, el rendimiento del saldo de las subcuentas de ahorro para el retiro generará intereses a más tardar, a partir del cuarto día hábil bancario inmediato siguiente a aquél en que las instituciones de crédito que operen las cuentas individuales, reciban las aportaciones para abonarlas en las cuentas respectivas. Dichos intereses serán pagaderos, mediante su reinversión en las propias cuentas.

Las instituciones de crédito podrán cargar mensualmente a las subcuentas de ahorro para el retiro la comisión máxima por manejo de cuenta que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco del México.

La tasa de interés pagadera al trabajador, una vez que se descuenta la referida comisión, no deberá ser inferior al dos por ciento anual.

El saldo de la subcuenta del Fondo de la Vivienda de las cuentas individuales producirá intereses en función del remanente de operación del propio Fondo.

A tal efecto, la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda del ISSSTE, procederá, al cierre de cada ejercicio, a estimar los elementos del activo y del pasivo del Fondo de acuerdo con los criterios aplicables y ajustándose a sanas técnicas contables, hecho lo cual se pasará a determinar el remanente de operación.

84 Cfr. Ibidem. Artículo 90-Bis-J.

La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda efectuará, a más tardar el quince de diciembre de cada año, una estimación del remanente de operación del citado Fondo para el año inmediato siguiente a aquél al que corresponda. El 50 por ciento de la estimación citada se abonará como pago provisional de intereses a las subcuentas del Fondo de la Vivienda, en doce exhibiciones pagaderas el último día de cada mes. Una vez determinado por la Comisión Ejecutiva, el remanente de operación del Fondo en los términos del párrafo anterior, se procederá en su caso, a efectuar el pago de intereses definitivo, lo que deberá hacerse a más tardar en el mes de marzo de cada año.

Una vez que la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda haya fijado tanto la estimación, como determinado el remanente de operación a que se refiere este artículo, deberá publicarlos en periódicos de amplia circulación en el país a más tardar el quinto día hábil siguiente al de la fijación de la estimación, así como al de la determinación del remanente citado.

La Comisión Ejecutiva del Fondo debe observar en todo momento una política financiera y de créditos, dirigida a lograr que los ahorros individuales de los trabajadores, conserven permanentemente por lo menos, su valor real.⁸⁵

4.5.8 DERECHO DEL TRABAJADOR A UNA SOLA CUENTA INDIVIDUAL.

El trabajador no deberá tener más de una cuenta del sistema

85 Cfr. Ibidem. Reforma al artículo 106.

de ahorro para el retiro. Quien sea titular de una de estas cuentas y tuviera una nueva relación laboral, habrá de proporcionar a la Dependencia o Entidad respectiva, su número de cuenta, así como la denominación de la institución de crédito operadora de la misma.

4.5.9 OPERACIONES QUE EL TRABAJADOR PUEDE REALIZAR.

Dentro del singular mecanismo del SAR, el trabajador podrá solicitar a la institución de crédito que le lleve su cuenta individual, la realización de las siguientes operaciones a favor:

- a) El traspaso en cualquier tiempo, de los fondos de su cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro a otra institución de crédito, a fin de invertirlos en los términos establecidos por la Ley del ISSSTE. Ello, sin perjuicio de aportaciones en la institución de su elección, la cual extenderá los comprobantes respectivos.⁸⁶

Cabe señalar que en este respecto, existe una contradicción entre la Ley del ISSSTE y la Resolución que modifica a las Reglas a las que deberán sujetarse las cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1992, ya que mientras la citada ley establece que el traspaso puede solicitarse en cualquier tiempo, las Reglas limitan este supuesto para efectuarlo únicamente en algún día bancario de los comprendidos entre los días cinco y diez o veinte y

86 Cfr. Ibidem. Artículo 90 Bis-L.

veinticinco, de cada mes, inclusive.

Los trabajadores que decidan traspasar los fondos de su cuenta individual, de una institución de crédito a otra, pagarán la comisión que determine el Banco de México. Dicha comisión será descontada a los trabajadores del importe de los fondos del traspaso.

La institución que no siendo la operadora de la cuenta individual del trabajador reciba aportaciones para abono en favor de éste, deberá enviar a la Institución operadora de dicha cuenta, la información relativa a los recursos de que se trate, a través del Centro de Cómputo Bancario, dentro de un plazo de treinta días naturales contado a partir de la fecha de su recepción, a efecto de que esta última abone dichos recursos en la cuenta que corresponda, fecha valor el séptimo día hábil bancario inmediato siguiente al día en que la institución que haya enviado la información haya recibido los recursos respectivos.

Los intereses que devenguen los recursos objeto de los traspasos, correspondientes a tres días hábiles bancarios serán para la institución de crédito operadora de las cuentas individuales.

- b) El traspaso de parte o de la totalidad de los fondos de la subcuenta de ahorro para el retiro, de su cuenta individual a sociedades de inversión administradas por instituciones de crédito, casas de bolsa, instituciones de seguros o sociedades operadoras, sin perjuicio de que la Dependencia o Entidad continúe entregando las aportaciones respectivas, en la institución de crédito

que previamente se haya designado para abono en la subcuenta de ahorro para el retiro del trabajador.⁸⁷

Para la organización y el funcionamiento de las sociedades de inversión que administren los recursos provenientes de las mencionadas subcuentas, se requiere previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que la otorgará o denegará discrecionalmente.

De tal forma, el trabajador tendrá derecho a solicitar a la sociedad de inversión autorizada que elija en su caso, el traspaso de parte o la totalidad de los fondos que hubiere invertido en los términos mencionados, ya sea a otra de las sociedades de inversión referidas o a la institución de crédito que lleve su cuenta individual del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Asimismo, el trabajador que cumpla 65 años de edad o adquiriera el derecho a disfrutar de una pensión por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada, invalidez, incapacidad permanente total o incapacidad permanente parcial del 50% o más, en los términos de la Ley del ISSSTE o de algún plan de pensiones establecido específicamente por la Dependencia o Entidad en que labore, deberá solicitar a la sociedad de inversión de que se trate, el traspaso de los fondos respectivos a la institución de crédito que lleve su cuenta individual.

87 Cfr. Ibidem. 90 Bis-M.

En caso de que el trabajador solicite traspaso de fondos a sociedades de inversión, sólo responderán de los mismos y de sus rendimientos dichas sociedades de inversión.

4.5.10 REQUISITOS PARA OBTENER UNA PENSION.

El derecho a las pensiones que otorga el ISSSTE, de cualquiera que sea su naturaleza, nace cuando el trabajador o sus familiares derechohabientes se encuentren en los supuestos consignados por su propia Ley y satisfagan los requisitos que la misma señala, como son los siguientes;

Pensión por jubilación.- Tienen derecho a esta pensión los trabajadores con 30 años o más de servicios y los trabajadores con 28 años o más de servicios e igual tiempo de cotización al ISSSTE, cualquiera que sea su edad."⁸⁸

Pensión de retiro por edad y tiempo de servicios.- Tienen derecho a esta pensión, los trabajadores que habiendo cumplido 55 años tuvieran 15 años de servicio como mínimo e igual tiempo de cotización al Instituto."⁸⁹

Pensión por invalidez.- Esta pensión se otorgará a los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo, si hubiesen contribuido con sus cuotas al Instituto cuando

88 Cfr. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Diario Oficial de la Federación, 27 de diciembre de 1983. Artículo 60.

89 Ibidem. Artículo 61.

menos durante 15 años.⁹⁰

Pensión por causa de incapacidad parcial o total permanente.- El trabajador que sufra un accidente o enfermedad en el ejercicio o con motivo del trabajo y le sea determinada una incapacidad parcial o total permanente, se le concederá una pensión, según la importancia de la incapacidad, esto es, si es absoluta para el ejercicio de su profesión u oficio, aún cuando quede habilitado para dedicarse a otros; si solamente hubiere disminuido la aptitud para su desempeño; o se queda inhabilitado para el ejercicio de cualquier trabajo.⁹¹

Pensión por cesantía en edad avanzada.- Esta pensión se otorgará al trabajador que se separe voluntariamente del servicio o que quede privado de trabajo remunerado, después de los 60 años de edad y haya cotizado por un mínimo de 10 años al Instituto.⁹²

4.5.11 DISPOSICION DE LOS RECURSOS DE LA SUBCUENTA DE AHORRO PARA EL RETIRO.

Por otra parte, es de observarse que el trabajador podrá disponer de los recursos de su subcuenta de ahorro para el retiro en los siguientes supuestos:

90 Ibidem. Artículo 67.

91 Ibidem. Artículo 40.

92 Ibidem. Artículo 82.

1. Cuando por razones de una nueva relación laboral, deje de ser sujeto de aseguramiento obligatorio del Instituto, retirando el saldo de la subcuenta de ahorro para el retiro de su cuenta individual, a fin de abonarlo a otra cuenta a su nombre en algún otro mecanismo del SAR de los que al efecto señale el Comité Técnico del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Mediante Resolución de carácter general en materia del Sistema de Ahorro para el Retiro, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993, el Comité Técnico del Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores del Estado señaló que el trabajador que deje de ser sujeto de aseguramiento obligatorio del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado por razones de una nueva relación laboral que lo incorpore al régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social, podrá retirar el saldo de la subcuenta de ahorro para el retiro de su cuenta individual, siempre y cuando las cantidades correspondientes sean abonadas en la subcuenta del seguro de retiro de la cuenta individual que el patrón abra a nombre del propio trabajador, en términos de lo dispuesto por la Ley del Seguro Social y demás disposiciones aplicables.

Asimismo, señaló que, los fondos de la subcuenta del fondo de la vivienda que, en su caso, tenga el trabajador, deberán ser objeto de traspaso o transferencia, según se trate, a la nueva cuenta la cual contendrá una subcuenta del seguro de retiro y dos subcuentas de vivienda que corresponderán una al Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios

Sociales de los Trabajadores del Estado y otra al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Sobre este último punto, surge una interrogante en torno a la aplicabilidad de los recursos de la subcuenta de vivienda del FOVISSSTE, para el caso de que el trabajador, una vez que esté incorporado al régimen del IMSS, reciba un crédito del INFONAVIT, ya que el citado Comité no especifica si la subcuenta de vivienda de FOVISSSTE podrá ser aplicada como pago inicial de dicho crédito.

2. Solicitando la contratación de un seguro de vida, con cargo a los recursos de la subcuenta de ahorro para el retiro, en los términos que al efecto determine el Comité Técnico del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Al respecto, cabe señalar que las instituciones de seguros no podrán otorgar préstamos o créditos con cargo a dichos seguros.

3. Cuando tratándose de incapacidad temporal del trabajador, ésta se prolongue por más tiempo que el período de prestación fijado en la Ley del ISSSTE, solicitando por escrito a la institución de crédito que le entregue, por cuenta del mismo Instituto, una cantidad no mayor al 10% del saldo de la subcuenta de ahorro para el retiro de su cuenta individual, anexando los documentos que al efecto señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

4.5.12 RETIRO DE LOS RECURSOS DE LA CUENTA INDIVIDUAL.

Sólo aquel trabajador que cumpla sesenta y cinco años de edad, o adquiriera el derecho a disfrutar de una pensión por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada, invalidez, incapacidad permanente total o incapacidad permanente parcial del 50% o más en los términos de la Ley del ISSSTE o de algún plan de pensiones establecido por la Dependencia o Entidad de que se trate, tendrá derecho a que la institución de crédito que lleve su cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro, le entregue por cuenta del ISSSTE, los fondos de la misma, situándoselos en la entidad financiera que el trabajador designe, a fin de adquirir una pensión vitalicia, o bien, entregándoselos al propio trabajador en una sola exhibición.

Para que se verifiquen los efectos anteriores, el trabajador deberá solicitar por escrito a la institución de crédito la entrega de los fondos de su cuenta individual, acompañando los documentos que al efecto señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

4.5.13 APORTES Y RETIROS DE TRABAJADORES QUE DEJEN DE ESTAR SUJETOS A UNA RELACION LABORAL.

En caso de terminación de la relación laboral, la Dependencia o Entidad deberá entregar a la institución de crédito respectiva en favor del trabajador, la aportación correspondiente al bimestre de que se trate o, en su caso, la parte proporcional de dicha aportación en la fecha en que deba efectuar el pago de las aportaciones correspondientes a dicho bimestre.

Durante el tiempo en que el trabajador deje de estar sujeto a una relación laboral, tendrá derecho a:

1. Realizar aportaciones a su cuenta individual siempre y cuando las mismas sean por un importe no inferior a cinco días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Lo anterior sin perjuicio de que las instituciones de crédito puedan recibir aportaciones por montos menores, y

2. Retirar de la subcuenta de ahorro para el retiro de su cuenta individual una cantidad no mayor al 10 por ciento del saldo de la propia subcuenta. Ese derecho sólo podrán ejercerlo los trabajadores cuyo saldo de la subcuenta de ahorro para el retiro, registre a la fecha de la solicitud respectiva, una cantidad no inferior equivalente al resultado de multiplicar por dieciocho el monto de la última aportación invertida en la subcuenta de que se trate, y siempre que acredite con los estados de cuenta correspondientes, no haber efectuado retiros durante los cinco años inmediatos anteriores a la fecha citada.

4.5.14 APORTACIONES ADICIONALES.

Los trabajadores tendrán en todo tiempo el derecho de hacer aportaciones adicionales a su cuenta individual, ya sea por conducto de la Dependencia o Entidad al efectuarse el entero de las aportaciones, o mediante la entrega de efectivo o documentos aceptables para la institución que los reciba.

4.5.15 DESIGNACION DE BENEFICIARIOS.

El trabajador titular de una cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro, deberá a la apertura de la misma, designar beneficiarios. Lo anterior, sin perjuicio de que en cualquier tiempo pueda sustituir a las personas que hubiere designado, así como modificar, en su caso, la proporción correspondiente a cada una de ellas.

En caso de fallecimiento del trabajador, la institución de crédito respectiva entregará el saldo de la cuenta individual a los beneficiarios que el titular haya señalado por escrito para tal efecto, en la forma elegida por el beneficiario, ya sea que se le sitúen en la institución financiera que designe, a fin de obtener una pensión vitalicia o bien, entregándoselo en una sola exhibición.

La designación de beneficiarios queda sin efecto si el o los designados mueren antes que el titular de la cuenta.

A falta de los beneficiarios mencionados, dicha entrega se hará en la forma siguiente:⁹³

- I. La viuda, o el viudo que hubiese dependido económicamente de la trabajadora y que tenga una incapacidad del cincuenta por ciento o más, y los hijos menores de 16 años y los mayores de esta edad si tienen una incapacidad del cincuenta por ciento o más;

93 Cfr. Ley Federal del Trabajo, en vigor a partir del 1° de mayo de 1970, México, Artículo 501.

- II. Los ascendientes concurrirán, con las personas mencionadas en la fracción anterior, a menos que se pruebe que no dependían económicamente del trabajador;
- III. A falta de cónyuge supérstite, concurrirá con las personas señaladas en las dos fracciones anteriores, la persona con quien el trabajador vivió como si fuera su cónyuge durante los cinco años que precedieron inmediatamente a su muerte, o con la que tuvo hijos, siempre que ambos hubieran permanecido libres de matrimonio durante el concubinato;
- IV. A falta de cónyuge supérstite, hijos y descendientes, las personas que dependían económicamente del trabajador concurrirán con la persona que reúna los requisitos señalados en la fracción anterior, en la proporción en que cada uno dependía de él, y
- V. A falta de las personas a que se refieren las fracciones descritas, el ISSSTE será el beneficiario.

Los beneficiarios deberán presentar solicitud por escrito a las instituciones de crédito, acompañando los documentos que al efecto determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

4.5.16 INEMBARGABILIDAD Y PRESCRIPCIÓN DE LOS RECURSOS.

Las cantidades que correspondan a los trabajadores y a sus beneficiarios derivadas de la devolución del saldo de sus cuentas individuales, son inembargables. Sólo podrán embargarse en los casos de obligaciones alimenticias a su cargo por la autoridad competente.

El derecho del trabajador y, en su caso, beneficiarios, a recibir los recursos de su cuenta individual del SAR, prescribe en favor del ISSSTE a los 10 años de que sean exigibles.⁹⁴

En otro orden de ideas resulta conveniente mencionar que la inclusión del SAR en la Ley del ISSSTE, también ha producido notables cambios en materia de otorgamiento de créditos para vivienda, al reformarse varias disposiciones relativas al funcionamiento del FOVISSSTE, con la finalidad de facilitar su operación en beneficio de los derechohabientes.

Los créditos para vivienda se otorgarán en forma inmediata y sin exigir más requisitos que los previstos en las reglas que se expedirán para tal efecto y que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación, mismas que deberán tomar en cuenta, entre otros factores, la oferta y demanda regional de vivienda, el número de miembros de la familia de los trabajadores, los saldos de la subcuenta del Fondo de la Vivienda del trabajador de que se trate, el tiempo durante el cual se han efectuado aportaciones a la misma, si el trabajador es propietario o no de su vivienda, así como su salario o el ingreso conyugal si hay acuerdo de los interesados.

El trabajador tendrá derecho de elegir la vivienda nueva o usada a la que se aplique el importe del crédito que reciba con cargo al Fondo de la Vivienda, mismo que podrá o no ser parte de conjuntos habitacionales financiados con recursos del FOVISSSTE.

94 Cfr. Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores, cit., Artículo 188 Bis.

Al momento en que el trabajador reciba su crédito, el saldo de la subcuenta del Fondo de la Vivienda de su cuenta individual, se aplicará como pago inicial al propio crédito.

Durante la vigencia del crédito concedido al trabajador, las aportaciones del 5% que las Dependencias o Entidades efectúen a su favor, se aplicarán a reducir el saldo insoluto a cargo del propio trabajador.

Los créditos se otorgarán a un plazo no mayor de 30 años y las cantidades que se descuenten a los trabajadores con motivo de ellos, no podrán exceder el 30% de su sueldo básico.

Asimismo, se prevé que el trabajador pueda obtener crédito de bajo monto, a través del otorgamiento de una garantía personal y no real, a efecto de evitar gastos considerables al trabajador en proporción al crédito.

En este escenario, se entrelazan las disposiciones del régimen de seguridad social tradicional con los matices de un sistema moderno que busca el saneamiento financiero del país, a la vez que proporciona a los jubilados, pensionados o a sus beneficiarios un apoyo económico adicional.

Sin embargo, el resultado que se puede obtener con el nuevo sistema no podría determinarse en breve lapso. Deberá transcurrir un período prolongado para estar en posibilidad de medir sus beneficios.

Por otro lado, cabe añadir que el SAR no resuelve toda la problemática que trae consigo la seguridad social, sólo representa un instrumento para combatirla y una medida más

para proteger al trabajador.

Finalmente, cabe señalar que las ventajas y desventajas que el propio sistema presenta, derivadas del estudio desarrollado a través de este trabajo, se expondrán en el apartado concerniente a Conclusiones.

CONCLUSIONES

- PRIMERA.** El Sistema de Ahorro para el Retiro es un conjunto ordenado de disposiciones, establecidas con el objeto de fomentar la reserva de recursos económicos, en beneficio de quienes se encuentren empleados ya sea por la iniciativa privada o que ejecuten un servicio dentro de la Administración Pública Federal, siempre que para la prestación de sus servicios no medie un contrato sujeto a la legislación común, ni perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios; como una forma de prevenir las necesidades que se llegaren a presentar en el momento en que estos trabajadores se retiren de su relación laboral, bajo supuestos previamente determinados.
- SEGUNDA.** El Sistema de Ahorro para el Retiro se instituyó en el sector público, en virtud del fenómeno económico-demográfico que ha imperado en los últimos años, el cual ha dejado enormemente rezagado el poder adquisitivo del importe de las pensiones otorgadas por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. La creación del SAR parte de una modernización de la previsión social que va preparando el camino en la búsqueda de una estabilidad en la economía del país.
- TERCERA.** Además de surgir como un beneficio adicional para el trabajador al servicio del Estado, incrementando sus recursos disponibles al momento de su retiro, el SAR tiene dos objetivos específicos:
- a) Aumentar el nivel de ahorro interno, con la finalidad de acumular recursos suficientes para financiar proyectos de inversión de largo plazo y apoyar el crecimiento sostenido de la economía nacional, y
 - b) Eliminar las barreras que limitan la participación de los trabajadores al servicio del Estado en los rendimientos mayores, accesibles únicamente a los inversionistas institucionales y fomentar sistemáticamente el hábito del ahorro entre la

población de menores ingresos.

- CUARTA.** Para el funcionamiento del SAR, las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal deben de abrir en la institución de crédito de su elección, cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro a favor de cada uno de los trabajadores que tenga a su servicio, siempre que para la prestación de éste no medie contrato sujeto a la legislación común, ni perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios.
- QUINTA.** Cada trabajador al servicio del Estado es titular de una cuenta individual del Sistema de Ahorro para el Retiro, misma que tiene dos subcuentas: la de ahorro para el retiro y la del Fondo de la Vivienda.
- SEXTA.** Las Dependencias y Entidades están obligadas a depositar en favor del trabajador al servicio del Estado, en la cuenta individual abierta a su nombre, el dos por ciento del sueldo básico de cotización de éste con un límite equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal, por concepto de aportación a la subcuenta de ahorro para retiro; y un cinco por ciento del sueldo básico de cotización del trabajador, con un límite equivalente a diez veces el salario mínimo general que dictamine la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, por concepto de aportación a la subcuenta del Fondo de la Vivienda.
- SEPTIMA.** Las Dependencias y Entidades tienen que cubrir las aportaciones mencionadas, mediante la entrega simultánea de los recursos correspondientes en las instituciones de crédito que hubieren elegido, para su abono en las cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro abiertas a nombre de los trabajadores, por bimestres vencidos, a más tardar el día diecisiete de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre de cada año.

OCTAVA. Las instituciones de crédito que reciban las aportaciones de las Dependencias y Entidades deben proporcionar a éstas comprobantes individuales a nombre de cada trabajador dentro de un plazo de treinta días naturales, contado a partir de la fecha en que reciban las aportaciones citadas.

Las Dependencias y Entidades deben de entregar a sus trabajadores dichos comprobantes junto con el último pago de sueldo de los meses de febrero, abril, junio, agosto, octubre y diciembre de cada año.

NOVENA. Las instituciones de crédito depositan las aportaciones a más tardar el cuarto día hábil bancario en las cuentas que el Banco de México lleva al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. El Banco de México debe invertir los recursos en créditos a cargo del Gobierno Federal.

DECIMA. Los saldos de las subcuentas de ahorro para el retiro se ajustan mensualmente en función del Índice Nacional de Precios al Consumidor y causarán intereses a una tasa no inferior al dos por ciento anual, pagaderos mensualmente mediante su reinversión en las respectivas subcuentas.

El saldo de la subcuenta del Fondo de la Vivienda, devenga intereses en función del remanente de operación del Fondo de la Vivienda del ISSSTE.

DECIMA PRIMERA. Eventualmente los trabajadores pueden traspasar los recursos depositados en su cuenta individual, de una institución de crédito a otra.

Igualmente, pueden traspasar en forma parcial o total, los fondos de la subcuenta de ahorro para el retiro de su cuenta individual, a sociedades de inversión administradas por instituciones de crédito, casas de bolsa, instituciones de seguros o sociedades operadoras.

DECIMA

SEGUNDA. El trabajador tiene en todo tiempo el derecho de hacer aportaciones adicionales a su cuenta individual, por conducto de la Dependencia o Entidad en la que labore, ya sea al efectuar el entero de las aportaciones, o mediante la entrega de efectivo o documentos a la institución que los reciba.

DECIMA

TERCERA. Durante el tiempo en que el trabajador deje de estar sujeto a una relación laboral, tiene derecho a:

1. Realizar aportaciones a su cuenta individual, siempre y cuando las mismas sean por un importe no inferior al equivalente a cinco días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.
2. Retirar de la subcuenta de ahorro para el retiro de su cuenta individual una cantidad no mayor al diez por ciento del saldo de la propia subcuenta, siempre que el monto de ésta no sea inferior a una determinada cantidad y que no haya efectuado retiros durante los cinco años inmediatos anteriores a la fecha de su solicitud.

DECIMA

CUARTA. El trabajador titular de una cuenta individual del Sistema de Ahorro para el Retiro, debe a la apertura de la misma, designar beneficiarios; sin perjuicio de que en cualquier tiempo pueda sustituir a las personas que hubiere designado, así como modificar, en su caso, la proporción correspondiente a cada una de ellas.

DECIMA

QUINTA. El trabajador tiene derecho a solicitar la contratación de un seguro de vida, con cargo a los recursos de su subcuenta de ahorro para retiro.

**DECIMA
SEXTA.**

El trabajador puede efectuar retiros de su cuenta individual del Sistema de Ahorro para el Retiro en los siguientes supuestos:

1. Cuando desee traspasar los fondos de su cuenta individual de una institución de crédito a otra;
2. En el caso de que el trabajador deje de ser sujeto de aseguramiento obligatorio del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por razones de una nueva relación laboral que lo incorpore al régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social; para su abono en la cuenta individual que al efecto haya abierto a su nombre su patrón, con apego a lo establecido por la Ley del Seguro Social y demás disposiciones aplicables;
3. En el evento de que el trabajador cumpla sesenta y cinco años de edad, o adquiera el derecho de disfrutar de una pensión por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada, invalidez, incapacidad permanente total o incapacidad permanente parcial del 50% o más, en los términos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, o de algún plan de pensiones establecido por la Dependencia o Entidad de que se trate, y
4. Cuando lo soliciten los beneficiarios del trabajador, en caso de que este último fallezca.

**DECIMA
SEPTIMA.**

El trabajador puede efectuar retiros sólo de la subcuenta de ahorro para el retiro en los siguientes supuestos:

1. Durante el tiempo que el trabajador deje de estar sujeto a una relación laboral, por una cantidad no mayor al diez por ciento del saldo de la subcuenta;
2. En el caso de incapacidades temporales, que se prolonguen por más tiempo que los períodos de prestaciones fijados en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; por una cantidad no mayor al diez por ciento del saldo de la subcuenta, y
3. Cuando desee traspasar parte o la totalidad de los fondos de la subcuenta a una sociedad de inversión.

**DECIMA
OCTAVA.**

El saldo de la subcuenta de vivienda sólo puede ser retirado por el trabajador con independencia de los recursos que conformen la subcuenta de ahorro para retiro, para aplicarlo como pago inicial al crédito que reciba del Fondo de la Vivienda del ISSSTE para adquirir una casa-habitación, ya sea nueva o usada, misma que puede o no ser parte de conjuntos habitacionales financiados con recursos de dicho Fondo.

**DECIMA
NOVENA.**

El derecho del trabajador y, en su caso, de sus beneficiarios, a recibir los recursos de su cuenta individual del Sistema de Ahorro para el Retiro en los supuestos descritos en los puntos 3 de la conclusión Décima Sexta y 1 y 2 de la conclusión Décima Séptima, prescribe en favor del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a los diez años de que sean exigibles.

VIGESIMA. El sistema de Ahorro para el Retiro aplicable en la Administración Pública Federal, cuenta con una serie de ventajas, entre las que destacan:

- Se corrige el problema de los esquemas de seguridad social de reparto, en el que las cuotas de los trabajadores actuales financian las pensiones de los jubilados;
- Incrementa los recursos disponibles de los trabajadores al momento de su retiro, a fin de mejorar su nivel de vida, ya que a diferencia del sistema pensionario chileno, el SAR se constituye como un complemento del sistema de seguridad social vigente en México;
- Estimula el ahorro interno de largo plazo para sustentar en él la inversión productiva, reduciendo de esta manera la dependencia de recursos externos y dejando de distraer otras partidas presupuestales para subsanar el problema pensionario, en la búsqueda de una estabilidad económica para el país;
- El trabajador no sufre descuento alguno en la percepción de su salario, pues las aportaciones al SAR corren por cuenta de la Dependencia o Entidad de la Administración Pública Federal para la cual esté prestando sus servicios;
- Las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal pueden contratar los servicios de dos o más instituciones de crédito cuando tengan delegaciones u oficinas regionales;
- El trabajador tendrá certidumbre acerca del saldo de su cuenta individual del Sistema de Ahorro para el Retiro, pues contará con un comprobante bimestral de las aportaciones depositadas a su favor por conducto de la Dependencia o Entidad para la cual labore;
- Otorga el derecho a los trabajadores de realizar aportaciones adicionales a su cuenta individual, incrementando los recursos de ésta;

- Las dos subcuentas generan intereses pagaderos a través de su reinversión en las propias subcuentas, acrecentando los fondos de éstas y originando un cambio de suma trascendencia en cuanto a vivienda se refiere, puesto que el trabajador obtendrá un rendimiento positivo en función de la rentabilidad operativa del Fondo de la Vivienda del ISSSTE y en el momento de ser beneficiado con un crédito para vivienda o de solicitar la devolución de los depósitos constituidos a su favor ya no contará sólo con el valor nominal de éstos, sino también con un rendimiento adicional;
- Se beneficia al trabajador que le sea otorgado un crédito para vivienda, aplicando el total de su subcuenta del Fondo de la Vivienda como pago inicial del mencionado crédito, aplicando también como pagos subsecuentes, las aportaciones que siga enterando la Dependencia o Entidad para la cual labore durante la vigencia del empréstito;
- Al momento que el trabajador se encuentra en alguno de los supuestos marcados por la Ley para poder retirar el total de los recursos de la cuenta individual, contará con dos opciones de entrega de los fondos acumulados, una es la renta vitalicia y otra la entrega en una sola exhibición.

**VIGESIMA
PRIMERA.**

El Sistema de Ahorro para el Retiro presenta las siguientes desventajas:

- Las diversas disposiciones que se han establecido para regular a este sistema han sido frecuentemente modificadas, lo que conduce a un clima de incertidumbre y confusión respecto de la organización del mismo;
- Se hace a un lado la jerarquía de las leyes, toda vez que la Resolución que modifica a las

Reglas a las que deberán sujetarse las cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro, va más allá de lo que establece la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al determinar que el traspaso de los fondos de la cuenta individual de una institución de crédito a otra, únicamente podrán solicitarse en algún día hábil bancario de los comprendidos entre los días cinco y diez o veinte y veinticinco de cada mes, inclusive, ya que la citada Ley señala que la solicitud de dichos traspasos podrá efectuarse en cualquier tiempo;

- El trabajador no puede disponer de los recursos de su cuenta individual fuera de los supuestos marcados por la Ley, ni siquiera de las aportaciones adicionales que realice, en contraposición al sistema pensionario chileno en donde el trabajador sí puede disponer de las aportaciones "voluntarias" que haga, aunque con ciertas limitaciones;
- Los resultados de la implantación del SAR sólo se podrán obtener una vez transcurrido un período prolongado;
- Los depósitos correspondientes al Fondo de la Vivienda, constituidos a favor de los trabajadores al servicio del Estado con anterioridad a la entrada en vigor del Sistema de Ahorro para el Retiro, no podrán aplicarse como pago inicial ni subsecuente del crédito que en determinado momento les pudiera otorgar el FOVISSSTE, pues les continuarán siendo aplicables las disposiciones entonces vigentes, en virtud de lo establecido en el artículo Tercero Transitorio del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del ISSSTE.

**VIGESIMA
SEGUNDA.**

La intención del Gobierno Federal al incluir al SAR en el sistema pensionario del sector público es indudablemente positivo, pues trae consigo un elemento importante que es la búsqueda del equilibrio tanto a nivel macroeconómico como a nivel microeconómico.

Sin embargo, como en toda ejecución de un proyecto, se tendrán que enfrentar diversos obstáculos a fin de lograr el objetivo planteado, para lo cual las instituciones de crédito desempeñarán un papel relevante como promotores del ahorro y de la inversión pública, además de que la labor de vigilancia por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el cumplimiento de las disposiciones que regulan el mecanismo de operación del SAR, deberá llevarse a cabo con eficiencia.

Asimismo, se hace indispensable difundir entre los trabajadores del sector público una información clara, relativa a cuestiones de naturaleza teórico-práctica del beneficio analizado, toda vez que han brotado una serie de incógnitas en torno al manejo de las cuentas, así como del comprobante de las aportaciones, lo cual es necesario resolver.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A. México, 1989.

_____. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A. México, 1984.

AGUILAR GUTIERREZ, Roger Manuel. Regímenes Financieros en Sistemas de Pensiones de Reparto y de Capitalización. Sexta Reunión del Grupo de Trabajo Regional Americano sobre Pensiones. San José de Costa Rica, 1992.

ASOCIACION INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL. Documentación de la Seguridad Social Americana, Serie Actas N° 14. La Financiación de las Pensiones en América Latina. Publicaciones de la Secretaría General de la Asociación Internacional de la Seguridad Social. Oficina Regional para las Américas. Sexta Reunión del Grupo de Trabajo Regional Americano sobre Pensiones. Buenos Aires, Argentina, 1992.

AUGUSTO IGLESIAS, P. y Rodrigo Acuña R. Chile: Experiencia con un Régimen de Capitalización 1981-1991. Publicado por la Administradora de Fondos de Pensiones Habitat. Santiago de Chile, 1991.

BAEZA VALDES, Sergio y Rodrigo Manubens Moltedo et al. Sistema Privado de Pensiones en Chile. Ed. Centro de Estudios Públicos. Santiago de Chile, 1988.

BOEDO CURRAS, Manuel. Manual Teórico-Práctico de la Ley del Seguro Social. Ed. Editores Vadell. Caracas, Venezuela, 1987.

BRISEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Ed. Harla, S.A. de C.V. México, 1987.

CAMARA DE COMERCIO DE CARACAS. Una Propuesta sobre un Sistema Laboral y de Seguridad Social. Caracas, Venezuela, 1991.

CAMPOSORTEGA CRUZ, Sergio. Análisis de los Indicadores Sociales de Chile, 1978-1989. Documento de Trabajo encargado por la Organización Internacional del Trabajo. Ginebra, Suiza, 1991.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE. Transformación Productiva con Equidad. La Tarea Prioritaria del Desarrollo de América Latina y el Caribe en los Años Noventa. Naciones Unidas. Editorial CEPAL. Santiago de Chile, 1990.

CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL. Tercer Diplomado en Estudios de Seguridad Social. Los Seguros Privados en Chile ¿Evolución o Extinción de la Seguridad Social? Publicación del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social. México, 1990.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Comentada. Editada por la UNAM, DDF, PGJDF. México, 1993.

CUEVA, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomos I y II. Editorial Porrúa, S.A. México, 1978.

DIAZ LOMBARDO, Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. Ed. Textos Universitarios. México, 1978.

DIAZ RIVADENEYRA y Rafael P. Ojeda. Tratado Teórico-Práctico de las Defensas Jurídicas del Particular en Materia de Seguridad Social. Ed. COPARMEX. México, 1976.

FERNANDEZ VALVERDE, Luis Guillermo. Problemática Económica-Financiera del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte que Administra la Caja de Seguro Social después de 40 Años de Servicio. Ponencia presentada ante el II Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social. Montevideo, Uruguay, 1990.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A. México, 1985.

JACOME, L. y A. Arízaga. Determinantes Macroeconómicos del Ahorro en el Ecuador. En Ahorro y Asignación de Recursos Financieros. Experiencias Latinoamericanas. Editorial Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Proyecto Regional Financiamiento del Desarrollo. Santiago de Chile, 1990.

MARQUEZ, Gustavo. La Reforma del Sistema de Prestaciones Sociales en Venezuela. Ed. Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Colección Estudios Políticos y Sociales. Santiago de Chile, 1991.

MARTINEZ, Juan. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, S.A. México, 1983.

MESA-LAGO, Carmelo. Diversas Estrategias frente a la Crisis de la Seguridad Social: Enfoque Socialista, de Mercado y Mixto, en: La Crisis de la Seguridad Social y la Atención a la Salud. Ed. FCE. México, 1986.

OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Tercera Edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 1972.

OMEGA, Enciclopedia Jurídica. Tomos I, XII y XVII. Ed. Driskill, S.A. Argentina, 1986.

PINA VARA, Rafael de. Diccionario de los Organos de la Administración Pública Federal. Ed. Porrúa, S.A. México, 1978.

PIÑERA, José. El Cascabel al Gato. La Batalla por la Reforma Previsional. Ed. Zig-Zag. Santiago de Chile, 1991.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. Ed. Espasa-Calpe, S.A. Madrid, España, 1970.

SANCHEZ LEON, Gregorio. Derecho Mexicano de la Seguridad Social. Ed. Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1987.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. Ed. Porrúa, S.A. México, 1985.

UTHOFF, Andras y Raquel Szalachman. Sistema de Pensiones en América Latina, Diagnóstico y Alternativas de Reforma. Uruguay. Proyecto Regional. Editorial Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Colección Estudios Políticos y Sociales. Santiago de Chile, 1991.

HEMEROGRAFIA

ATHIE ATHIE, Ricardo. Instituto Mexicano del Seguro Social, Decreto. Consultorio Fiscal, Año 6 N° 65. Págs. 62 a 69. Editada por la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM. México, D.F. Abril 1992.

ESCAMILLA, Abel. Algo más sobre el Sistema de Ahorro para el Retiro. Revista Capital Mercados Financieros. Año 5. N° 57. Págs. 8 a 10. Editorial Bursamétrica, S.A. de C.V. México, D.F., Julio 1992.

GILLION, Colín y Alejandro Bonilla. La Privatización de un Régimen Nacional de Pensiones: El Caso Chileno. Revista Internacional del Trabajo, México, D.F. 1992. Vol. III, número 2. Páginas 1 a 29.

GOMEZ SANCHEZ ALDANA, Sergio. Fondo de Retiro. Consultorio Fiscal. Año 6. N° 65. Págs. 5 a 11. Editada por la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM. México, D.F., Abril 1992.

RODRIGUEZ LOPEZ, Alejandro y José Ramón Pérez Rangel. El Sistema de Ahorro para el Retiro, características e implicaciones administrativas y financieras. Revista Ejecutivos de Finanzas. Año XXI. Núm 6. Págs. 7 a 32. Editorial Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, A.C. México, D.F., Junio 1992.

VACA, Elizabeth. El SAR, una reforma benéfica para el trabajador. Revista Mensual para Inversionistas. Año 6. Núm. 64. Págs. 8 a 11. Editorial Publicaciones su Dinero, S.A. de C.V. México, D.F., Mayo 1992.

VARGAS MEDINA, Agustín. Fondos de inversión en proceso "para el mañana". El SAR todavía no protege a todos. Revista EPOCA. N° 101. Págs. 44 a 46. Editorial Epoca de México, S.A. de C.V. México, D.F., 10 de mayo de 1993.

VILLEGAS, Claudia. El SAR hacia la Extensión de los Servicios Financieros. Revista Capital Mercados Financieros. Año 5, Núm. 54. Págs. 49 a 54. Editorial Bursamétrica, S.A. de C.V., México, D.F., Abril 1992.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917.

Ley 3500 por la que se crea un Sistema de Pensiones de Vejez, de Invalidez y Sobrevivencia, derivado de la capitalización individual. Chile. 13 de noviembre de 1980.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Diario Oficial de la Federación, 14 de mayo de 1986.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional. Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1963.

Ley Federal del Trabajo, en vigor a partir del 1° de mayo de 1970.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Diario Oficial de la Federación, 27 de diciembre de 1983.

Decreto por el que se establece en favor de los trabajadores al servicio de la Administración Pública Federal que estén sujetos al régimen obligatorio de la Ley del ISSSTE, un Sistema de Ahorro para el Retiro. Diario Oficial de la Federación, 27 de marzo de 1992.

Reglas a las que deberán sujetarse las cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro para los Trabajadores del Sector Público. Diario Oficial de la Federación, 4 de mayo de 1992.

Reglas Generales sobre el Sistema de Ahorro para el Retiro, establecido en favor de los Trabajadores al Servicio de la Administración Pública Federal que estén sujetos al régimen obligatorio de la Ley del ISSSTE. Diario Oficial de la Federación, 4 de mayo de 1992.

Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Diario Oficial de la Federación, 4 de enero de 1993.

Reglas Generales sobre el Sistema de Ahorro para el Retiro, establecido en favor de los Trabajadores del Estado. Diario Oficial de la Federación, 11 de enero de 1993.

Reglas a las que deberán sujetarse las cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores del Estado. Diario Oficial de la Federación, 11 de enero de 1993.

Resolución de carácter general en materia del Sistema de Ahorro para el Retiro. Comité Técnico del Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores del Estado. Diario Oficial de la Federación, 13 de julio de 1993.