

308909

36  
2ej

UNIVERSIDAD PANAMERICANA



ESTRUCTURA, OPERACIÓN Y RESPONSABILIDAD DE  
LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO

Lic. Ángel Agustín de La Vega Ulíbarri

T E S I S  
QUE PARA OBTENR EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
JUAN PABLO MATAMALA CORTES  
MEXICO. D.F.

274431

1999

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

A Dios,

A mi Madre, por su incansable sacrificio.

A mi Padre, por su incondicional apoyo.

A mi Hermana, con todo mi cariño.

A la Asunción, por forjar mi espíritu.

A la Universidad Panamericana, por inculcarme la pasión por el Derecho

A todos los amigos que me han acompañado paso a paso.

A Pepe, Cristóbal y Marcela

INTRODUCCION	1
LA NUEVA SEGURIDAD SOCIAL	3
• UNA SEGURIDAD SOCIAL PARA EL FUTURO	4
• UNA SEGURIDAD SOCIAL PUBLICA	10
• UNA SEGURIDAD SOCIAL MAS AMPLIA	15
• UNA SEGURIDAD SOCIAL MAS JUSTA	21
• . NORMATIVIDAD DEL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES	31
ANTECEDENTES DEL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES	43
• CHILE	43
• EXPERIENCIA CHILENA SOBRE FONDOS DE AHORRO	53
• MEXICO	55
CONCEPTO DEL SAR	67
• LA LEGISLACION DEL SAR Y SUS INCONSISTENCIAS 92-95	78
• EL INFONAVIT 72-92	83
• COMPONENTES DEL SAR	91
ESTRUCTURA JURIDICA DE LAS AFORES	93
• LA NATURALEZ JURIDICA Y CARACTERISTICAS	97
BASES JURIDICAS DE LAS RENTAS VITALICIAS DEL NUEVO ESQUEMA DE PENSIONES	147
• INICIATIVA DE LA NUEVA LEY	150
• RENTA VITALICIA	152
• SEGURO DE SOBREVIVENCIA	156
NATURALEZA DE LOS SEGUROS DE RENTA VITALICIA Y DE SOBREVIVENCIA	160
RESPONSABILIDAD HURIDICA DE LAS AFORES	181
CONCLUSIONES	188
BIBLIOGRAFIA	191

## 1 - INTRODUCCIÓN

La Seguridad Social es tan importante como olvidada por la sociedad mexicana debido a diversas causas, como las recurrentes crisis del país que impiden a los mexicanos pensar en el largo plazo por otra parte, no podemos negar que los seres humanos no podemos trabajar por siempre. pero si necesitamos los elementos mínimos de sobrevivencia durante todo el transcurso de nuestra vida. lo que ha hecho que la sociedad procure a sus integrantes esos elementos de sobrevivencia, de acuerdo a la justicia distributiva.

Alrededor del mundo se han desarrollado diversos sistemas tendientes a lograr la seguridad social como el Instituto Mexicano del Seguro Social brindando prestaciones tanto en especie como en dinero, básicamente proveyendo servicios a los asegurados pasivos con recursos de los activos, sin embargo el cambio en los índices poblacionales y el déficit de recursos en los distintos seguros especialmente en el de cesantía en edad avanzada y vejez, han obligado a una reforma en el manejo de la seguridad social, consistente en la creación de cuentas individuales para cada asegurado manejadas por entidades financieras especializadas en la custodia de dichas cuentas denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro.

Si bien es cierto que esta nueva reforma ha causado gran polémica en torno, al argumento de la privatización del IMSS, y la inversión de los recursos de

los asegurados en el mercado de valores, también lo es que representa una oportunidad para los trabajadores de prever el momento de su retiro con el fin de hacerse llegar para él y su familia los medios básicos para una subsistencia digna en su vejez o ausencia en su caso.

Asimismo, la seguridad social ha sido uno de los temas más discutidos en la historia reciente de nuestro país como una conquista más de la Revolución Mexicana, sin embargo esta va más allá de un simple tema político toda vez, que se trata de la tranquilidad de la población en general, en efecto, entre más fiable sea la seguridad social de un país su pueblo podrá desarrollarse en todos aspectos ya que sentirá sus necesidades básicas aseguradas permitiendo así ocuparse en otros asuntos.

Por otro lado, derivado de la pobre reputación del sistema financiero mexicano la creación de las AFORES, para muchos implica un riesgo tanto por el manejo como por la honestidad de las personas que las dirijan, lo que significa un verdadero reto tanto para las mencionadas entidades financieras como para las autoridades, el recuperar la confianza de los afiliados en el caso que nos ocupa, indispensable para el correcto funcionamiento del nuevo sistema

Esta tesis tiene como principal objetivo analizar lo relativo a las Administradoras de Fondos para el Retiro, desde diversos puntos de vista con el fin de concluir sobre su papel y responsabilidad dentro del Nuevo Sistema de Pensiones

## *2. La Nueva Seguridad Social*

El 19 de noviembre de 1995 se presentó a consideración del Congreso de la Unión una iniciativa de Ley del Seguro Social, en la cual se propuso un cambio radical de la seguridad social en el que se pretende actualizar el contenido valorativo a las circunstancias actuales, haciendo efectivos los principios de solidaridad, universalidad, redistributivos del ingreso y tutelares de los derechos de los trabajadores.

La nueva Ley propuso una organización y financiamiento de los seguros para garantizar que en los próximos años se mejore la atención, se amplie la cobertura en guarderías y primordialmente se *cuenta con recursos suficientes para cubrir las pensiones derivadas de los Seguros de Riesgos de Trabajo, Invalidez y Vida, así como Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.*

Los principios rectores de la nueva Ley del Seguro Social son:

*Una seguridad social para el futuro.*

*Una seguridad social pública*

*Una seguridad social más amplia y,*

*Una seguridad social más justa.*

### **Una seguridad social para el futuro**

El largo plazo es una de las dimensiones que la crisis nos ha hecho olvidar a los mexicanos. La mayoría vivimos para resolver lo urgente. Lo importante, lo diferimos en espera de tiempos mejores. Sin embargo, asumir esta misma actitud en lo que se refiere a la seguridad social sería irresponsable

El Seguro Social se creó en 1943 como una expresión concreta de las demandas de los trabajadores. A partir de esa fecha y gracias al proceso de industrialización del país, el IMSS creció en cobertura, ingresos e instalaciones. Los primeros años fueron de consolidación y las décadas de los sesenta y setenta de franca expansión, sobre todo en lo que se refiere a la construcción de centros hospitalarios y clínicas. Esto fue posible en la medida en que la relación población laboral activa-pasiva favorecía que el seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte fuera superavitario, lo que

produjo recursos suficientes para financiar el déficit con que operaba desde su origen el seguro de Enfermedades y Maternidad.<sup>1</sup>

La Ley autorizaba que los recursos de los diversos seguros se utilizaran indistintamente para financiamiento de cualquiera de los otros, por lo que se creó una infraestructura hospitalaria, que se convirtió en el modelo de algunas naciones de Latinoamérica. Tan sólo un parto atendido en el IMSS por especialistas y en condiciones de higiene y seguridad para la madre y el hijo tiene un costo de un poco más de 300 dólares, que es bajísimo si se le compara con los estándares internacionales y los precios de este servicio en el sector privado. Este hecho explica que uno de cada tres mexicanos nazca en instalaciones del IMSS.

Otro fenómeno que se derivó de esta decisión gubernamental de financiar con recursos provisionales las prestaciones de salud, fue el incremento de la esperanza de vida de los mexicanos que aumentó de 43 a 72 años de edad promedio de 1943 a la fecha. Los estudios de esperanza de vida establecen distinciones entre niveles socioeconómicos.

---

<sup>1</sup>Ley del seguro Social. Exposición de Motivos IMSS, 1996, p 30

Este gran éxito médico del IMSS se convirtió, paradójicamente, en una de sus debilidades financieras por dos razones:

La primera consiste en que, el sistema pensionario basado en el principio de reparto resulta insuficiente para asegurar el pago de una pensión digna a los cotizantes jóvenes, puesto que la relación trabajador activo-pasivo tiende a disminuir. Esto sucede en todo el mundo, basta leer la prensa respecto a las reformas del sistema de seguridad social en Francia y en otros países de Europa. En México, el acelerado crecimiento de la esperanza de vida, un éxito de la seguridad social, aunado a los esfuerzos por reducir la tasa de natalidad de las últimas décadas, conducen a que en breve esa relación sea similar a la de países como Uruguay, Argentina y Chile y más cercana a las europeas, es decir a una estructura poblacional en que haya "más viejos" que "jóvenes".<sup>2</sup>

La segunda es que la extensa red de instalaciones destinadas a la atención de salud ha sido construida con recursos del anterior seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte, al igual que la formación de profesionales, especialistas de la salud que ha sido financiada con los mismos; lo que redujo las posibilidades para hacer frente a las nuevas condiciones demográficas y ello ha puesto en crisis actuarial al sistema pensionario.

---

<sup>2</sup> Cfr Diagnóstico, en memoria Institucional enero-diciembre 1995. IMSS. México, D F., pp 176-181

Aquí conviene hacer una digresión: el déficit actuarial consiste en que los recursos aportados por los trabajadores activos serán insuficientes, en el mediano plazo, para cubrir las prestaciones que ofrece el sistema a los pensionados, es decir, ocultarlo o permanecer impávidos ante la evidencia que arrojan estos cálculos es negarle la posibilidad de obtener una pensión digna a los jóvenes, quienes ahora contribuyen solidariamente, pero cuando llegaran al momento de pensionarse no habría suficientes recursos para retribuirles su esfuerzo en igual proporción en la que contribuyeron.

De ahí que las dos razones expuestas, ampliadas con la anterior digresión, impusieron la necesidad de un cambio y sería irresponsable jugar al avestruz, bajo el argumento de que todavía hay algunos recursos -Seguro de Ahorro para el Retiro (SAR)- que pueden ser sumados a este sistema de reparto o, lo que es peor, suponer que la nómina de las empresas puede aún soportar más carga tributaria. Aplazar las soluciones a este problema que atañe a las generaciones jóvenes es afectar el bienestar futuro de la sociedad mexicana. Hubiera sido egoísta proponer un paliativo al déficit financiero, porque solamente se trasladaría a las generaciones venideras la responsabilidad de reformar sustancialmente el sistema pensionario.

Entonces, la desidia sería irresponsable y egoísta. Lo cómodo hubiera sido transferir el problema y dejarlo a las generaciones futuras para

que le resolvieran como pudieran, aunque los cálculos adviertan sobre el aumento del costo fiscal de la reforma por cada año que se hubiera diferido ésta. No haber hecho nada le hubiera costado más al país. Había una disyuntiva: la desidia, fundada en el miedo al cambio y la defensa de privilegios o, en su caso, una acción responsable. El Gobierno de la República, prefirió actuar.

Esta problemática motivó al Presidente Ernesto Zedillo a emprender una reforma de la seguridad social. Bajo las circunstancias actuales, una buena opción para el sistema de pensiones es el de "Capitalización Individual", porque asegura a los futuros cotizantes una pensión digna financiada con su esfuerzo y con la contribución solidaria de los demás, plasmada en la cuota social y la pensión garantizada. Los fondos provisionales para financiar un ingreso en el retiro, la cesantía en edad avanzada y la vejez se integran bajo el principio de la corresponsabilidad, en la que los patrones y el Estado ponen la mayor parte de los recursos monetarios y el asegurado contribuye con su trabajo, primordialmente.

El derecho de propiedad que se adquiere sobre la cuenta individual asegura que las cotizaciones que se realizan a favor del trabajador no se pierden en subsidios ocultos, que existían en la Ley de 1973, y que perjudican a los grupos de menores ingresos y, en forma especial, a las mujeres que trabajan solamente durante su juventud y

posteriormente se retiran para cuidar y educar a sus hijos, así como los trabajadores de baja escolaridad con menores probabilidades de permanecer en el sector formal de la economía. Además, estos recursos se podrán utilizar en inversiones productivas que reactiven la economía y fomenten el empleo.

No hay que perder de vista que sin empleo no hay seguridad social, porque no habría quien la pagara. Por ello, si se utilizan esos recursos en la promoción del empleo, se estarán destinando a la ampliación de la cobertura de la seguridad social.

El objetivo es, entonces, garantizar los derechos de los cotizantes futuros. Hay que enfatizar que en la nueva Ley del Seguro Social se plantea que ésta se aplicará plenamente a quienes empiecen a cotizar a partir de su entrada en vigor, primero de julio de 1997; sin embargo, esto no exime de la responsabilidad adquirida con los cotizantes amparados bajo la Ley de 1973, los pensionados y quienes se encuentran en períodos de conservación de derechos. Por ello, la Ley incluye un esquema de transición en el que se respetan de alguna forma no sólo los derechos adquiridos, sino las expectativas de derechos.

En síntesis, como sociedad tuvimos el derecho a no cambiar y a conservar el sistema pensionario de reparto, que existía de hecho y había sustituido al de reservas, y optar por una reforma que permitiera sobrellevar la situación hasta el año 2015, fecha en que los hoy menores de cuarenta años aún no llegarían a la edad de pensionarse.

Pero también tuvimos la oportunidad de sentar las bases para un nuevo sistema de pensiones que asegurará el bienestar de la sociedad. Este fue el camino que eligió el Congreso de la Unión cuando aprobó la Iniciativa de nueva Ley del Seguro Social y definió una seguridad social para el futuro.

### **Una seguridad social pública**

¿Qué es privatizar? Si consultamos el Diccionario Ilustrado de la Lengua Española<sup>3</sup> nos percataremos de que el verbo no existe y la palabra privado es “un adjetivo para calificar una acción que se ejecuta a la vista de pocos, familiar y domésticamente, sin formalidad ni ceremonia alguna o lo personal y particular de cada uno”. De la segunda acepción podemos inferir que privatizar es la acción por la cual un bien se vuelve particular y personal de cada uno.

---

<sup>3</sup>Diccionario Ilustrado de la lengua Española Real Academia Española

Ahora bien, cabría preguntarse qué sentido le otorgan a esta palabra quienes la emplean para evitar que se realizara un estudio profundo de la Ley y del Diagnóstico que motivó una reforma a la seguridad social en los términos en que se presentó al Congreso de la Unión. Un cuestionamiento difícil de contestar, toda vez que el uso del término tiene trasfondo ideológico, y discutir esto sería caer en la trampa de la “logomaquia”, es decir, en la discusión estéril que atiende a las palabras y no al contenido.

Por ello, más que rebatir los calificativos de “privatizadora” y “neoliberal” que algunos han pretendido atribuir a la reforma del IMSS, es preferible precisar por qué en ésta, la *seguridad social* mantiene su naturaleza pública y se conserva la tutela estatal de los derechos de los trabajadores.

Los principios y objetivos de la Ley son aquellos que inspiraron la creación del IMSS, en 1943, y se ratifican en los primeros artículos de la nueva Ley. Las modificaciones, entonces, se presentan en los procedimientos y en las formas de financiamiento y administración de las reservas de los diversos seguros que integran la seguridad social, mientras que los principios permanecen intactos.

Esta es una premisa fundamental para entender el espíritu de la propuesta del Ejecutivo. El Estado no pretende despojarse de su responsabilidad frente a la sociedad, sino crear nuevas fórmulas que le permitan cumplir con ella.

Cierta discusión ideológica de la última década se ha enfocado, en discernir cuál es la dimensión óptima del Estado. Unos proponen un Estado administrador y otros un Estado meramente policiaco. Unos luchan porque el Estado intervenga hasta en la fabricación de casimires y otros porque solamente administre justicia y legisle.

Ambas posiciones son extremas y contrarias al sentido del artículo 25 Constitucional que establece la economía mixta, en la que se prevé una participación de los sectores público, social y privado

Aquí hay que preguntarse: ¿Cuál es el papel del sector público en la economía? La respuesta se encuentra en la propia Constitución: a) planearla, conducirla, coordinarla y orientarla, conforme al artículo 25 y b) fungir como tutelador de los derechos de la parte desfavorecida en la relación laboral. Ambos presupuestos los recogió la iniciativa del Ejecutivo, hoy convertida en Ley.

a) Se encuentra, entre otras disposiciones, en la facultad del IMSS de establecer, mediante reglamento, la operación de los servicios médicos que presta directamente y la supervisión de aquellos en los que lo hace indirectamente, todos y cada uno de los requisitos que debe reunir quien los recibe, así como la calidad del servicio que se tiene que otorgar. Los principios de no discriminación entre derechohabientes e integridad de la atención, son los rectores de cualquier prestación que otorgue el Instituto por sí o por medio de un tercero. Aquí conviene aclarar que desde 1949 se permite la subrogación de servicios, con o sin reversión de cuotas.

b) Se amplía con la nueva Ley, ya que ahora con la llamada cuota social se impone la obligación al Estado de asegurar, con recursos fiscales si es necesario, una pensión garantizada y de contribuir con un 5.5% de un salario mínimo general del Distrito Federal por cada día de cotización en la cuenta individual del trabajador en el nuevo Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (a la fecha de la entrada en vigor de la nueva Ley, esta cantidad era de \$1.45). Asimismo, se incremento la contribución estatal en el seguro de Enfermedades y Maternidad, que beneficia tanto a los trabajadores sujetos a una relación formal como a los trabajadores independientes, del campo y todos aquellos que se incorporan en forma voluntaria al régimen obligatorio

Las facultades de vigilancia y control también se refuerzan, especialmente en lo relativo a la operación de las cuentas individuales de los trabajadores, por el interés que representa para la sociedad que los recursos acumulados no se expongan a la especulación ni se desvien de su destino final que es financiar pensiones dignas.

En cuanto a la operación de las cuentas individuales por las AFORES hay que hacer las siguientes precisiones: la Constitución establece un régimen de economía mixta y el Artículo 25 regula la convivencia de los sectores público, social y privado en actividades económicas, con lo que el propio Estado a través del IMSS, conforme a la legislación que se expida, también constituyó una AFORE.<sup>4</sup> Con ello se otorga al trabajador el derecho de que elija quién le administrará sus recursos y ya no será una sola persona. Quien lo haga mejor, seguramente, será el que administre la mayor parte de los recursos. Pero independientemente de esto, el Estado garantiza el pago de una pensión mínima a todo aquél que cumpla con los requisitos legales, lo que representa un avance. Este argumento también es aplicable a las aseguradoras.

Otra forma de tutelar los derechos de los trabajadores es ratificando la facultad del IMSS del cobro coactivo y la fiscalización respecto a las cuotas del Seguro Social, incluidas las del seguro de Retiro, Cesantía

---

<sup>4</sup> Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro Consar, mayo de 1996, artículo octavo transitorio.

en Edad Avanzada y Vejez, con el beneficio en este último de que los recargos que se causen por el pago impuntual de las mismas, se abonará a la cuenta individual del trabajador. También se confirma en que el IMSS es el único ente que puede determinar la procedencia de una prestación de seguridad social

Por los argumentos expuestos, es evidente que se confirma y fortalece la naturaleza pública de la seguridad social. El propósito de que sea pública no es una reminiscencia del pasado, sino una preocupación de la sociedad que se recoge en la nueva Ley, puesto que la materia que nos ocupa es altamente sensible dado que afecta directamente al bienestar de las personas. El Estado, por ello, debe ser y será siendo el garante de la seguridad social

### **Una seguridad social más amplia**

El trabajador es la figura de este siglo, como el burgués en el siglo pasado. En torno a él se crearon las grandes instituciones de bienestar colectivo, entre las cuales se cuenta la seguridad social. El trabajador es el símbolo del esfuerzo convertido en riqueza social, riqueza compartida entre un mayor porcentaje de las poblaciones de los Estados nacionales. En México, nuestra Revolución hizo más evidente esta verdad que en otros países en los que esto no se

reconoció sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial. Este cambio del centro orientador de la acción colectiva exige que se luche por imponer la idea de que, sin una vida digna de los trabajadores, es imposible el desarrollo económico. Este es uno de los compromisos que asumió el Estado mexicano y por ello promovió la creación de organismos tales como el Instituto Mexicano del Seguro Social.

En la búsqueda de la universalidad subyace el consenso social indispensable para emprender una acción gubernamental como la nueva Ley, pero este tipo de buenas intenciones para convertirse en realidad necesitan de determinadas condiciones y crearlas es hacer política. El objetivo social es claro y legítimo: extender la protección de la seguridad social a todo aquél, cuyo esfuerzo personal es la fuente primordial de su ingreso, e incluir en ella a su núcleo familiar, sin embargo, los medios no existían, de ahí la necesidad de modificar la Ley del Seguro Social, tanto en la forma de financiamiento como en la definición de los sujetos de aseguramiento en el origen de éste.

Las preguntas son sencillas. ¿Cómo ampliar la seguridad social? ¿Cómo pasar de la buena intención a la realidad financiera? ¿Cómo allegarse recursos en forma equitativa y segura para el futuro y hacer realidad la extensión de la seguridad social? Las propuestas son múltiples, pero las respuestas son pocas, porque los recursos,

lamentablemente, son escasos y más escasos aún en épocas de crisis económicas.

Estas interrogantes han sido el motor de un debate que se ha desarrollado en todo el mundo. México no ha sido la excepción. A lo largo de la discusión se han planteado diversas soluciones. Por ejemplo, una de ellas ha sido el aumento de las contribuciones a la seguridad social, que en nuestro país es un camino equivocado.

Antes de la entrada en vigor de la nueva Ley, la carga fiscal elevada que soportaban las nóminas de las empresas, que era más del 33%, provocaba que sólo obtuvieran los beneficios de la seguridad social quienes tuvieran una relación formal de trabajo. Tan sólo el 35 % de la población ocupada recibe esta protección.<sup>5</sup>

Otra solución era reestructurar la relación financiera entre los diversos seguros que integran la seguridad social y hacer efectivo el compromiso estatal con las clases más desprotegidas. Este fue el camino elegido por el gobierno mexicano

---

<sup>5</sup> Diagnóstico IMSS. México, D.F. 1995, pp 185-188

Lo primero era establecer un nuevo concepto de trabajador. Si el rumbo es claro ¿para qué cambiar?, después se tenía que precisar el ¿cómo hacerlo? Esta práctica política ortodoxa, que elimina el pragmatismo oportunista, es la que permitió fincar bases sólidas para el desarrollo futuro sano de la seguridad social. Efectuadas las definiciones políticas se procedió a las técnicas. Así en el seguro de Enfermedades y Maternidad se sustituyó el principio financiero que vinculaba los ingresos institucionales al comportamiento de la masa salarial por otro que lo relacionaba con el costo de la prestación del servicio.

### *La Ley del 73*

Con la Ley de 1973, la disminución del empleo y la caída del salario real afectaba los ingresos de este seguro. Este efecto negativo se acentúa en las épocas de crisis crónica como la que hemos padecido en México y en general, en Hispanoamérica.

En contraste, la nueva Ley establece cuotas fijas cubiertas exclusivamente por el empleador y el Estado para aquellos trabajadores que perciban hasta tres salarios mínimos. Estas cuotas se calcularon conforme a los costos de prestación de los servicios médicos.

Los salarios superiores al límite mencionado pagarán un porcentaje sobre el excedente, con lo que quienes reciben más contribuyen con una mayor cantidad. La cuota fija desgrava al trabajador de menores ingresos y es menor a lo que se pagaba en la Ley de 1973 en todos los casos. Esto es posible por el incremento sustancial de la aportación gubernamental por cada cotizante.

Disminuir el costo de la afiliación es un incentivo al empleo y, por ende, a la ampliación de la cobertura. Lo anterior es un ejemplo de cómo es posible acercarnos al ideal de universalidad de la seguridad social mediante la modificación de un criterio técnico, que en este caso fue la forma de calcular las aportaciones a un seguro.

Hay otras estrategias que hacen que la seguridad social sea más amplia en la nueva Ley. Por ejemplo, con el Seguro de Salud para la Familia y las modificaciones al Seguro para el Campo, mediante el compromiso estatal de pagar una cantidad fija por cada asegurado y la figura del tercer aportante solidario, se podrán incorporar al Seguro Social quienes obtienen sus ingresos de su esfuerzo personal, pero no están sujetos a una relación de subordinación, y a los hombres del campo. Ambos seguros son una oportunidad para que núcleos importantes de la población puedan acceder a los servicios médicos institucionales a un bajo costo. Mediante el pago del 22.4% de un salario mínimo general diario para el Distrito Federal anualizado, un

trabajador de la economía informal] podrá recibir atención médica, en consulta, hospitalización y especialidad, tanto para él como para sus familiares.

Otra figura novedosa que permite ampliar la cobertura es la del familiar adicional que facilita la extensión de la protección al pariente que viva con el asegurado y dependa económicamente de éste, pagando solamente el 65% de la cuota establecida para el seguro de Salud para la Familia. Otros sujetos beneficiados por este esquema son el trabajador migrante y su familia.

El sistema de la cuenta individual del seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, que hace dueño al asegurado de los recursos acumulados en la misma, facilita a los trabajadores no asalariados el acceso al goce de una pensión al final de su vida productiva, puesto que su incorporación ya no depende exclusivamente de la preexistencia de una relación laboral, sino que cualquier individuo, previa incorporación voluntaria al régimen obligatorio, puede acudir ante una Administradora de Fondos para el Retiro a abrir una cuenta para conformar un ahorro provisional.

El principio de universalidad de la protección de la seguridad social acompaña a ésta desde sus orígenes. Sin embargo, hacerlo realidad

implicó una evolución técnica y una acumulación de activos en favor de la salud de los trabajadores. Las innovaciones en el aspecto financiero y la mayor aportación estatal no hubieran sido suficientes para ampliar la cobertura. Un punto de partida importante de la nueva Ley es la extensa red hospitalaria que se ha venido construyendo con el esfuerzo de trabajadores, patrones y gobierno

### **Una seguridad social más justa**

La nueva Ley del Seguro Social propone una seguridad social más amplia, que sigue siendo pública y se proyecta al futuro, pero ninguna de estas características justificarían la reforma realizada si no fuera más justa. El cambio financiero en sí mismo sería intrascendente si no tuviera como fin otorgar mejor y mayor cobertura a los sectores más desprotegidos de la sociedad.

Esto es así porque extraer el sentido redistributivo del ingreso o de justicia social a la labor del IMSS sería condenar a muerte su esfuerzo en pro de la salud y la vida digna de los mexicanos que han llevado a cabo dos generaciones. Por ello una de las principales preocupaciones, que se apuntaron en el Diagnóstico presentado a la comunidad del IMSS por el director general, Genaro Borrego Estrada,

era la necesidad de eliminar las inequidades que contiene la Ley de 1973.

Los principales efectos de “solidaridad regresiva” que se detectaron fueron:

a) Los sectores de menores ingresos y las mujeres que no pueden mantenerse en el mercado formal de trabajo con la misma oportunidad que otros, subsidian a quienes eventualmente obtienen una pensión.

**Los que cotizan con mayor constancia y tiempo subsidian a quienes cotizan los mínimos que establece la Ley. Esto fomenta la descapitalización de la Seguridad Social.**

El 86% de las mujeres que solicitaban la prestación del servicio de guarderías sin obtenerlo subsidian al 14% que sí lo recibe, porque la expansión del sistema está limitado en virtud de que los recursos excedentes se emplean para cubrir el déficit del seguro de Enfermedades y Maternidad.

Las empresas eficientes en la prevención de enfermedades y accidentes de trabajo subsidian a las ineficientes, porque el sistema de clases no incentivó a las empresas a disminuir sus costos por concepto de este tipo de eventualidades.

e) Los patrones y trabajadores que cotizaban en el régimen obligatorio subsidian a los esquemas modificados de aseguramiento, con lo que sujetos ubicados en un mismo nivel de ingreso pagan distinta cuota.

Estas inequidades fueron las que provocaron el cambio. Hacer más justa la seguridad social fue el principio rector de la reforma.

Bajo esta premisa se elaboró un esquema de financiamiento de los seguros de Riesgos de Trabajo, Enfermedades y Maternidad, Guarderías y Prestaciones Sociales, así como un sistema pensionario basado en la capitalización individual.

Las principales modificaciones son:

#### A. Riesgos de Trabajo

- a) La nueva Ley dispone que las empresas paguen su prima conforme a su siniestralidad particular (artículo 72).
  
- b) Se sustituye respecto de las empresas ya inscritas, la aplicación de la tabla estructurada en clases, por una fórmula sencilla de aplicar (artículo 72).
  
- e) El nuevo sistema establece que la empresa atendiendo a su siniestralidad puede bajar o subir un punto porcentual respecto de la prima que cubría, sin importar la clase a que pertenezca (artículo 74, segundo párrafo).
  
- d) La nueva Ley deja igual el porcentaje de la pensión que recibirá el pensionado o sus beneficiarios (artículos 58, 64 y 66).

## **B. Enfermedades y Maternidad**

Se establece una cuota fija gubernamental equivalente al 13.9% del salario mínimo general vigente para el Distrito Federal actualizado conforme al índice Nacional de Precios al Consumidor, que beneficia más a los trabajadores de menores ingresos (artículo 106 fr. III).

- b) Hay una mayor aportación estatal.
  
- e) En todos los niveles de salarios hay una disminución de cuotas obreropatronales que desgrava la nómina y que se financia con un aumento de las aportaciones gubernamentales. El promedio de la disminución es un 33%
  
- d) Los trabajadores que reciben menos de tres salarios mínimos quedan desgravados del pago de las cuotas de este seguro.

### **C. Invalidez y Vida**

- a) Se establece, como novedad, que el inválido que no reúna las semanas de cotización antes aludidas, podrá retirar del saldo de su cuenta individual, la cantidad que le corresponda en una sola exhibición (artículo 122 segundo párrafo).
  
- b) Continúan vigentes en este seguro las pensiones que se otorgan a los beneficiarios del asegurado o pensionado fallecido y que hubieran cumplido los tiempos de espera que señala la Ley (artículos 127, 129, 130, 134, 135, 136 y 137)

e) Permanecen, por cuanto hace a este seguro, las ayudas asistenciales y las asignaciones familiares para los pensionados (artículo 138 y 140).

d) Se establece la cuantía de la pensión de invalidez en el treinta y cinco por ciento del promedio de los salarios correspondientes a los diez años anteriores al otorgamiento de la misma, actualizada al Índice Nacional de Precios al Consumidor (artículo 141).

e) Se establece en la nueva Ley, que el monto de la pensión de invalidez no podrá ser inferior al salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y las mismas serán incrementadas conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor y financiadas en la parte correspondiente por el Gobierno Federal (artículo 141, segundo párrafo).

f) Se aumenta el monto pensionario al modificar el cálculo de la base en beneficio del trabajador. Propone utilizar los últimos cinco años de cotización actualizados conforme al Índice Nacional de

Precios al Consumidor, con lo que se eliminan los efectos negativos de la inflación que actualmente afectan al pensionado (artículo 14 I).

g) Se fija una cuota del 2.5% sobre el salario base de cotización para financiar las pensiones de invalidez y vida (artículo 147).

#### **D. Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez**

a) Se establece un régimen financiero, en el cual *cada trabajador tiene su propia cuenta individual*, la que se integra con las aportaciones que realicen trabajadores, patrones y Estado a las subcuentas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, de vivienda y de aportaciones voluntarias (artículo 159, fracción I)

b) Los recursos de las cuentas individuales del seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, con excepción de los correspondientes a la subcuenta del Fondo Nacional de la Vivienda, serán invertidos en Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro. La inversión de dichos recursos, además de protegerlos de la inflación, tenderá a fomentar el ahorro a largo plazo que beneficiará a los sectores productivos del país (artículos 159, fracción I y 188).

e) Este nuevo seguro funciona de la forma siguiente:

- Las aportaciones son tripartitas (artículo 167).
  
- El Estado aporta, además de su cuota legal, una cuota social, consistente en un 5.5% de un salario mínimo general del Distrito Federal, por cada uno de los trabajadores asegurados (artículo 168, fracción IV).
  
- Se crean las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), las cuales operan, individualizan e invierten los recursos que conforman el fondo individual de cada trabajador (*artículo 175*).
  
- Estas administradoras tienen una doble función, ya que por una parte se encargan de la recepción, individualización y administración de los recursos correspondientes a las cuentas individuales de los trabajadores y, por otra parte, actúan como operadoras de las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (artículos 175 y 188)

- Se establece la posibilidad para que el IMSS pueda constituir legalmente una AFORE (artículo 251, fracción XXII).

- Al momento en que el trabajador cumpla las edades y términos respectivos para disfrutar de una pensión, podrá contratar, con los fondos de su cuenta individual y con la aseguradora de su elección, **una renta vitalicia** para él o bien, según opte éste, la misma AFORE podrá ofrecerle un **sistema de retiros programados**, atendiendo en ambos casos al monto de los fondos acumulados por el trabajador (artículos 157 y 164).

d) El trabajador deberá contratar un seguro de sobrevivencia con cargo a los recursos de su cuenta individual, con el propósito de que sus beneficiarios obtengan una pensión en los términos del ramo de vida (artículos 159, fracción VI y 189).

e) En caso de que un trabajador, en los supuestos de cesantía en edad avanzada o vejez no hubiera reunido las semanas de cotización, podrá retirar el saldo de su fondo individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir las semanas necesarias para que opere su pensión, quedando asimismo amparado por el seguro de

Enfermedades y Maternidad, de haber cubierto 750 semanas de cotización (artículos 154 y 162).

f) Como una innovación trascendental respecto de la participación del Estado en el otorgamiento de las pensiones, se prevé dentro de este seguro, la existencia de una *pensión garantizada* por el mismo, para aquellos asegurados cuyos recursos acumulados en su cuenta individual no sean suficientes para la adquisición de una renta vitalicia, siempre y cuando se cumplan los requisitos previstos por la Ley (artículo 170).

g) Se conservan las asignaciones familiares y ayudas asistenciales (artículo 155 fracciones III y IV).

h) Se introduce un elemento redistribuidor del ingreso, que es la cuota social que el gobierno aporta directamente a cada una de las cuentas individuales. Esta aportación beneficia más a los grupos de menores ingresos (artículo 168, fracción IV).

## E. Seguro de Guarderías y Prestaciones Sociales

a) El avance consiste en que la Ley que entró en vigor el primero de julio de 1997, obliga a destinar el 0.8 del 1% sobre el salario base de cotización a los servicios de guarderías, con lo que esta actividad institucional contará con los recursos suficientes para atender la demanda de este servicio (artículo 21 l).

El servicio de guarderías se proporcionará a los hijos de los viudos y a los de divorciados, que conserven la custodia de los mismos.

b) Otro avance importante es la incorporación de programas de atención integral a los jubilados y pensionados, quienes no habían sido considerados en estos términos en otras leyes del Seguro Social (artículo 209, último párrafo).

### **Normatividad del nuevo sistema de pensiones**

La nueva Ley del Seguro Social requirió del diseño de una legislación complementaria, que estableciera las reglas de operación para las entidades financieras que participarán en el manejo de las reservas que se integrarán, mediante el *sistema de capitalización individual*, con el objeto de financiar las pensiones al momento en que un trabajador se vea en la necesidad de retirarse de la fuerza laboral, en razón de su edad y la consecuente disminución de sus capacidades y

aquéllas que como las aseguradoras, pagarán las pensiones derivadas de los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia.

Desde que se discutía el proyecto de Iniciativa de Ley del Seguro Social, se concluyó que lo mejor, para ganar en claridad y sencillez, era regular en la Ley del Seguro Social aquellos aspectos relacionados con las obligaciones del patrón y los derechos del trabajador asegurado y remitir a otros instrumentos legales lo vinculado con la inversión de los recursos acumulados en las cuentas individuales y la operación de éstas, así como la contratación de los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia. De esta forma, en varios artículos<sup>6</sup> se remite expresamente a la entonces Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, hoy *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*, la cual regula:

El depósito de las cuotas del seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez en la cuenta individual de cada trabajador, la constitución y funcionamiento de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), y los mecanismos, procedimientos y términos aplicables a los recursos acumulados en dichas cuentas, la unificación y traspaso de las mismas y las obligaciones de las AFORES con el asegurado, entre otras materias.

Además, en otros artículos se remite expresamente a la **Comisión Nacional de Seguros y Fianzas**.

---

<sup>6</sup>Ley del seguro social IMSS México, D.F., 1997, artículos 167, 175, 176, 177, 179, 181, 182, 183, 187, 192, 195, 200

Uno de los objetivos de la reforma a la seguridad social era trasladar parte de la responsabilidad del control del sistema pensionario al propio asegurado. el que, al otorgarle la ley la propiedad de los recursos provisionales, se convierte en copartícipe de la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de seguridad social, especialmente en materia de aportaciones al sistema (artículo 169 de la LSS).

Esta corresponsabilidad requería de un esquema transparente para el manejo de tales recursos, que permitiera al asegurado conocer oportunamente el monto de lo depositado en su beneficio para el financiamiento de su pensión, o la de sus dependientes económicos en caso de su muerte, y se le garantizara que los recursos que acumulara serían invertidos con la mayor eficiencia, es decir, a las tasas de interés más altas del mercado. El asegurado se convierte así en el primer interesado en verificar que el patrón, obligado a pagar y retener las cuotas del Seguro Social, cumpla oportunamente (artículos 185 y 186 de la LSS).

El logro de estos fines sólo podía obtenerse mediante la distribución de las funciones del sistema pensionario entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y otros entes públicos y privados. En los más de 50 años de existencia del Seguro Social, todas las actividades relacionadas con la recaudación de las cuotas, administración de las reservas y pago de beneficios han estado centralizadas en el IMSS.

Esto conlleva ventajas bajo una legislación que autorizaba que las reservas de los seguros del régimen obligatorio se invirtieran "hasta un ochenta y cinco por ciento en la adquisición, construcción o financiamiento de hospitales, sanatorios, clínicas, guarderías infantiles, almacenes, farmacias, laboratorios, centros de convalecencia, centros de seguridad social y demás muebles e inmuebles propios para los fines del Instituto" en razón de que éste no requería de un intermediario financiero que le administrara las reservas, ni su fin era obtener el mayor rendimiento del mercado, respecto a ese ochenta y cinco por ciento de las reservas, sino ampliar la infraestructura hospitalaria.

Sin embargo, estas ventajas se desvanecen cuando aparece la presión financiera al seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte, provocada por el crecimiento aproximado del 7% anual de pensionados y un aumento de los beneficios, sin que éste hubiera sido acompañado de un incremento en las cotizaciones. En el año de 1990, el legislador consideró que resultaba fundamental un cambio en el esquema financiero de ese seguro, para que sus reservas garantizaran el cumplimiento de los compromisos actuales y previsibles y, por lo tanto, dispuso que las reservas inmobiliarias se transformaran en financieras, con el propósito de que éstas generaran un rendimiento medio que permitiera, conforme a cálculos actuariales, cubrir las prestaciones de los futuros pensionados

### **Enfoque de la Nueva Ley**

En este mismo sentido, la exposición de motivos de la nueva Ley detalla las razones por las cuales no es posible seguir subsidiando el déficit de cinco décadas que ha existido en el seguro de Enfermedades y Maternidad.

En este panorama de la seguridad social, distinto al que prevaleció en los primeros 45 años de su existencia, el IMSS de ninguna manera puede convertirse en una entidad financiera, sin poner en peligro su objeto primordial, ni correr el riesgo de desviarse de su finalidad. Por ello, en la nueva Ley se propone que el rector de la seguridad social siga siendo el IMSS y que sean otros entes, cuyo objeto social sea la actividad financiera, los que inviertan las reservas para aprovechar que, mediante la competencia, se generen mayores rendimientos en beneficio del sistema de pensiones y, por ende, de los trabajadores.

Hay que recordar que el principal interesado en que los recursos depositados en la cuenta individual produzcan los mayores intereses netos posibles es el Gobierno Federal, ya que el legislador, en el artículo décimo segundo transitorio, entre otros, le impuso la obligación de pagar las pensiones de quienes se acojan a los beneficios de la Ley de 1973. Para financiar parte de las mismas, el Gobierno deberá recibir los saldos de las cuentas individuales de esos trabajadores y los aportes fiscales serán menores, en la medida que los rendimientos en dichas cuentas sean más elevados.

De ahí que fuera indispensable distinguir en la Ley del Seguro Social la materia financiera de la propiamente relacionada con los derechos y obligaciones de la seguridad social y así evitar que en esa ley se mezclaran dos cuestiones diversas, por su naturaleza y fines. Por un lado, la regulación de la cobertura que ofrecen los distintos seguros y los requisitos para acceder a sus prestaciones, con una autoridad encargada de aplicarla y, por el otro, una normatividad de las organizaciones financieras que participarán en el sistema de pensiones, con miras a elevar los rendimientos sobre las reservas que se integrarán para cubrir las obligaciones de la seguridad social.

### **Reformas conexas**

En este orden de ideas, el 23 de mayo de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y de reformas y adiciones a las leyes General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, para regular las Agrupaciones Financieras; de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores y Federal de Protección al Consumidor.

Asimismo, el 3 de enero de 1997 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el “Decreto en el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros”.”

Ambos decretos complementaron lo dispuesto por la nueva Ley del Seguro Social en lo que se refiere a los seguros de Riesgos de Trabajo, Invalidez y Vida, así como de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.

La Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en varios de sus artículos, remite a un reglamento, que fue publicado el 10 de octubre de 1996. A su vez este ordenamiento hace referencia a reglas de carácter general que deberá emitir la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro en materias como comisiones que pueden cobrar las administradoras de fondos para el retiro, requisitos para la constitución de estas administradoras y régimen de inversión de los recursos, entre otras.

Por otro lado, la nueva Ley otorgó facultades a dos organismos desconcentrados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a saber, las Comisiones Nacionales del Sistema de Ahorro para el Retiro y de Seguros y Fianzas, relacionadas con la supervisión y vigilancia de las AFORES y de las aseguradoras autorizadas para operar seguros derivados de la seguridad social, así como el manejo de las cuentas individuales y el cálculo de los montos constitutivos, y lo relativo a la contratación de las rentas vitalicias, entre otras.

Para cumplir con las funciones que le asignan las leyes y los reglamentos citados con anterioridad, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y esas Comisiones están facultadas para expedir

reglas de carácter general que regulen aspectos específicos de la operación del sistema de pensiones. Las reglas de operación para los seguros de pensiones, derivados de la seguridad social fueron publicadas el 26 de febrero de 1997 en el Diario Oficial de la Federación y se han complementado con otras circulares publicadas el 17 y 24 de julio de 1997.

Como puede apreciarse esta legislación complementaria, que emana de la Ley del Seguro Social, y la participación de las mencionadas autoridades financieras, en la regulación y control del sistema de pensiones, marcan de manera especial la reforma mexicana. Por un lado, permanece un organismo público descentralizado como autoridad en la determinación de la procedencia de los derechos derivados de la seguridad social y como ente fiscal autónomo responsable del cobro de las cuotas de seguridad social y, por el otro, un sistema de competencia entre entes privados para la inversión de los recursos de las cuentas individuales, supervisados por una autoridad distinta a la primera.

*El Instituto Mexicano del Seguro Social sigue siendo el responsable de la organización y administración del Seguro Social y la intervención de las AFORES y aseguradoras no lo libera del compromiso con el asegurado de garantizar que éste recibirá los beneficios que se otorgan en la nueva Ley. Las leyes de índole financiera sólo regulan la forma en que se manejarán las reservas que se trasladen a las aseguradoras, vía el pago del monto constitutivo de*

los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia, o que se acumulen en las cuentas individuales de los trabajadores

### **Etapas normativas del nuevo sistema de pensiones**

En el nuevo sistema pensionario existen varias etapas o enfoques normativos que conviene distinguir:

- A El aseguramiento, que puede ser obligatorio o voluntario.
  - B. La determinación y cobro de las aportaciones de seguridad social.
  - C. La administración de los recursos recaudados
  - D. La determinación de la procedencia de una prestación de seguridad social.
  - E. El pago de la prestación de seguridad social.
- A. Aseguramiento**

En cuanto al aseguramiento, el Seguro Social tiene una pretensión de universalidad,

por lo que la ley construye a los patrones a inscribir a sus trabajadores al régimen obligatorio y establece las condiciones para que las personas no sujetas a una relación laboral puedan incorporarse voluntariamente al régimen obligatorio.

El artículo 6 de la nueva Ley distingue claramente la existencia de dos regímenes:

- a) **El obligatorio**, que se refiere a todos aquellos supuestos en que ineludiblemente el patrón o sujeto obligado debe inscribir a los trabajadores a su servicio ante el Instituto, y
  
- b) **El voluntario**, que es potestativo contratarlo, tanto para las personas como para el Instituto, y los términos del mismo están determinados en la Ley.

Al régimen obligatorio se ingresa por disposición de ley, por decreto del Ejecutivo Federal o por incorporarse a este régimen mediante convenio.

La importancia de considerar tres formas de incorporarse al régimen obligatorio y la existencia del voluntario, radica en la propia finalidad de extender el beneficio de la *seguridad social a toda clase de* trabajadores, a *los asalariados y no asalariados*, porque existen muchos individuos que, sin mantener una relación laboral formal, son

sujetos cuyo su único ingreso proviene de su esfuerzo físico o intelectual.

La experiencia demuestra que el Seguro Social debe establecerse con el carácter de obligatorio, para garantizar la estabilidad y permanencia del sistema y también para extenderlo al mayor número posible de personas que deben quedar comprendidas en él, colocándose el Estado dentro de la posición tutelar que, tanto la Constitución de 1917, entre nosotros, cuanto los principios universales del derecho moderno, le reconocen en aquellas cuestiones de vital interés público

7

Debe afirmarse que si se estableciera el seguro sólo con carácter voluntario no pasaría de ser aprovechado por un corto número de personas previsoras, cuando lo que se pretende es proteger a los más amplios sectores de la población económicamente débil. De ahí se justifica que el Instituto tenga la facultad de afiliar a un sujeto al régimen obligatorio, aun en contra de su voluntad, cuando éste se encuentra vinculado con un patrón por una relación de trabajo y, por lo tanto, se ubica en el supuesto que establece la ley

La obligatoriedad del régimen del Seguro Social es la que retoma el contenido tutelar de los derechos de los trabajadores que inspira a la seguridad social. Si se abandonara al libre arbitrio del patrón la inscripción de sus trabajadores al Seguro Social, posiblemente los

---

<sup>7</sup>Código de Seguridad social IMSS México, D.F., 1945

grupos obreros menos organizados y con menor capacidad de negociación se encontrarían desprotegidos ante los riesgos de la vida.

Por otra parte, la obligatoriedad en las aportaciones genera el derecho para el trabajador de exigir que se le preste el servicio, aun en la circunstancia de que su patrón haya omitido la obligación de inscribirlo al régimen.

*Finalmente, el objetivo fundamental de la fracción XXIX del apartado A del artículo 123 Constitucional es que ningún trabajador quede desprotegido ante las eventualidades de la vida y esto sólo se puede cumplir si se conserva el carácter obligatorio del Seguro Social.*

El régimen voluntario en la nueva Ley del Seguro Social, con el Seguro de Salud para la Familia amplía su radio de protección al incluir al titular del núcleo familiar y los miembros de éste mediante el pago de una cuota vinculada al salario mínimo.

### 3 ANTECEDENTES DEL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES.

## ANTECEDENTES DEL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES

### CHILE.

Chile, es uno de los primeros países en Latinoamérica en implantar un sistema de seguridad social; surge como consecuencia de los acontecimientos sociales que en su momento tuvo Europa.

La evolución de los sistemas de protección social en Chile se distinguió por periodos; en el primero se dejan ver programas de ayuda basados en la beneficencia pública, que por lo general se refería a la atención médica y hospitalaria de las personas con escasos recursos económicos; por lo que se convertía, por su extensión, en rudimentaria la asistencia social, y el Estado casi no participaba en ello. Cuando el país empezaba a crecer e industrializarse se insertaron los seguros sociales, los cuales son puestos en práctica por otros países con mayores alcances en todos los sentidos; se logró un proceso al que se le conoció por la superposición de estructuras institucionales y legales y un tanto de desvinculación de la realidad económica nacional. Más tarde con los efectos de la crisis que causó perjuicio al sistema de seguridad social, comenzó un período de análisis sobre las causas que lo originaron y se formularon nuevos programas para impulsar la seguridad social y, finalmente, el país concretó su propio modelo de seguridad social, que se basaba en la

libertad de elección y en un esfuerzo de ahorro de las personas en una empresa privada.

La forma más antigua de protección fue la beneficencia, que se relaciona con la caridad y ayuda a personas más necesitadas, la beneficencia se otorgaba por medio de organizaciones particulares, con recursos propios y motivada por principios religiosos y éticos.

A su vez, estas organizaciones comenzaron a reemplazarse por instituciones estatales, con recursos provenientes de erogaciones fiscales, y sustentadas en fundamentos jurídicos, con lo que se amplió la labor social y, por ende, la acción hacia la asistencia social.

Como consecuencia de la Revolución Industrial del Siglo XX, surgen los seguros sociales que permiten el acceso a mayores prestaciones que no sólo benefician al trabajador, sino que se extienden a la familia.

Estos seguros sociales se financiaban con aportaciones directas del trabajador y del patrón, y después con participación del Estado.

Entre los años 1920 y 1924, surgen leyes encaminadas a proporcionar mayor protección a los trabajadores, entre las cuales destacan las Leyes sobre el seguro obrero obligatorio, sobre accidentes de trabajo y, como consecuencia de esto, se instituyó un régimen de retiro para los empleados particulares

A partir de esas fechas se propaga la cobertura de prestaciones y las instituciones de seguridad social, hasta los años cincuentas.

#### *Año de 1960*

En 1960 se crea la Comisión de Estudios de la Seguridad Social, misma que se dedica a realizar estudios sobre el funcionamiento de las instituciones de este campo, para 1964 dicho sistema estuvo condenado a desplomarse por injusto, oligárquico, discriminatorio y por ser altamente oneroso tanto para los trabajadores como para el país.

No obstante, el sistema de seguridad social se mantuvo hasta finales de los años setenta se acrecentó la participación del Estado en cuanto a su financiamiento e incremento la tasa de cotización. En esos años la seguridad social protegía a trabajadores, pensionados y a sus familias, y quienes construían el 70% de la población chilena.

La administración de la política de este sistema estaba a cargo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social y de los de Salud, de Hacienda, de Defensa, de Obras Públicas, del Interior, de Educación y de Justicia; la administración de las prestaciones sociales se encomendó a cajas de previsión, de compensación, de asignación familiar y de servicios de salud

El sistema de seguridad social se mantenía con recursos provenientes de las contribuciones que pagaban los afiliados, los patrones y el Estado; además de éstos, a la comunidad le cobraban impuestos que se destinaban principalmente al sistema.

Al aumentar las tasas de cotización, se aumentaron los índices de desempleo y por ende, los costos de contratación; fue por eso que en 1975 se redujeron gradualmente dichas tasas.

El sistema integrado de seguridad social surge renovado y se propaga en los sectores laborales y empresariales por medio del Estatuto Fundamental de Principios y Bases del Nuevo Sistema de Seguridad Social, documento que contenía una compatibilidad entre la obligación del Estado de ofrecer seguridad social a la población, y la necesidad de lograr un fuerte crecimiento económico y mejores niveles para los trabajadores.

Hubo propuestas para mejorar el sistema de seguridad social que consistían en que el Estado debía procurar que la seguridad social brindase mayor desarrollo a la población, que este sector debía ser el encargado de administrarla; que la misma debía ser realmente eficiente para otorgar condiciones de ingresos, salud, trabajo, etc.; que la seguridad social debía concordar con las estrategias para el desarrollo del país, otorgando pensiones de invalidez, vejez, y sobrevivencia, prestaciones de salud, atenciones por accidentes de trabajo; prestaciones familiares, subsidios de cesantía, y también

contar con programas de desarrollo que comprendiesen, entre otros, capacitación, crédito, vivienda, recreación, etc.

El nuevo sistema de seguridad social permitía la participación del sector privado en la administración de programas de pensiones, medicinas, accidentes, enfermedades de trabajo y asignaciones familiares.

Los trabajadores afiliados al sistema de seguridad antiguo, pudieron optar por continuar con el mismo o cambiar al nuevo sistema.

### *Evolución del Sistema*

En la actualidad, el sistema de seguridad social en Chile, contempla programas de seguros sociales para todas las personas cuyos ingresos sean suficientes para acceder a ellos, y programas asistenciales para quienes no cuentan con recursos económicos y les permitan optar por los primeros. Este modelo de seguridad social está destinado a cubrir contingencias sociales y cuenta con la participación del sector privado en la administración

Las **pensiones de vejez** tienden a ayudar a aquellos trabajadores que con motivo de su edad avanzada no cuentan con la misma capacidad para realizar su trabajo, y por ende ya no pueden recibir más ingresos. La Ley fija los 65 años para los hombres y 60 para las mujeres, como

edades en que las personas pueden recibir los beneficios de esta pensión.

La **pensión de invalidez** pretende substituir las percepciones económicas de trabajadores que en su vida activa se ven afectados por alguna enfermedad o accidente que los deja en un estado de invalidez, que bien puede ser total o parcial.

La **pensión de sobrevivencia** tiene por objeto amparar a los beneficiarios del trabajador que ha fallecido, que bien puede ser el cónyuge invalidado, los hijos y, a falta de éstos, los padres o la madre de los hijos naturales del afiliado.

Para tener derecho a estas pensiones se requiere que el afiliado esté incorporado en una administradora de fondos de pensiones

Dichas pensiones son financiadas con el saldo acumulado en la cuenta individual del afiliado, pero si el saldo resultara insuficiente, el Estado lo completa con un aporte, siempre que se hayan agotado los recursos de la cuenta del afiliado.

Las pensiones son administradas por instituciones constituidas como sociedades anónimas, denominadas *administradoras de fondos de pensiones (AFP)*.

Otra área concerniente a la seguridad social es la salud, que este país se caracteriza por proteger el bienestar físico, mental y social: los organismos encargados de proporcionarla son los que integran el Sistema Nacional de Servicios de Salud, que son responsables de dar atención a quien lo requiera.

Asimismo, la seguridad social abarca el otorgamiento de prestaciones familiares o asignación familiar, que tiene por objeto el proporcionar ayuda para el desarrollo de la familia. Esta ayuda es en dinero.

Se requiere ser beneficiado de asignación familiar y tener derecho a cobrar la prestación. La mujer embarazada tiene derecho a la asignación familiar maternal por el período que dure el embarazo.

Las asignaciones familiares, se financian con aportes fiscales que fijan las leyes del presupuesto del sector público

Otro subsidio que se encuentra contemplado en el Sistema de Seguridad Social, es el de cesantía en edad avanzada que consiste en una prestación en dinero, que tiene por objeto ayudar a los trabajadores desempleados, otorgándoles apoyo económico durante el tiempo que permanezcan inactivos, el cual no debe ser mayor al que fija la ley.

Los trabajadores afiliados al *Instituto de Normalización Provisional*, es preciso que sean beneficiarios del régimen de subsidios de cesantía en edad avanzada

En este modelo la vivienda es una necesidad básica de todo ser humano para tener la privacidad que le permite desarrollarse mejor.

Chile introduce en los programas de seguridad social subsidios habitacionales que permiten a los beneficiarios completar el ahorro necesario para la obtención de

Una vivienda digna, para lo cual el Estado proporciona una ayuda directa, sin necesidad de restitución

### *Características del Sistema*

Existen diversas formas para obtener una vivienda con financiamiento estatal dirigidas a estratos económicos distintos:

1. Subsidios para vivienda básica para familias más necesitadas de la población
2. Subsidios para vivienda progresiva para familias de escasos recursos, en zonas urbanas o rurales la operación puede ser a través del Servicio de la Vivienda y Urbanismo (SERVIU), estatal o a través de un ente privado.

3. Subsidio rural, que facilita acceso de las familias más pobres en el medio rural. El Subsidio no debe superar el 75% del valor de la vivienda.

4. Subsidio especial de viviendas, para beneficiar a trabajadores asociados a través de empresas, sindicatos o instituciones previo convenio con el SERVIU.

5. Sistema general unificado para sectores medios bajos que no tengan vivienda y ejerzan un empleo, profesión u oficio, con o sin cargas familiares.

El crédito no puede exceder del 75% del valor de la vivienda.

Los requisitos que establece el sistema de seguridad social para otorgar vivienda son los siguientes:

1. No ser propietario de vivienda a la fecha de postulación.
2. No haber obtenido vivienda a través de cualquier sistema de financiamiento estatal.
3. Ser mayor de edad.
4. Estar casado o tener hijos menores a cargo

5. Estar escrito en el SERVITU, o señalado cuando corresponda a la modalidad privada.

6. Cumplir con exigencias de ahorro previo, requeridas para cada modalidad de subsidios.

La calidad de beneficiarios del sistema de subsidios habitacionales se adquiere por haber sido seleccionados por el SERVITU en el respectivo proceso. Esta selección se realiza por medio de asignación de un puntaje, el que se calcula a través de las siguientes bases:

- Dependiendo su valor.
- Dependiendo del programa al que se esté postulado.
- Dependiendo del monto de la vivienda.
- Dependiendo de la antigüedad de la inscripción.
- Dependiendo de la composición y características del grupo familiar
- Dependiendo de la disponibilidad de sitio propio.

Chile, en materia de seguridad social, ha llevado a cabo múltiples programas asistenciales con el fin de subsanar deficiencias en cuanto

a alimentación, educación, salud, e ingresos de los más necesitados del país, los cuales han sido financiados por tributos que pagan los que perciben mayores ingresos.

## EXPERIENCIA CHILENA SOBRE FONDOS DE AHORRO.

A finales de 1980, se implantó en Chile para los trabajadores el *sistema de capitalización individual* con propósitos de previsión social, esencialmente en lo que concierne al fondo de pensiones.

Por Ley, el trabajador está obligado a una aportación equivalente al 10% de su salario, pudiendo efectuar otra de carácter voluntario hasta por un 20% del propio salario, proporciones que son deducibles para fines fiscales. *Las empresas no aportan.*

Los Fondos provenientes de tales aportaciones, son administrados por empresas privadas que fueron creadas *ex profeso* y que se denominaban *Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)*, quienes manejan cuentas individualizadas para los beneficiarios.

Independientemente de la aportación obligatoria, existe otra del mismo carácter destinada a cubrir la comisión que cobran por sus servicios las AFP, más el costo de la aportación de seguro de invalidez y sobrevivencia para el afiliado; lo que significa aproximadamente un 4% del salario del trabajador. Dicho costo ha

ido reduciéndose a través de la competencia existente entre las diversas AFP.

En el caso de la pensión por vejez, la aportación que efectúa el trabajador, combinada con un rendimiento real anual del 4% por la inversión de los fondos, presupone alcanzar un 70% del ingreso que tenía el trabajador a la fecha de su retiro; lógicamente con indexación hacia el futuro.

Las pensiones otorgadas bajo el nuevo sistema, en comparación con el antiguo, han mejorado de la siguiente manera:

Invalidez = 2.0

Viudez = 1.6

Orfandad = 1.5

Vejez	=	1.2
-------	---	-----

Las pensiones por vejez todavía están fuertemente influidas por el sistema anterior de donde provienen.

Por diez años ya, el sistema ha mostrado su bondad y se encuentra firmemente cimentado. Hasta diciembre de 1991 el volumen de los fondos acumulados en el primer decenio alcanzaban la cifra de 10,064 millones de dólares (aproximadamente el 25% del PIB). lo que ha creado el problema de excedente monetario que al propio país le resulta difícil de absorber a través de los instrumentos de inversión adecuados, razón por la cual las AFP fueron autorizadas para proporcionar el 1.5% de su capital en el extranjero, bajo la condición de que tales inversiones tengan garantía de los gobiernos o de los bancos centrales respectivos, además de estar distinguidas con la clasificación "A" por parte de la Comisión clasificadora de riesgos.

## MÉXICO

A principios del siglo XX México ya contaba con una gran población, había quienes se dedicaban a los trabajos domésticos, otros laboraban en industrias manufactureras, y en artesanías, otros eran comerciantes, y otros mineros. Todas las labores traían consigo la posibilidad de un

riesgo; sin embargo, los trabajadores las desempeñaban sin contar con una protección de seguridad.

También la mujer comenzó a participar en la producción industrial, con jornadas de más de 10 horas diarias y sin ninguna seguridad.

Los ancianos se veían obligados a trabajar para cubrir sus gastos, ya que no contaban con una jubilación; por otro lado, en la industria metalúrgica ocurrían muy a menudo accidentes a los trabajadores, los cuales no contaban con ningún tipo de asistencia médica; por lo que en ocasiones quedaba alguno lisiado sin posibilidades de poder volver a trabajar, ni ser indemnizado, por lo que quedaban desamparados tanto él como su familia.

Cuando algún trabajador fallecía, la viuda quedaba sin protección, por otro lado, a falta de servicios médicos comenzaron a proliferarse enfermedades, lo que hizo que los trabajadores hicieran patentes sus demandas para que les mejoraran las condiciones de trabajo.

Más adelante, con la Revolución Mexicana, se establecieron servicios como la Cruz Blanca y la Cruz Roja

En el año de 1910 los servicios de hospitales eran muy deficientes, no contaban con las medicinas e instrumentos necesarios para satisfacer la demanda de la población que requería dichos servicios.

En el año de 1912 aparece el primer intento de establecer un sistema de seguridad social, con la publicación de un Decreto que delegaba al Jefe del Poder Ejecutivo la facultad de expedir leyes durante la Revolución Mexicana, encaminadas a satisfacer necesidades económicas, sociales y políticas del país, que garantizaran la igualdad de los mexicanos.

En esa misma década, se fueron creando leyes en las que ya se hablaba de la necesidad de legislar en favor de la clase trabajadora

En 1917, en el Artículo 123 Constitucional se establecieron cajas de seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntario del trabajo y de accidentes.

El Estado de Yucatán (1918) en su Código del Trabajo, incluye un capítulo sobre la seguridad social.

Al año siguiente, la Ley del Trabajo para el Distrito y Territorios Federales, propone el establecimiento de cajas de ahorro a fin de obtener fondos de ayuda para trabajadores casados.

En 1921, en Puebla, su Código de Trabajo habla de indemnizaciones, de accidentes y enfermedades de trabajo.

En 1924, en Campeche, su Código del Trabajo establecía que el patrón podría sustituir con un seguro hecho a su costa en beneficio

del obrero, la obligación que tiene de indemnizar a éste en caso de accidente o enfermedad de trabajo

Un año después, se empieza a trabajar con un Proyecto de ley Reglamentaria del artículo 123 de la Constitución, en el que se establecía que los patrones garantizarían a sus trabajadores asistencia médica, así como indemnizaciones por accidentes y enfermedades de trabajo.

En 1928 la legislación de trabajo de Aguascalientes, determinaba que el gobierno del Estado proporcionaría la formación y manutención de una sociedad mutualista para el beneficio de los trabajadores, y éstos aportando una mínima parte de sus retribuciones estarían protegidos cuando les llegase la vejez, y en caso de muerte, quedarían amparados sus sobrevivientes.

En ese mismo año, en la Ciudad de México se constituyó una Comisión que dependía en ese entonces de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, la cual proponía incluir en el proyecto del Código Federal del Trabajo, lo relativo al Seguro Social.

### *ANTECEDENTES DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.*

En el año de 1931 se reformó la Constitución y se previno la expedición de una Ley del Seguro Social, la cual comprendería

seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de enfermedades, de accidentes, entre otros, dándole así, carácter de obligatorio al Seguro Social

En 1938, el titular del Poder Ejecutivo, Lázaro Cárdenas, envió a la Cámara de Diputados un proyecto de Ley de Seguros Sociales que *debían cubrir riesgos de enfermedades y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales y maternidad, vejez e invalidez y desocupación involuntario*. Dicho proyecto contemplaba el nacimiento de un organismo descentralizado al que se denominaría '*Instituto Nacional de Seguros Sociales*', con participación tripartita, es decir, obreros, patrones y el Poder Ejecutivo, quienes financiarían a dicho Instituto.

En 1941 el Gobierno de Manuel Ávila Camacho, propuso un proyecto de Ley de Seguros Sociales asistido por representantes del Estado, de los obreros y de los patrones; proyecto que tendría como objeto, entre otros, otorgar protección en contra de la pérdida de salarios, y en contra de los riesgos que pudieran afectar la estabilidad de las percepciones de los trabajadores. Así el proyecto abarcaba mayores beneficios para los trabajadores, incluso, para otorgarles más privilegios a los establecidos en los contratos colectivos de trabajo.

Tratándose de accidentes y enfermedades profesionales, se proporcionaría al trabajador totalmente incapacitado una pensión de

por vida. Para incapacidad parcial, la pensión sería en proporción al daño causado.

En el caso de maternidad de una trabajadora asegurada, ésta tendría derecho a asistencia médica, con descanso pagado de 42 días anteriores y 42 posteriores al parto, con ayuda de lactancia por seis meses.

Para el caso de vejez, los trabajadores con 60 ó 65 años de edad, si perdieran su trabajo, recibirían pensiones proporcionales a su salario, siempre que cumplieran con el requisito de cotizaciones cubiertas y tuvieran 13 años afiliados al Seguro.

Asimismo, el proyecto contenía los *seguros facultativo y adicional*; el primero consistía en la posibilidad de contratar el seguro por los trabajadores, para los cuales no fuese obligatorio el Seguro Social, y el segundo era el que podía contratar el patrón para beneficio de sus trabajadores, con prestaciones mayores a las de ley y mejores que las establecidas en los seguros obligatorios.

Para la organización del Sistema del Seguro Social, se pensó en la creación de una institución u organismo descentralizado, con personalidad y patrimonio propios, al que se denominaría *Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)*

En 1942 el entonces Presidente. Manuel Ávila Camacho, mandó una iniciativa de Ley del Seguro Social al Congreso de la Unión, mismo que aprobó el proyecto. Fue entonces cuando el IMSS surgió a la vida pública con personalidad jurídica propia, como organismo descentralizado.

Para la implantación, desarrollo crecimiento del Seguro, era necesario que y patrones y trabajadores pagaran puntualmente sus cuotas, y para asegurar dichas cuotas mediante el decreto de 1944, el pago de las cotizaciones a la institución tendría el carácter de *obligación fiscal*, ya que las cotizaciones eran vitales en la economía del naciente Instituto.

Inicialmente, el régimen del Seguro Social protegía a los habitantes de las zonas urbanas. Ya para 1946 se empezó a extender el seguro social a los trabajadores del campo, a partir de ese año, se continuó la política de crecimiento de la seguridad social, y aumentó día a día el número de beneficiarios, así como la prestaciones otorgadas.

Para 1962 el IMSS, tenía a su cargo el otorgar servicios de guardería infantil para hijos de trabajadoras. En ese mismo año se expidieron dos disposiciones para hacer efectiva la aplicación de la Ley para los trabajadores eventuales urbanos y para el seguro obligatorio en el campo.

En 1969 el IMSS amplió su cobertura al sector minero

Entre 1970 y 1975 el IMSS se extendió como seguro social obligatorio a los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios, a trabajadores de industrias, familiares y trabajadores no asalariados.

Así, el IMSS en 1943 tenía 136 mil asegurados, en 1960 un millón, entre 1960 y 1980 seis millones, en 1992 once millones de asegurados.

### *ANTECEDENTES DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.*

Dentro del propio Sistema de Seguridad Social en México, existe, a la par del IMSS, otro Instituto encargado de proporcionar seguridad social, que es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Las raíces de dicho Instituto surgen en 1925, a partir de la promulgación de la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro, desde entonces, se creó un fondo de pensiones financiado con recursos del Estado y aportaciones de los trabajadores en servicio, y se otorgaban pensiones por vejez, inhabilitación, muerte o retiro a los 65 años y después de 15 años de servicio.

En 1938 nace la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al servicio del Estado y se promulgan sus estatutos jurídicos.

Se les da a los trabajadores del Estado personalidad jurídica propia, garantizándoles la seguridad en el empleo y la libre asociación para la defensa de sus intereses.

En el año de 1947 la Ley de Pensiones es reformada en el sentido de ampliar las prestaciones, así como incorporar al régimen de la Seguridad Social a más trabajadores.

Esta Ley amplía los seguros de vejez, invalidez, muerte, orfandad y viudez, así como de préstamos hipotecarios. Parte de los fondos de pensiones se destinan para casas de los burócratas.

En 1960 la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, se transformó en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

La Ley del ISSSTE cubre prestaciones referentes a la salud, sociales, culturales y económicas, y extiende sus beneficios a los familiares de los trabajadores.

El ISSSTE se organizó con dos órganos: la Junta Directiva y la Dirección General.

Las prestaciones que otorga el ISSSTE son:

1. Seguro de enfermedades no profesionales y maternidad,
2. Seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales;
3. Servicios de reducción y readaptación a inválidos;
4. *Servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia,*
5. Créditos para la adquisición de casas o terrenos, destinadas a la habitación familiar del trabajador;
6. Arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto;
7. Préstamos hipotecarios;
8. Préstamos a corto plazo;
9. Jubilaciones;
10. Seguros de vejez, de invalidez y de muerte;
11. Indemnizaciones globales; y

## 12. SAR.

La ley del ISSSTE protege a los trabajadores al servicio de Estado, a los Familiares de éstos, o bien de los pensionados.

El ISSSTE se financia con cuotas y aportaciones de los trabajadores al Servicio del Estado y del Gobierno Federal.

Actualmente un 70% de la población adscrita al ISSSTE goza de sus servicios.

## **ANTECEDENTES DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS.**

Otra institución encargada de proporcionar seguridad social en nuestro país es el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM).

En 1926 se publicó la ley de Retiros y Pensiones del Ejército y Armada Nacionales, en 1940 se modificó y amplió los beneficios para militares y sus derechohabientes.

En 1955 surge la ley de Retiros y Pensiones, que contenía prestaciones de pensiones, préstamos hipotecados, haberes de retiro, etc.

En el año de 1961 se promulgó la ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Actualmente, presta haberes de retiro, pensiones, compensaciones, pagas de defunción, ayudas para gastos de funerales, fondo de trabajo, fondo de ahorro, seguro de vida, venta y arrendamiento de casas, préstamos hipotecarios, tiendas y centros de servicios, casas hogar, centros de bienestar infantil, escuelas e internados, centros de alfabetización, centros de adiestramiento y superación para esposas e hijas de militares, centros deportivos y de recreo, orientación social, servicio médico integral, y servicio médico subrogado a farmacias económicas.

#### 4. CONCEPTO DEL SAR

En los últimos años, el sector laboral ha resultado duramente afectado por las crisis inflacionarias y devaluación de la calidad del dinero, y en la búsqueda de un modo de sanear en parte tal situación se ha creado esta nueva prestación. Esto resulta muy relativo, ya que dentro de los factores que componen el SAR, uno de ellos ya existía, el Infonavit, y el otro factor es lo novedoso y que para efectos de nuestro trabajo denominaremos la aportación al IMSS, con un ingrediente para ambos, o sea que ambas subcuentas, por sólo utilizar un término popular, se irán revaluando, ya que en otros términos se dice que se actualizarán en su valor y ganarán intereses.

El 24 de febrero de 1992 se modifica la Ley del Infonavit, y se adiciona la del Seguro Social, con la intención de beneficiar a aquellos trabajadores sujetos al apartado "A" del artículo 123 Constitucional, comúnmente denominados como trabajadores al servicio de particulares, ya que aquellos que pertenecen al llamado sector público, quedan regidos por el apartado "B" de dicho artículo Constitucional. Pues bien, una vez legislada la situación de los primeros, el 27 de marzo del mismo año, se hizo extensivo el beneficio también hacia los segundos, o sea a los trabajadores al servicio de la administración pública sujetos al régimen del ISSSTE, creándoles su sistema de ahorro para el retiro.

Como se puede apreciar, a partir de entonces todos los trabajadores sujetos a una relación patronal dependiente gozan del mismo beneficio.

El 5 de octubre de 1992, se publica por primera vez la tasa de interés que se habrá de pagar a las subcuentas del retiro (no la del Infonavit) a partir del 1<sup>o</sup> de septiembre de 1992, la cual será del 2.1% real anual, a la que se le descuenta la comisión bancaria, que es de 0.5% anual.

Las subcuentas de vivienda ganarán intereses derivados de otra forma, es decir, de acuerdo con el remanente de operación que el Infonavit obtenga.

Las pensiones que actualmente obtienen los trabajadores ya retirados son precarias y la intención del SAR, es que una vez que un trabajador reúna ciertos requisitos de edad, antigüedad en su trabajo, o incapacidad para ser productivo conforme a las leyes de seguridad social, o de acuerdo a planes de pensiones particulares en donde labore, pueda contar con un fondo que, globalizado e invertido, le permita gozar de una renta decorosa y vitalicia. No obstante, a pesar de lo anotado en el párrafo que antecede, existen efectos inmediatos y mediatos del SAR, mismos que trataremos de explicar en párrafos posteriores. El grueso de nuestra población ahora es muy joven, por

lo mismo sería conveniente centrar nuestra atención en aquel aspecto que fortalezca las expectativas de dicha población, es decir, que sin perder de vista las intenciones a largo plazo, los logros a corto plazo deben recibir todo tipo de apoyos, tanto oficiales como particulares.

En este momento nos referiremos al efecto necesario que se debe provocar entre la población para fortalecer las expectativas de largo plazo, aprovechando que el fondo para la vivienda, que tradicionalmente ha venido administrando el Infonavit, ahora forma parte del SAR.

Este fondo (el del Infonavit), bien pudo haber permanecido tal y como estaba, ya que ahora en su forma actual sigue siendo lo mismo, en cuanto al modo de formarse y a su objetivo, y que las modificaciones respecto a la posibilidad de obtener rendimientos, en nada obligaban a “cambiarlo” sólo de lugar. En fin, aprovechando que ahora forma parte de un todo llamado SAR, se debe buscar su aprovechamiento máximo con la mira de fortalecer la esperanza de los trabajadores de México

## ***DE QUÉ MANERA PAGARÁ INTERESES EL SALDO DE LAS SUBCUENTAS DE VIVIENDA A PARTIR DE JULIO DE 1997***

El 6 de enero de 1997, se publicaron reformas a la Ley del Infonavit, de entre las cuales destacaremos para estos comentarios lo establecido por el artículo 39.

*“ARTICULO 39. El saldo de las subcuentas de vivienda causará intereses a la tasa que determine el Consejo de Administración del Instituto, la cual deberá ser superior al incremento del salario mínimo del Distrito Federal.*

*El interés anual que se acreditará a las subcuentas de vivienda, se integrará con una cantidad básica que se abonará en doce exhibiciones al final de cada uno de los meses de enero a diciembre, más una cantidad de ajuste al cierre del ejercicio.*

*Para obtener la cantidad básica, se aplicará al saldo de las subcuentas de vivienda, la tasa de incremento del salario mínimo del Distrito Federal que resulte de la revisión que para ese año haya aprobado la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.*

*El Consejo de Administración procederá, al cierre de cada ejercicio, a calcular los ingresos ' y egresos del Instituto de acuerdo con los criterios aplicables y ajustándose a sanas técnicas contables y a las disposiciones emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para determinar el remanente de operación. No se considerarán remanentes de operación las cantidades que se lleven a las reservas previstas en esta Ley*

*Una vez determinado por el Consejo de Administración el remanente de operación del Instituto en los términos del párrafo anterior, se le disminuirá la cantidad básica para obtener la cantidad de ajuste resultante. Dicha cantidad de ajuste se acreditará en las subcuentas de vivienda a más tardar en el mes de marzo de cada año ”*

Si procedemos a hacer algunas consideraciones sobre lo establecido por este artículo, específicamente en su párrafo cuarto, tendremos lo siguiente:

El Infonavit obtiene ingresos básicamente por.

Ingresos %

Aportaciones patronales del 5%

- Recuperación de créditos otorgados

- Explotación de sus bienes patrimoniales

- Rendimiento por las inversiones en valores gubernamentales

- Intereses obtenidos en las subastas de financiamientos a constructores

•Otros

Egresos %:

. Gastos de Administración, Operación y Vigilancia (GAOV)

•Devolución de fondos de ahorro

•Otros

Dicho párrafo establece que no se tomarán en cuenta las reservas como remanentes de operación, entendiéndose contablemente hablando, que una reserva es una "segregación" (separar, apartar) de una utilidad, aunque en organismos de este tipo no se puede hablar de utilidades, sino de superávit (exceso del haber sobre el debe o de los ingresos sobre los egresos), o bien como el Instituto le llama "remanente de operación", se entiende que una reserva ya es el

resultado de una separación de una parte de ese remanente o superávit, o del remanente de operación, por lo que cabría preguntarnos, si las reservas se determinarán antes o después del cálculo del reparto de lo que a las subcuentas de los trabajadores les corresponde, si es antes, lo repartible será mayor que después de disminuida alguna reserva, ya que ésta, en última instancia nunca será un ingreso, ni tampoco un egreso.

### *RECUPERACIÓN DE CRÉDITOS*

Asimismo, cabe destacar que dentro de los conceptos de ingreso, tenemos la recuperación de créditos, renglón por demás vulnerable, es decir, que estando la cartera del Instituto tan abultada, este concepto no ayuda de mucho en el referido remanente, sí en cambio influye en los egresos, toda vez que el gasto administrativo para tal recuperación es elevado. El Infonavit puede recuperar los créditos por la vía ordinaria o extraordinaria: la primera forma se denomina “Régimen Ordinario de Amortización” (ROA), en tanto que el segundo se denomina “Régimen Especial de Amortización” (REA). El primero es a través de los descuentos que en los salarios del trabajador le efectúa el patrón y en el segundo, se encuentran aquellos trabajadores que ya no cuentan con una relación laboral y que por lo mismo tienen que pagar sus adeudos de manera directa. Los primeros son trabajadores cautivos, los segundos son los que constituyen el verdadero problema

institucional, ya que se trata precisamente de aquellos que no cuenta con ingresos seguros dada su situación de desocupación o de trabajadores informales, o bien porque después de haber obtenido un crédito como trabajadores al servicio de un patrón dentro del sector llamado "privado", cambiaron al sector "público" o del gobierno, y este nuevo patrón no está obligado a efectuar descuentos salariales para amortizar créditos del Infonavit.

Existe el hecho de que aun en el caso de que un trabajador deudor se encuentre laborando con un nuevo patrón, éste no le efectúa descuentos porque el propio trabajador guarde silencio y no advierta a la empresa que deberá descontarle los abonos de ley, agregándose a este caso el hecho de que tampoco el Infonavit ha establecido un control para detectar estas situaciones. En suma, se trata de trabajadores deudores que se encuentran en el "LIMBO".

Si siguiéramos agregando agravantes a lo comentado en los últimos dos párrafos, tendríamos: créditos mal otorgados (sin entrar en calificaciones del motivo), expedientes extraviados, viviendas abandonadas, viviendas invadidas, rentadas a terceras personas, etc.; todo, nos hace concluir la existencia de una fuga muy importante de recursos lo que al final de cuentas influirá en el tantas veces repetido "Remanente de Operación".

Se ha enfatizado mucho en el sentido financiero que tiene el Infonavit, sentido que siempre ha tenido, pero que sin embargo por circunstancias históricas que lo obligaron a tomar un rumbo muy forzado, se vio deslucido. Como la historia es la historia, retornemos ahora ese aspecto tan recalcado para opinar que el Infonavit debe apartarse lo más que pueda de volver a lo que durante casi 20 años fue: un constructor de vivienda; un promotor de la construcción de vivienda; un involucrado en todos y cada uno de los procesos de la construcción de vivienda; desde la adquisición de tierra para constituir su reserva, hasta en la hechura de proyectos y contratación de los distintos procesos de que hablamos. Debe apartarse de todo aquello que si bien en su momento fue necesario, legítimo y productivo, hasta donde ese proceder le dio oportunidad para remarcar aquello de que tanto se ha venido hablando, ser un auténtico organismo financiero.

Tal vez ejemplificando la idea se logre algo más de claridad. Si FONACOT se dedicara a fabricar los productos que el trabajador necesita y adquiere a través de ese fondo, sus costos de administración y subsistencia lo aniquilarían. Más aún, si FONACOT se dedicara a financiar a los particulares para producir los bienes de consumo que el trabajador necesita (lavadoras, planchas, etc.), se saldría de su cauce FONACOT acelera la demanda de estos artículos y provoca una competencia entre los productores y comercializadores

de dichos artículos, pero no los fabrica, ni acude con financiamientos a los fabricantes o importadores.

El Infonavit debería tomar ese rumbo: provocar la inversión particular en la construcción de vivienda popular; la producción de materiales básicos y mobiliario para viviendas populares; pero no volver a caer en la práctica pasada.

Esto que argumento está previsto en la nueva Ley del Infonavit, sin embargo, el grueso de recursos se está canalizando hacia lo que se ha dado en llamar: LINEA UNO, a través del ofrecimiento de financiamientos a los contratistas, que aunque sean a través de subastas, le pudiera representar beneficios financieros por los intereses que aquéllos le paguen al obtener financiamiento, lo que no deja de significar un acercamiento a la vieja práctica, en lugar de provocar la competencia entre particulares, dejándolos a la libre fuerza del mercado, a la búsqueda de sus propias tecnologías e inventiva para producir con auténtica libertad y bajo su propia responsabilidad y riesgo.

Pues bien, los recursos aportados por los patrones a favor de los trabajadores, administrados por el Infonavit en la subcuenta de fondo para la vivienda, que forma parte del Sistema de Ahorro para el Retiro

SAR, deben servir para fortalecer esta expectativa de efectos inmediatos y para crear en el ánimo de los trabajadores la fuerza necesaria para la consecución de un futuro promisorio; así como para que los aportantes (patrones), no vean sólo una obligación fatal, sino una cristalización de su participación; que las fuerzas productivas de vivienda y sus componentes, así como todos aquellos profesionistas que circulan en forma directa e indirecta en torno a la construcción, acrecienten sus expectativas de trabajo; y, esto es el ahora, el hoy, es el efecto inmediato, lo mediato vendría siendo lo que se logre en un futuro, a través del fondo para el retiro

## LA LEGISLACION DEL SAR Y SUS INCONSISTENCIAS 1992-1995

Para el 22 de septiembre de 1994, se expidió un acuerdo para el establecimiento de reglas generales del SAR, el cual tiene como objetivos primordiales entre otros, según se desprende de las consideraciones expuestas en el Diario Oficial que publicó dicho acuerdo, los siguientes: "... contar con un instrumento que INTEGRE las disposiciones de carácter general... contar con fórmulas estándar... que faciliten a los trabajadores la verificación de las cantidades.. "; para esa fecha, repito, ya se habían publicado algo así como 40 Diarios Oficiales conteniendo de un modo u otro, algo

relacionado con el SAR. De febrero de 1992 a septiembre de 1994 se promedian *1.25 Diarios Oficiales por mes*.

Por acertado o indicativo que tal promedio fuere o no, sí se puede afirmar que el hecho de haber expedido un documento INTEGRADOR, denota que ya había demasiadas disposiciones dispersas a través del tiempo, lo que venía a constituir un obstáculo en el entendimiento de este sistema de ahorro, así como un problema para el fiel cumplimiento por parte de quienes tienen la obligación de hacerlo funcionar. patrones, bancos, entidades financieras autorizadas a operar cuentas de ahorro, empresas procesadoras de información SAR, Banco de México, CONSAR, IMSS, Infonavit, ISSSTE, FOVISSSTE, etc., organizaciones que cuentan con un número elevadísimo de componentes, ante lo cual es lógico pensar en una gran posibilidad de errores, de omisiones, de evasiones, etcétera.

Lo anterior se ha planteado de ese modo con toda intención, toda vez que por las experiencias obtenidas, y en vista de los objetivos que se persiguen tanto en el mencionado instrumento INTEGRADOR, como con las disposiciones que a través de "CIRCULARES" IMSS, ISSSTEFOVISSSTE publicadas en Diarios Oficiales (desde agosto 14 de 1995 a abril 12 de 1996), queda nuevamente de manifiesto el gran problema de control que se ha tenido en la implantación del sistema en comento.

En materia legislativa y sobre todo en el ámbito "técnico", desde la aparición de las reglas para el manejo del SAR, da la impresión de que tal vez por no abultar el número de ellas, se amalgaman distintos asuntos o supuestos en una misma regla haciéndolas confusas, de tal manera que el resultado final (su comprensión y observancia) no se cumple totalmente. Existe mucha confusión y hasta su enseñanza es también difícil.

Los obligados a observar las reglas van aprendiendo sólo lo que van aplicando, pero en medio de todo esto van creando inobservancia, mismas que con posterioridad darán lugar a correcciones a través de más disposiciones, reformas, adiciones, etc., y con documentos posteriores a los básicos

Por ejemplo:

En el Diario Oficial del 14 de agosto de 1995, se deroga la regla general 24, para dejarla como una regla relativa al procedimiento para el traspaso entre bancos de cuentas individuales SAR.

Primero estaba como REGLA DE CARÁCTER GENERAL, posteriormente se deroga como tal y se transfiere a una de tipo

SUBREGLA (por decirlo así) ya que se trata de un procedimiento a seguir en caso de traspasos, mismos que se están publicando a través de "CIRCULARES".

Esto me parece ilógico, ya que el derecho patronal de poder cambiar de banco se justificaría formando parte de una ley principal o general, y la forma de proceder debería tratarse de un reglamento, como sucede en cualquier ordenamiento legal.

Esto fue algo recurrente en el tema que nos ocupa: el SAR. En los asuntos generales se debería utilizar una división a base de "Títulos" que definieran los derechos de los distintos participantes en este sistema por una parte, y por la otra, las obligaciones a las que estarán sujetos, de modo que cualquier interesado pueda ubicarse con facilidad en alguna consulta; y luego todo lo relacionado con PARTICULARIDADES dejarlo asentado o definido mediante REGLAMENTOS SECUNDARIOS.

Si se toma en cuenta el hecho de que por "Regla" se entiende (en un sentido figurado, adverbio), lo que es debido, lo preciso, el adverbio se clasifica en: tiempo, lugar, modo, cantidad, orden, comparación, afirmación, negación y duda se puede concluir que un reglamento es

un conjunto de disposiciones que de manera precisa, aclaran en lo particular asuntos ya tratados en forma general .

Las leyes "Principales" tratan asuntos de carácter general y las Reglas, Circulares, Instructivos, Criterios, Disposiciones Transitorias, Aclaraciones, etc., van configurando un orden jerárquico de mayor a menor importancia, reservándose lo esencial para las disposiciones generales, en tanto que lo que estará cambiando y adecuándose constantemente, se regulará a través de formas secundarias utilizándose para ello el orden jerárquico que más o menos hemos descrito

En el caso que nos ocupa, tenemos que se han expedido "REGLAS GENERALES PARA EL SAR" y para llegar a lo PARTICULAR, se está recurriendo a la expedición de "CIRCULARES", que es en cierto modo una forma de legislar, un medio para emitir órdenes de tipo doméstico, algo al interior de los organismos, caracterizada tal circunstancia como algo efímero, casi la última forma de precisar una disposición general o principal.

Por lo expuesto nos preguntamos ahora: ¿a qué otro medio se va a recurrir después de las Circulares, de ser necesario?. Lo que va a suceder, es que las disposiciones relativas al SAR, SEGUIRÁN SIN

TENER CONSISTENCIA, y tal inestabilidad seguirá provocando confusión y motivo a errores por parte de quienes están obligados a cumplir con la Ley relativa al SAR.

## EL INFONAVIT 1972-1992

En materia de aportaciones del 5% por parte de los patrones, el Infonavit afrontó el problema del control de las cuentas patronales y de las individuales. Esto era lógico debido a la falta de experiencia en estos asuntos y por otra parte, a una tecnología no tan avanzada como la que hoy se tiene en cualquier organismo

Otros motivos fueron por una parte, el que los pagos se efectuaban a través de las Oficinas Recaudadoras de Hacienda que provocaba un manejo de comprobantes complicados (formularios fiscales que cambiaron varias veces), que redundaba en el extravío de los mismos y por lo tanto en una omisión en el registro respectivo. En cuanto a la información sobre los trabajadores beneficiarios de los fondos, en un principio se obtenía a través de un listado (llamado Anexo "A"), que se presentaba junto con el pago respectivo y que por la velocidad con que llegaba la información al centro de cómputo institucional (bimestral) se producía un atraso en el registro, por lo cual se cambió la forma de allegarse tal información a través de la relación anual

llamada "declaración anual de retenciones del impuesto por productos del trabajo, 1% sobre erogaciones y aportaciones al Infonavit correspondientes al año 199X" (formulario HISR-90-91). De este modo se creyó que la velocidad disminuiría dando tiempo al registro respectivo y así mantener las cuentas individuales de los trabajadores en orden. Esto era lógico, sin embargo existieron otros factores que motivaron la no efectividad en la actualización de dichas cuentas, así como la existencia de omisiones, que si bien ya no eran atribuibles al Infonavit, sí lo eran a la documentación extraviada, mutilada (la declaración anual HISR-90-91, también era presentada en las Oficinas Federales de Hacienda), ilegible, o sin registro federal de contribuyentes del trabajador, o bien no presentada por patrones omisos, de tal manera que todo redundó en una deficiente información individualizada.

## **CATORCE AÑOS SIN FISCALIZACIÓN Y ESCASEZ DE RECURSOS HUMANOS**

El Departamento (hoy Gerencia) que se encargó de poner orden en los registros tanto de cuentas patronales como individuales, se creó catorce años después de iniciadas las labores institucionales (1984), a través del ejercicio de las facultades que en materia fiscal tiene el Instituto y cuyo reglamento para llevarlas a cabo se publicó hasta 1989.

De 1984 a la fecha, se ha contado con un promedio de cuatro elementos humanos por Estado de la República (Delegaciones Regionales del Infonavit) para llevar a cabo tales funciones fiscalizadoras.

Las labores fiscalizadoras no han estado, como seria lógico, a cargo de personal especializado en tal materia, es decir, Contadores Públicos o Auditores, aunque se puede aceptar que la operatividad de tales labores puede recaer en personal sin estas características y presentar un alto grado de rendimiento. COMO EN REALIDAD SE HA TENIDO EN LA PRACTICA.

Por causas explicables, pero no aceptables, el Infonavit ha dejado la ejecutoria de sus asuntos a cargo de las Oficinas Federales de Hacienda, es decir, que no lleva acciones coercitivas directamente en contra de patrones morosos o evasores para lograr hacerse respetar como autoridad fiscal, por lo que se han perdido muchas deudas en favor del Instituto y de los trabajadores a cargo de los citados morosos.

Por lo anterior, se podría pensar en un pobre resultado que debió obtenerse en los 23 años de vida institucional; sin embargo, el grado de eficiencia obtenido es más que aceptable. Pudo ser mucho mejor,

pero no fue posible debido a lo ya expuesto, y a otros factores que ya en otra ocasión se mencionarán.

## **EL INFONAVIT PUDO CONTINUAR CON LA LABOR DE CONTROL DE CUENTAS**

EL SAR BIEN PUDO HABER PERMANECIDO TAL Y COMO ESTABA (EN SU ESQUEMA DE EL INFONAVIT), ya que ahora en su FORMA ACTUAL (SAR), SIGUE SIENDO LO MISMO..." lo que es posible corroborar. Si aceptamos aquello de que todo es perfectible, se hubiera podido fortalecer la estructura legal, administrativa, laboral y tecnológica del Infonavit, entre otros aspectos, y aprovechar la experiencia obtenida para que este Instituto continuara con el manejo de las cuentas individuales de los trabajadores, en lugar de aventurarse en un sistema tan intrincado, cuya afinación se llevará un tiempo considerable.

## **UNA EXPERIENCIA NO APROVECHADA**

Cuando no se toma en cuenta la experiencia, se corre el riesgo de cometer los mismos errores del pasado. Esta máxima universal parece no importar y ya estamos frente a las pruebas, el Infonavit con todas

sus imperfecciones pudo con la labor de la individualización de las cuentas, la cual pudo ser perfectible desde luego, sin embargo, se cortó con una historia que se iba escribiendo y afinando, para simplemente iniciar otra.

Actualmente, con el sistema técnico implantado para el manejo del SAR, ya se tienen en la práctica una buena cantidad de situaciones a corregir, como lo son cuentas patronales e individuales con errores de captura.

Para los efectos fiscalizadores del Infonavit, la información habrá de llegar a su centro de captura, A TRAVÉS DE MAS INTERMEDIARIOS; antes sólo estaba de intermediaria la SHCP. Hoy se puede decir que la información relativa a patrones pagadores es la que llegará al referido centro de cómputo institucional con un grado mayúsculo de posibilidades de error, pero, ¿qué decir de las cuentas individuales de los trabajadores?, si bien, su manejo está a cargo de las instituciones de crédito (bancos primero y luego AFORES), ¿quién habrá de efectuar las labores de fiscalización?

La respuesta es: el Infonavit será quien revise o fiscalice las obligaciones patronales, pero si para revisar cuentas individuales habrá de requerir información individualizada de la que procesan los

bancos o las AFORES ¿cuál fue el beneficio que se obtuvo al dejar a los referidos bancos el manejo de tales cuentas?, si al final los registros individuales se tienen que traspasar al Instituto para efectos de revisión.

En definitiva, se puede concluir que sólo se abultó el mecanismo para la captura de pagos y de información de trabajadores, con todos los riesgos que esto implica por una parte, y por la otra, el alto costo que tal manejo va a representar.

## CONCLUSIÓN

De acuerdo con lo anterior reitero mi opinión: DEBIÓ SER EL MISMO INFONAVIT EL QUE MANEJARA TODO 'LO RELACIONADO CON EL 2% DEL SAR, bastando para ello un refuerzo técnico, humano y económico para aprovechar la experiencia acumulada durante 23 años de vida institucional, y no haber caído en el riesgo de la "vuelta a empezar" que tanto perjudica; la no continuidad, la constante desconfianza en nosotros mismos.

El mismo Infonavit cometió este error en su momento, al no haber aprovechado la experiencia del IMSS en el manejo de los registros

individuales para el control tanto de patrones como de trabajadores. Emitió un “número de expediente patronal”, en lugar de utilizar el número de cuenta de control que le venía manejando el IMSS, y para los trabajadores utilizó el RFC, con todo lo que esto implica de riesgo, en lugar de aprovechar el que el IMSS ya le tenía asignado.

Podemos agregar en lo referente a sistemas de control y fiscalización, que de haberse utilizado la misma metodología en ambos Institutos, el cruce de información se hubiera facilitado. Esto último se ha buscado a través de diferentes intentos como fué la revisión que se pretendió efectuar en 1993 entre ambos Institutos. Esta acción conjunta representó para los patrones un esfuerzo adicional por una parte, y por la otra, les puso de manifiesto lo difícil de hacer cruces de información.

Adicionado a lo expuesto en el párrafo anterior, se presentó el hecho de que con las reformas a la Ley del Seguro Social del 20 de julio de 1993, las bases salariales para el cálculo de las cuotas a pagarle a cada Instituto, se diferenciaron por lo que ya no se podía establecer: un paralelismo o proporcionalidad en los pagos capturados por cada uno.

Los años de experiencia tanto del IMSS como del Infonavit no fueron aprovechados. Hoy estamos frente a una legislación llena de imperfecciones que se llevará con toda seguridad mucho tiempo para su afinación.

Para corroborar algo de lo que aquí se ha planteado, se transcribe lo señalado en el artículo 159 de la nueva Ley del Seguro Social: “...Respecto de las subcuentas de vivienda las Administradoras de Fondos para el Retiro deberán hacer entrega de los recursos al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en los términos de la propia Ley” .(Ver Artículos Sexto y Séptimo Transitorios de la Ley del SAR , D.O.F. del 23 de mayo de 1996).

Esto indica claramente que la naturaleza de las aportaciones al Infonavit obedece a otro origen, a un manejo totalmente distinto al del IMSS. El Infonavit para acreditar la utilidad en favor de los trabajadores, pagara una cantidad derivada de su remanente de operación (en caso que la obtenga), en tanto que el IMSS pagará intereses mediante otro mecanismo muy diferente: tasas publicadas por el Gobierno Federal a través de la SHCP.

## COMPONENTES DEL SAR

Este sistema consta de dos partes. Por un lado tenemos las aportaciones patronales al fondo de la vivienda, cuyo administrador es el Infonavit y por el otro las aportaciones al seguro de retiro, cuyo administrador es el IMSS. El primero ya existía desde 1972, resultando novedoso el segundo factor. Aunque el primero sigue teniendo la misma finalidad, ahora tiene algunas modalidades, las cuales constituyen el beneficio adicional a los trabajadores. Estas son las dos subcuentas que forman la cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro a nombre de cada trabajador.

## SIMILITUDES Y DIFERENCIAS ENTRE LAS SUBCUENTAS DEL SAR

### SIMILITUDES:

- \*Ambos tienen la característica de ser fondos de ahorro
- \*Las paga el patrón
- \*Sólo se pagan en los receptores autorizados, utilizando el mismo formato fiscal "único"
- \*Ambos fondos se devolverán a sus beneficiarios por las mismas causales
- \*Ambos se verán incrementados, ganando intereses
- \*Ambos pueden ser incrementados directamente por el beneficiario
- \*Ambos serán devueltos por la AFORE a sus beneficiarios, llegado el momento
- \*Ambos estarán en una sola cuenta AFORE, a elección del beneficiario
- \*Ambos se calculan sobre la misma base salarial

### DIFERENCIAS:

- \*El patrón paga al Infonavit un 5% y al IMSS un 2%
- \*El beneficiario puede disponer parcialmente del fondo del seguro, no así del fondo del Infonavit.
- \*La disposición total del fondo del seguro, sólo podrá efectuarse cuando se cumplan las disposiciones de Ley, en tanto que lo del Infonavit se puede retirar por causas distintas a las indicadas por la Ley, o sea mediante la obtención de un crédito para adquisición de una vivienda
- \*El interés que ganará el fondo del seguro, se determina según funcione la AFORE elegida, en tanto que lo correspondiente al Infonavit, será la resultante de un remanente de operación, es decir, si el Infonavit obtiene o no algún superávit en su operación habrá o no intereses.
- \*Para la obtención de créditos de vivienda, se tomará en cuenta sólo lo ahorrado en la subcuenta del Infonavit, en tanto que el monto de lo del seguro, no influya en la acumulación de puntos, según las reglas para el otorgamiento de créditos del citado Instituto.

## 5. ESTRUCTURA JURIDICA DE LAS AFORES

### *Las Afores*

Abordaremos ahora el estudio de la nueva Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro (LSAR) en todo lo relativo a la estructura y funcionamiento de las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores).

### *Vigencia*

La nueva Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro entró en vigor el 24 de mayo de 1996.

De conformidad con la nueva Ley del Seguro Social, misma que entró en vigor el 1 de julio de 1997 (decreto de reformas DOF del 21 de noviembre de 1996 y artículos 175 v del 14o. al 17o. transitorios), las Afores serán las únicas encargadas de individualizar y administrar los recursos de las cuentas individuales para el retiro, por lo que las instituciones de crédito operadoras de cuentas del SAR, a partir del 1 de julio de 1997, deben abstenerse de abrir cuentas individuales, debiendo como complemento transferir los fondos del SAR a las Afores y funcionar únicamente como empresas receptoras y enviar los fondos captados a la cuenta que el Instituto Mexicano del Seguro Social tenga en el Banco de México (Cuenta concentradora). Sorpresivamente y contrariando las disposiciones legales aludidas, la

nueva Ley del SAR en sus artículos 3o., fracciones V y IX: 5o., fracciones 11, VII y XII. 99, 109; 10o. y 14o. transitorios, por citar algunos, claramente establece que las instituciones de crédito podrán continuar con el manejo de las cuentas individuales, por lo que sólo por su deseo podrán salir como participantes de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Los recursos del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (cuotas obreropatronales y aportación estatal), serán enterados por la cuenta concentradora del IMSS a las entidades que se encargarán de su administración, las llamadas Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores), con la intervención de las instituciones de crédito liquidadoras y las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional del SAR

La ley señala que las Afores son: (artículo 18 de la LSAR)

“Entidades financieras que se dedican de manera exclusiva, habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran en términos de las leyes de seguridad social, así como a administrar sociedades de inversión.”

Para decirlo de otra manera, son instituciones que forman parte del sistema financiero que a cambio de una comisión o pago intervendrán en el manejo del ahorro de los trabajadores. Ahora bien, estas entidades financieras se crearon *ex profeso* y exclusivamente para

administrar los fondos de retiro, cesantía y vejez, los que no quedarán estáticos en sus arcas sino que serán movidos hacia operaciones de inversión, precisamente por conducto de sociedades de inversión especializadas (Siefores) también dedicadas de manera única a operar con recursos del SAR. Llegado el momento en que un trabajador o sus beneficiarios llene los requisitos para una pensión o para hacer retiro parcial de sus fondos por desempleo, o simplemente para retirar la totalidad de sus fondos, la Afore entregará los dineros al trabajador o bien contratará los seguros procedentes ante la institución de seguros seleccionada por el trabajador, es decir, “canalizar(á) los recursos de las subcuentas... en términos de las leyes de seguridad social”.

### *Las Siefores*

Por lo tanto, las Afores actúan como sociedad operadora de las Siefores, que a su vez no serán otra cosa que sociedades de inversión con sus propias características, bajo una diferencia esencial con las otras sociedades de inversión: no invertirán ahorros voluntarios sino forzados de la masa de trabajadores, quienes por lo tanto no podrán retirar sus fondos en cualquier momento (*liquidez por* recompra de las acciones de la sociedad de inversión especializada, Siefore), sino realizar retiros en los tiempos y condiciones que fija la Ley del Seguro Social (65 años y 1250 cotizaciones, invalidez y 250 cotizaciones, etcétera) y, en general, las leyes de seguridad social.

Fuera de lo anterior, las Siefores, como el resto de las sociedades de inversión:

a) Constituirán un fondo común e importante con los fondos de los trabajadores.

b) Invertirán los recursos en una cartera diversificada de valores para disminuir los riesgos,

c) Los trabajadores recibirán rendimientos, dependiendo del éxito de la inversión y en proporción al monto de los fondos invertidos (desde luego, en lugar de rendimientos pudieran generarse pérdidas).

d) Los trabajadores, pequeños inversionistas, podrán contar en su inversión con una gestión profesional especializada de la sociedad de inversión en coordinación con su Afore o sociedad operadora.

Las Afores y Siefores deberán siempre guiarse por los intereses de los trabajadores, por lo que en caso de duda deberá resolverse lo que más convenga al interés del trabajador. Guiándose por este principio deberán evitar en todo momento el “conflicto de intereses”.

### *La Naturaleza Jurídica y Características*

Como podemos apreciar, en esencia las Afores y Siefores son otras tantas entidades del mercado de valores, por lo que marcadas sus especificidades, su esencia es la misma que las sociedades de inversión y las sociedades operadoras de inversión en general.

Esto nos explica porqué su constitución y funcionamiento se norman por las leyes de sociedades de inversión, y la del mercado de valores.

Para su constitución las Afores y Siefores requerirán autorización de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) que hará las veces de la Comisión Nacional de Valores, misma que se otorgará discrecionalmente oyendo a la SHCP. Esta autorización se concederá discrecionalmente, es decir, la autoridad, apreciando con libertad la situación que prevalezca en el mercado, la que tengan los participantes en el SAR y los solicitantes; tomando en cuenta el orden público y el interés social y que los candidatos presenten propuestas económica y jurídicamente viables, decidirá si se otorga o no la autorización para constituir la Afore (o la Siefore, en su caso).

Los requisitos para la autorización de la Consar son: solicitud; proyecto de estatutos; programa general de operación y funcionamiento; programa de divulgación de la información, que será aspecto central para la adecuada y equitativa operación de las Afores; programa de reinversión de utilidades (es un candado más que

introdujo el Congreso de la Unión a la iniciativa del Ejecutivo, con lo que una vez más se trata de asegurar niveles adecuados de capitalización de las Afores y por lo tanto su solvencia, pero además que sean entidades en expansión y a largo plazo, que no se esfumen ni esfumen los recursos de los trabajadores). La Consar aprobará las escrituras constitutivas y sus modificaciones para su inscripción ante el Registro Público de Comercio, constituyéndose como sociedades anónimas de capital variable cuyo capital *mínimo* deberá estar íntegramente suscrito (los socios de la Afore o Siefore deben firmar comprometiéndose a pagar totalmente una cantidad determinada) y pagado (además del compromiso, debe efectivamente cubrirse la cantidad relativa). El monto del capital mínimo se fijará por la Consar mediante disposiciones de carácter general (las Siefores, deben representar capital mínimo mediante acciones de capital fijo cuya transmisión requiere permiso de la Consar); estarán administradas por un consejo de administración con un mínimo de cinco administradores, y en su denominación no deben emplearse expresiones en idioma extranjero, nombres de asociaciones religiosas o políticas o símbolos religiosos o patrios.

Las Afores deberán contar con un Programa de Autorregulación, consistente en una facultad que el legislador le concede a las propias Afores para procurar la protección de la viabilidad del sistema así como de los intereses de los trabajadores mediante mecanismos de *regulación prudencial* auditoría legal externa, dictamen de estados

financieros, consejeros independientes, contralor normativo, reglamentación interna, monto de comisiones, etcétera.

La *regulación prudencial* es un conjunto de normas para que las Afores actúen adecuadamente en todo momento, previniendo conflictos de intereses y otros factores de desequilibrio del sistema, esto mediante el establecimiento de límites a los participantes, pero sin obstaculizar su funcionamiento.

En efecto, la autorregulación es una delegación de facultades de la ley en favor de las Afores, de manera que se manejen por su propia reglamentación: autocontrol de sus prácticas comerciales, de las comisiones que van a cobrar, entre otros.

Vistas las analogías entre Afores y Siefores para su constitución y funcionamiento, refrámonos a las diferencias.

## **Diferencias**

Miembros del consejo de administración, director general y el contralor normativo de la Afores serán autorizados por la Consar, siempre que tengan acreditada solvencia moral, capacidad técnica y administrativa

*El Contralor normativo.* Es un funcionario hasta ahora no conocido en las sociedades anónimas y, concretamente en las sociedades

operadoras de las sociedades de inversión, que será responsable de vigilar que los funcionarios y empleados de la Afore se apeguen a las normas legales tanto externas como internas (las que constituyen el marco normativo que se ha dado la propia persona moral).

La Afores deben cumplir con los niveles de capitalización que será requisito para recibir la autorización de la Consar. Se conceptuará que carecen de este requisito los intermediarios financieros interesados en constituir una Afore, que no hayan cubierto los apoyos financieros que les hayan facilitado el entonces fondo bancario de protección al ahorro o el fondo de apoyo al mercado de valores (artículo 22 de la nueva LSAR)

El Fondo Bancario de Protección al Ahorro sustituido por el Instituto de Protección al Ahorro Bancario es una institución administrada por el Banco de México, “cuya finalidad es la realización de operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieren presentar las instituciones de banca múltiple -Banamex, Bancomer, Bitai, etcétera.

Fondo de Apoyo al Mercado de Valores Es también una entidad administrada por el Banco de México “que tendrá la finalidad de preservar la estabilidad financiera de las casas de bolsa y demás especialistas bursátiles, así como procurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas con su clientela” (artículo 89 en relación con los artículos 21, 22 y 22-Bis, de la Ley del Mercado de Valores).

En suma, ambos fondos apoyan económicamente a las entidades financieras que tengan problemas económicos, a efecto de mantener en equilibrio el mercado financiero y respaldar a la clientela de tales entidades.

Pues bien, cuando los intermediarios financieros no efectúen pago puntual de los dineros que ha recibido como apoyo de tales fondos, para efectos de la nueva LSAR se les tendrá como no cubierto el requisito de "nivel de capitalización necesario", por lo que no podrá acceder a una autorización para constituir una Afore.

La razón es obvia, asegurar desde el momento de constitución de las Afores, el que éstas serán manejadas por entidades solventes en posibilidad y por lo tanto, de servir y no de servirse de los fondos que reciban. Este aspecto que fue adicionado a propuesta de diputados de la oposición .

Los Accionistas que controlen la Afore deberán presentar estado de situación patrimonial por cinco años anteriores a la presentación de la solicitud (artículo 19, fracción I II, de la nueva LSAR).

### *Características de las Siefores*

Las Siefores deberán presentar un Programa de Operación y Funcionamiento como anexo de la solicitud de autorización, lo que no comprende los programas de informática, autorregulación y

divulgación de información, toda vez que estos servicios son propios de la Afore o su sociedad operadora relativa; recordemos que ésta cumple funciones de administración y operación respecto a la Siefore; tampoco debe presentar programa sobre reinversión de utilidades por las mismas razones.

Estas Sociedades de Inversión tendrán un capital fijo y uno variable, aun cuando la sociedad como tal sea de capital variable, en cuanto a la participación en el capital social tenemos:

*Capital fijo.* Es el capital mínimo exigido por ley para la constitución de una sociedad de inversión que debe ser íntegramente suscrito y pagado, sin que se puedan retirar las acciones que representan dicho capital mínimo. Sólo podrán participar en las acciones representativas de este capital: Afore (mínimo 99%) y socios de la administradora. La exigencia de que la Afore participe en tal porcentaje del capital fijo, como en reservas especiales a las que adelante aludiremos, lleva la pretensión de presionar a la Afore para que efectúe una mejor administración de la Siefore, al estar ligado económicamente con ésta, por su importante participación en el capital e inversiones.

*Capital variable.* Es la parte del capital de las Siefores que podrá ser aumentado (incorporación de nuevos trabajadores o incremento de sus aportaciones) o disminuido (retiro de fondos por los trabajadores en los supuestos de ley) Pues bien, los trabajadores serán los únicos

que participarán en el capital social variable mediante los recursos de sus cuentas individuales.

La integración del Capital Social, es de fundamental importancia, ya que constituye la garantía que tienen los acreedores de la sociedad de que se les cumplirá.

Las Siefores actuarán como sociedades de inversión abiertas, es decir, podrán emitir nuevas acciones por aumento de capital, en este caso, los trabajadores accionistas de la Siefore no tendrán derecho de preferencia para suscribir (adquirir, comprometiéndose con su firma para ello) las nuevas acciones que se emitan; las acciones en tesorería de la sociedad podrán ponerse en circulación, es decir, la sociedad podrá tener acciones representativas de su capital social (no el mínimo) no suscritas ni pagadas, mismas que serán objeto de oferta pública cuando así lo determine el consejo de administración de la sociedad de inversión; finalmente, la sociedad de inversión podrá adquirir (recomprar) las acciones que haya emitido, cuando los trabajadores efectúen esa venta en el momento en que cumplan los requisitos para una pensión y vayan a contratar un seguro, o bien a retirar sus fondos, otro supuesto en caso de que el asegurado opere el traspaso de sus fondos a otra Siefore por cambios en la Siefore, sustituida en su régimen de inversión o comisiones, o porque el traspaso convenga a sus intereses, lo que podrá efectuar cada año (artículos 41. 47, fracción III v 74).

### *Objetivos de las Afores y Siefores*

Las Afores deberán recibir del IMSS (más precisamente de las instituciones de crédito liquidadoras) y demás institutos de seguridad social, las cuotas y aportaciones; recibir aportaciones voluntarias (no obligatorias legalmente) de trabajadores o patrones; individualizar tales cuotas y aportaciones y sus rendimientos; enviar a domicilio el estado anual de cuenta (Afores) e inversión (Siefore) a trabajadores; operar y pagar retiros programados y pagos parciales (por desempleo, etcétera); contratar por cuenta y orden de trabajadores y sus beneficiarios los seguros de renta vitalicia (pensión para asegurado), y seguro de sobrevivencia (pensiones para familiares de asegurados) ante instituciones de seguros, a quienes hará entrega de los recursos respectivos, sin que tenga derecho a cobrar comisiones por este motivo; establecer servicios de información y atención al público (algo equivalente a los servicios de orientación y atención al derechohabiente del IMSS).

En relación con Siefores, las tareas que realizará la Afore serán: actuar como operadora (administradora de Siefores); distribución y recompra de acciones de la Siefores, es decir: *distribución*, promoción y venta, exclusiva y primaria, de las acciones de la sociedad de inversión que ésta emita, respaldada por su cartera de valores, cobrando la Afore una comisión. *recompra*, es decir, la facultad de la Afore de comprar por cuenta propia acciones emitidas por la sociedad de inversión, Siefore, para conseguir que el mercado

sobre tales acciones se mantenga estable y, a la vez, mantener condiciones de liquidez para las mismas, esto en interés tanto de la Afore como de la Siefore (los servicios de distribución y recompra entran en el marco de su carácter de sociedad operadora de la Siefore).

Las Siefores deberán invertir los recursos de los trabajadores en instrumentos financieros, con base en el *principio de diversificación del riesgo*, por especialistas en la materia, a fin de lograr la inversión más segura dentro de lo posible y el mejor rendimiento, inversiones que serán *a largo plazo* (artículos 39 y 43 de la nueva LSAR).

Así, tales inversiones deberán fomentar: producción nacional, empleo, vivienda (se ha planteado que el Infonavit emitiera valores en los que se invertirían los fondos del SAR para fomento precisamente de la vivienda), infraestructura y desarrollo regional.

Las Siefores realizarán entre otras inversiones a largo plazo (mercado de capitales) que tienen vencimiento a más de un año, valores y documentos del Gobierno Federal, acciones y obligaciones (valores); esta aclaración es válida, porque las inversiones de las Siefores darán prioridad a este tipo de inversiones.

Toda vez que las Afores por ley deberán invertir en acciones de la o las Siefores que manejen, éstas también tendrán por objetivo invertir

los recursos de las Afores (artículos 39 en relación con el 27 y 28 de la nueva LSAR).

*Régimen de Propiedad de las Afores*

*(artículo 10 21 de la nueva LSAR)*

Se permite que hasta 49% de las acciones representativas del capital social de las Afores pueda ser adquirido por personas físicas o morales extranjeras (salvo que cumplan funciones de autoridad), son las llamadas acciones de la serie "B".

Las acciones de la serie "A" representativas de 51% del capital social podrán ser adquiridas sólo por personas físicas o morales mexicanas; en cuanto a estas últimas, se requerirá además que la mayoría del capital social sea propiedad de mexicanos y estén controladas efectivamente por éstos

Finalmente, se aclara que 49% del capital social podrá integrarse sólo por acciones series "A" y "B", o por ambas

No podrá adquirir una persona física o moral más de 10% del capital social de una Afore, salvo que lo autorice la Consar y siempre que no implique conflicto de intereses (artículo 23 de la nueva LSAR).

La Consar establecerá los mecanismos para evitar prácticas monopólicas, a fin de que entre las Afores se den condiciones adecuadas de competencia y eficiencia, es decir, se trata de evitar lo que es un hecho en el SAR que se sustituye, en el que dos o tres bancos controlan la gran mayoría de los recursos, este mecanismo consiste en limitar el número de afiliados que cada Afore puede registrar.

La aplicación de mecanismos contra prácticas monopólicas la llevará a cabo la Consar, escuchando previamente a la Comisión Federal de Competencia Económica y al Comité Consultivo y de Vigilancia de la Consar (artículo 25 de la nueva LSAR).

La Comisión Federal de Competencia Económica es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, cuya función es prevenir y combatir los monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones, gozando de autonomía para dictar sus resoluciones (artículo 23 de la Ley Federal de Competencia Económica).

Con el propósito de mantener una adecuada competencia entre las Afores y como medida complementaria para atacar las prácticas monopólicas, la nueva LSAR establece límites a la concentración que del mercado podrá tener cada Afore:

De julio de 1997 al año 2000, el límite será de 17%.

· Del 2001 en adelante, el límite será de 20% (artículos 26 y 17o. Transitorio de la nueva LSAR).

Lo Consar podrá, autorizar un límite mayor siempre que no se perjudiquen los intereses de los trabajadores.

*Agrupación Financiera* (artículos 6o. y 7o. de la Ley para Regular Agrupaciones Financieras). Es aquella que está integrada por una “sociedad controladora” y por lo menos dos tipos de las entidades financieras siguientes:

· Instituciones de banca múltiple (bancos).

· Casas de bolsa.

· Instituciones de seguros

Además, podrán formar parte de estas agrupaciones: Afores, sociedades operadoras de sociedades de inversión, instituciones de fianzas, casas de cambio, almacenes generales de depósito (guardan bienes o mercancías y expiden títulos-valor con respaldo en tales mercancías), arrendadoras financieras (concede bienes en uso temporal, de manera que al cumplir el plazo pactado, el arrendatario puede comprar el bien a un precio más bajo que el de mercado); empresas de factoraje financiero (contrato por el cual éstas adquieren derecho a proveeduría de bienes, servicios o ambos).

Sociedad controladora, es aquella que controla (51 % o más de acciones) las asambleas generales de accionistas y al órgano de administración de todos los integrantes de la agrupación financiera, por ejemplo: Banamex-Accival, S.A., es la sociedad controladora del Grupo Financiero Banamex-Accival, S.A. de C.V., mismo que se integra por diversas empresas financieras: Acciones y Valores de México, Banco Nacional de México, Arrendadora Banamex, Factoraje Banamex, Aseguradora Banamex Aegon, Casa de cambio Euromex, Servicios Corporativos Banacci, Impulsora de Fondos y Servifondos.

Podrán existir Afores y Siefores “filiales”, mismas que serán propiedad en su totalidad de capital extranjero, mediante la participación en su capital (directamente en Afores, indirectamente en Siefores) de instituciones financieras extranjeras que aquí vendrán a constituir sus Afores y Siefores, o que se valdrán de las filiales o sus establecimientos que ya funcionen en México para constituirse

La Afores son institución financieras, es decir, entidades que intervienen en el sistema financiero, contactando inversionistas y demandantes de recursos (bancos; instituciones de seguros y fianzas, y entidades bursátiles como casas de bolsa y sociedades de inversión).

#### *Régimen de Inversión de las Siefores*

*(artículo 4.7. de la nueva LSAR)*

El activo (conjunto de bienes propiedad de las Siefores) deberá invertirse al 100% en:

- Efectivo
  
- Valores

*Valores.* La cartera de valores o portafolios (conjunto de títulos-valor propiedad de la sociedad de inversión) deberá integrarse con los siguientes instrumentos: los emitidos o avalados por el Gobierno Federal (Cetes, etcétera); de renta variable (rendimiento variable dependiendo de utilidades de empresas, es decir, las acciones); de deuda privada o emitidos por empresas privadas (obligaciones, papel comercial), de deuda emitidos, aceptados o avalados por instituciones de crédito (aceptaciones bancarias, pagaré bursátil, recordamos que instrumento de deuda se refiere a una inversión a corto plazo, o mercado de dinero); títulos que preservan su valor adquisitivo conforme al INPC; las acciones emitidas por otras sociedades de inversión, excepto las emitidas por otras Siefores.

El Comité de Análisis de Riesgos es un órgano que podrá prohibir instrumentos que constituyan *riesgos excesivos* para la cartera de las sociedades de inversión, salvo los emitidos o avalados por el Gobierno Federal.

Las Siefores podrán tramitar la recomposición de la cartera de valores, lo que podrá acordar el Comité de Análisis de Riesgos, cuando ciertos valores de la cartera no cumplan con la ley, fijándole a la Siefore plazo para la recomposición. La Consar ejecutará el acuerdo del comité (artículo 43 de la nueva Ley del SAR).

*Siefores de diversos grados de riesgo (artículo 47 de la nueva Ley del SAR)*

• Las Afores podrán operar varias Siefores.

• Cada Siefore podrá manejar diverso grado de riesgo; también podrá dar diversa composición a su cartera de valores según el grado de riesgo que opere.

• El trabajador, según el mayor o menor grado de riesgo que esté dispuesto a aceptar, seleccionará una Siefore.

*Siefore con UDI'S, y otros valores que preserven su valor adquisitivo*

De las Siefores con diversos grados de riesgo que maneje una Afore, por lo menos una deberá integrar su cartera con valores o instrumentos que preserven su “valor adquisitivo”

Esto quiere decir que este tipo de Siefores si no producen importantes rendimientos, por lo menos permitirán que los recursos de los trabajadores no pierdan su valor adquisitivo como consecuencia de la inflación.

Pues bien, como ya dijimos, estas Siefores, más seguras, deberán invertir en valores que mantengan su valor adquisitivo, los más conocidos son las UDI's y UDÍbonos.

Veamos qué son las UDI's y los UDÍbonos:

*UDI's (Unidades de inversión).* Son instrumentos financieros que permiten que los recursos de una inversión no pierdan su valor adquisitivo, toda vez que día a día se actualizan conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor. Además de generar un interés sobre el monto de la inversión inicial, más la actualización diaria que también se capitaliza (el valor diario de las UDI's lo publica el Banco de México en el DOF)

El plazo mínimo para la inversión en UDI'S, es decir, para que el inversionista pueda recibir y disponer del monto de la inversión, actualización e intereses es de tres meses.

Al invertir en UDI's se entregará una cantidad determinada de dinero, resultado de multiplicar el número de UDI's que se adquieren por el valor que tengan las UDI's en la fecha relativa. Los bancos solicitan un mínimo de inversión en UDI'S.

O para referirnos en términos más técnicos, las UDI's no son moneda, sino "unidades de cuenta" (es decir, una manera o instrumento que facilita el control de las cuentas), que se actualizan de manera constante y que se utilizan para representar operaciones financieras, básicamente créditos y depósitos.

*Udibonos (Bonos de desarrollo del Gobierno Federal denominados en unidades de inversión).* Es un título de crédito emitido por el Gobierno Federal cuyo valor nominal se representa en UDI'S, mismo que se incrementará conforme a las variaciones de las propias UDI'S, protegiendo, por tanto, a su titular frente a la inflación y garantizándole una tasa de interés real y fija, interés que se pagará cada seis meses. Finalmente, su valor nominal se entregará en moneda nacional a su vencimiento (tres años o el plazo que en su caso se fije).

El régimen de inversión de las Afores: El capital mínimo pagado de las Afores se invertirá hasta 40% en inmuebles, instalación, mobiliario y equipo, y en el capital de las empresas que prestan servicios complementarios o auxiliares (*artículo 27 de la Ley del SAR*)

Las empresas de servicios complementarios o auxiliares, son aquellas que cuentan con dominio y administración de inmuebles que ocupen las Afores, o que adquieran equipo de computación para uso de Afores, así como las que proporcionen servicios de comedor, capacitación o de mantenimiento y limpieza en Afores, etcétera (Circular 10-1 56 de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, DOF del 26 de junio de 1992, aplicada por analogía)

Se invertirá 60% del capital en acciones de la Siefore que administren.

Las Afores deberán contar con dos tipos de Reservas: especial y legal (artículo 28 del Ley del SAR):

*Especial.* Su monto lo determinará la Consar y se invertirá en acciones emitidas por la Siefore.

*Legal.* La que establece la Ley General de Sociedades Mercantiles (artículo 20): 5% de utilidades hasta que la reserva equivalga a la quinta parte del capital social

Las prohibiciones a Afores y Siefores (artículos 38 y 48 de la nueva LSAR), tienden a mantener la exclusividad y especialización en sus operaciones, lo que a su vez da estabilidad económica o solvencia a estas entidades

*Prohibiciones comunes.* Emitir los títulos-valor llamados obligaciones, otorgar garantías o avales; gravar de cualquier forma su patrimonio; obtener préstamos o créditos, salvo excepciones de ley, y adquirir control de empresas.

*Afores, prohibiciones específicas.* Adquirir valores, salvo acciones de Siefores que operen; captar acciones de otras Afores, salvo autorización de la Consar.

*Siefores, prohibiciones específicas.* Adquirir valores extranjeros, recibir depósitos de dinero; adquirir inmuebles (sólo valores y efectivo); dar en prenda sus valores y documentos, salvo préstamos permitidos, adquirir o vender las acciones que emitan a precio distinto del comité de valuación, adquirir valores, por más de 5% del valor de su cartera de valores, emitidos o avalados por personas físicas o morales con quienes tengan nexos patrimoniales (determinen su manejo); practicar operaciones activas (préstamos o créditos), excepto préstamos de valores (es un contrato en virtud del cual la sociedad de inversión presta un cierto número de valores a un prestatario que obtiene tales valores para venderlos, éste queda obligado a entregar al prestamista y a devolverle los valores en el plazo convenido, también podrá practicar operaciones de reporto (en virtud de esta operación, el comprador de unos valores se compromete a devolver al vendedor otros tantos de la misma especie, por el mismo precio de la compra inicial y en el plazo convenido. la ganancia del comprador es la diferencia entre el precio de compra y el precio de readquisición de

los valores que devuelve operaciones en corto, con títulos opcionales, futuros y derivados. También a las Siefores se les prohíbe celebrar estas operaciones.

*Operaciones en corto.* Es una operación por virtud de la cual una persona vende a un precio un valor que sólo ha recibido en préstamo temporal, para después readquirir otro de la misma especie a un precio mayor o menor para regresárselo al prestamista; éste cubre una prima por el préstamo de los valores, su beneficio (o pérdida) deriva de la diferencia entre el precio de venta y el de recompra.

*Títulos opcionales (warrants).* Son valores que confieren a sus tenedores, a cambio del pago de una prima de emisión, el derecho de comprar o el derecho de vender al emisor un determinado número de acciones a las que se encuentran referidos, o bien, de recibir del emisor una determinada suma de dinero resultante de la variación de un índice de precios en el plazo o fecha establecida en la emisión (Circular 10-157 de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, DOF del 3 de septiembre de 1992).

En general quedan prohibidas a las Siefores todas aquellas operaciones del mercado de valores consistentes en comprar o vender un valor, fijándose por anticipado el precio de este valor en el momento más rentable, para asegurar en lo posible y hacia el futuro ganancias esperadas (operaciones de futuros); todas aquellas operaciones relativas a instrumentos cuyo precio no depende de sí

mismo, sino del precio de otro valor que le sirve de sustrato o referencia (derivados).

*Compraventa en firme de valores.* No aceptándose la compraventa de futuros y derivados, la Siefore sólo podrá realizar compraventa en firme de valores; es decir, son las que se originan de un ofrecimiento de compra o venta de valores a un precio ya determinado en la Bolsa Mexicana de Valores. La asignación de valores se dará en favor de quien otorgue el mejor precio.

Las Afores, para la guarda y administración de las acciones de la sociedad de inversión (Siefore) de la que sean operadoras, deberán depositar tales acciones en “una institución para el depósito de valores”; la entidad por excelencia para estos depósitos es el Instituto para el Depósito de Valores (Indeval), en cuyas bóvedas se guardan los valores, de manera que las operaciones de compraventa sobre ellos no requiere de su manipulación física, sino que se realiza a través de asientos contables, registros y sistema de cómputo (*artículo 32 de la nueva LSAR*).

*Servicios de Indeval.* Guarda, administración, compensación, liquidación y transferencia de valores.

### **Información de las Siefores**

Las Siefores deberán elaborar un prospecto de información al público inversionista (artículos 47 y 53 de la nueva LSAR) cuyo objetivo es dar a conocer en forma sencilla, clara y precisa, la situación patrimonial de la Afore, sus políticas de inversión y riesgo que corren los inversionistas; en general, las características y calidad de los servicios que prestan al público inversionista, de manera que no se le induzca al engaño, error o confusión.

Las Afores serán responsables de que las Siefores elaboren tal prospecto y deberá ser autorizado por la Consar.

El contenido mínimo de este documento es la advertencia de los riesgos; sistema de valuación de sus acciones; derecho de trabajadores a recompra de acciones por conducto de Afore a 100% de su tenencia accionaria por modificación de régimen de inversión o comisiones; traspaso de cuenta individual, cuando tengan derecho a pensión, y otras prestaciones legales; comisiones y forma de cálculo.

Para facilitar la comprensión y difusión de los prospectos, las Siefores deberán elaborar folletos explicativos de dichos prospectos, en los que en forma sencilla y accesible se explicarán sus puntos básicos, mismos que estarán a disposición de los trabajadores tanto en las Afores como en las Siefores.

Los prospectos se tendrán por aceptados en el momento en que el trabajador elija su Afore. Luego, revisará detalladamente el prospecto antes de firmar el contrato de administración de su cuenta individual con su Afore.

La Consar podrá obligar a que estas entidades modifiquen o suspendan su publicidad cuando no se apeguen a la ley e igualmente a las disposiciones de la Consar. Igualmente, deberán hacerse conforme a derecho las campañas de promoción y documentos de divulgación e información para trabajadores y público en general.

La información y publicidad, desde luego, debe ser clara y veraz, evitándose la competencia desleal.

### *Información Privilegiada*

En las relaciones entre las Afores y grupos y entidades financieras, podría existir intercambio de información privilegiada y conflictos de intereses por lo que la Consar deberá establecer las medidas tendientes a evitar estas dos situaciones (artículos 64 a 73 de la nueva LSAR) :

La Ley del Mercado de Valores señala que “se entiende por *información privilegiada*, el conocimiento de actos, hechos o acontecimientos (de carácter económico, contable, jurídico o administrativo) capaces de influir en los precios de los valores

materia de intermediación en el mercado de valores, mientras tal información no se haya hecho del conocimiento del público (artículo 16 Bis de la Ley del Mercado de Valores).

A los directores (en general funcionarios del primer nivel), contadores, gerentes, consejeros de las Afores y Siefores; servidores públicos e integrantes de la Consar. Se les prohíbe hacer uso de la información privilegiada o reservada para obtener para sí o para otros, ventajas en la compra o venta de valores.

De lo contrario, se les aplicarán las sanciones previstas en el artículo 107 de la nueva LSAR y en la Ley del Mercado de Valores, artículos 16 Bis 4 y 16 Bis 7.

Las instituciones de seguros tendrán derecho a información sobre trabajadores, que tengan a su vez derecho a contratar seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia, información que les será facilitada por la Consar (artículo 72 de la nueva LSAR).

### *Conflictos de Interés*

La situación de *conflicto de intereses* surge cuando las Afores y Siefores, sus funcionarios y empleados, están en el supuesto de sacrificar los intereses de los trabajadores para cuyo beneficio siempre deben actuar y preferenciar los propios o los de otras

personas con las que tengan nexos de diversa naturaleza (artículos 45, fracción X, 64, 66, 69 a 71, de la nueva LSAR).

En el caso del manejo de los fondos de pensiones, el conflicto de intereses lo ubica la nueva Ley del SAR, en el marco de las relaciones de las Afores y Siefores:

- Con los grupos financieros y entidades financieras con los que tengan vínculos patrimoniales.

- Relaciones con las demás entidades del sistema financiero

mexicano.

De manera de preferenciar los intereses derivados de tales relaciones sobre los intereses de los trabajadores

Los funcionarios de primer y segundo nivel de la Afore, no podrán tener el mismo cargo en otra Afore, ni tener nexo patrimonial o laboral de cualquier especie con otra Afore.

El nexo patrimonial para la nueva LSAR, deberá entenderse: "El que tenga una persona física o moral que, directa o indirectamente, participe en el capital social o por cualquier título tenga la facultad de determinar el manejo de una sociedad" (artículo 3o., fracción VIII).

Los Contratos de Afores con empresas con las que tengan nexos patrimoniales, que como los planes y distribución de acciones emitidas por las Siefores, deben ser aprobados por su contralor normativo y por la Consar.

### *Valores de Inversión*

Las Siefores sólo podrán adquirir valores, directa o indirectamente, emitidos o avalados por personas (físicas o morales) con quienes tengan nexos patrimoniales o de control administrativo (mayoría en el consejo de administración), cumpliendo con los siguientes requisitos:

a) Que sólo adquiera valores por el equivalente a 5% del valor de su cartera.

b) Que si adquiere valores por más de 5% y hasta 10% obtenga la previa autorización de la Consar.

Las Siefores sólo podrán adquirir valores por oferta pública (artículo 69 de la nueva LSAR) oferta pública. Esta es, cuando se ofrece una emisión de valores (registrada en la Bolsa Mexicana de Valores) por algún medio masivo de comunicación, por lo que cualquier persona puede adquirir tales valores, estando a disposición del público el prospecto alusivo

A través de colocaciones primarias (adquisición de los valores directamente de la entidad emisora); o por operaciones de mercado abierto.

El Mercado abierto es la compraventa de Cetes y otros instrumentos de deuda pública por el Banco de México.

También se conoce como mercado abierto, aquel en el que las condiciones (valores: su cantidad, emisión, precio y tiempo) para la intermediación no se encuentran limitadas.

Para las Siefores, el término se entenderá en su primera acepción, toda vez que de acuerdo con el artículo 43 de la nueva LSAR, las Siefores deberán invertir prioritariamente con valores a cargo del Gobierno Federal.

Tratándose de colocaciones primarias, las Siefores tienen prohibido adquirir valores de empresas con las que tengan nexos patrimonial, control administrativo o sean del mismo grupo financiero; y en general realizar cualquier otra operación con estas empresas.

*Los trabajadores, las Afores y Siefores (artículos 31, 36, 37, 74 a 83 de la nueva LSAR)*

Para el control de las cuentas individuales, se utilizará el número de afiliación al IMSS, además de la clave única del registro de población (CURP), cuyo proceso de adjudicación se está realizando.

Las cuotas del seguro de retiro, cesantía y vejez, las enterará el patrón ante el IMSS. Acto seguido, a elección del trabajador, el IMSS canalizará tales recursos a la Afore elegida por el trabajador.

La nueva LSAR pretende impulsar de manera especial las aportaciones voluntarias (no obligatorias legalmente) de los trabajadores, obviamente también lo podrán efectuar los patrones. Estas aportaciones las podrá retirar el asegurado cada seis meses.

El estado de cuenta es un documento en que se hacen constar los movimientos (cargos, abonos, rendimientos, comisiones) durante el año inmediato anterior del periodo objeto del mismo; lo enviará la Afore anualmente al domicilio del trabajador. Independientemente de lo anterior, el trabajador podrá acudir a la Afore, en cualquier tiempo, a solicitar estados de cuenta adicionales (artículos 18, fracción IV, y 74, de la nueva LSAR).

En tanto los recursos del trabajador no se individualicen, serán depositados en la cuenta que el Banco de México abrirá a nombre del IMSS para tal efecto y que se denomina "cuenta concentradora".

Los recursos de la "cuenta concentradora" se invertirán en valores emitidos por el Gobierno Federal.

La "cuenta concentradora" devengará intereses en favor de los trabajadores a la tasa que determine la SHCP mensualmente y se reinvertirán en la cuenta.

Los recursos ya individualizados de trabajadores que no elijan Afore, serán enviados a las administradoras con cartera de valores que preserven valor adquisitivo.

Los fondos del Seguro de Retiro hasta el 30 de junio de 1997, y del seguro de retiro, cesantía y vejez cuando el trabajador no hubiere elegido Afore, se depositarán en la "cuenta concentradora IMSS", pero sólo hasta por cuatro años, transcurridos éstos, los recursos se transferirán también a Afores con valores que preserven valor adquisitivo (artículo 7o. Transitorio)

Los fondos de cuenta concentradora obtendrán los rendimientos que señale la SHCP, pero durante 1997 causarán intereses de 2% anual sobre saldos actualizados (es decir, igual que para el seguro de retiro previsto en la LSS que se abrogó).

Mediante lineamientos de carácter general, el Comité de Procedimientos para el Cálculo del Monto Constitutivo establecerá los procedimientos conforme a los cuales se calculará el monto

constitutivo (costo o prima) para la contratación de las rentas vitalicias (*pensión para asegurados*) y seguros de sobrevivencia (*pensiones para familiares del asegurado*). Se integrará por tres representantes de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (uno será el presidente); dos de la SHCP; dos del IMSS; dos del ISSSTE y dos de la Consar.

Este comité tendría por objeto evitar disparidades y arbitrariedades de las instituciones de seguros

#### *Jubilaciones Privadas*

Planes de pensiones patronales o por contratación colectiva deberán se autorizados y registrados en la Consar.

*Requisitos de aprobación* Las pensiones deben otorgarse en forma general, en beneficio de todos los trabajadores, dictaminarse por actuario registrado por la Consar, y demás requisitos que fijen disposiciones de carácter general.

Cuando el trabajador acceda al derecho a pensión por plan de jubilación registrado ante la Consar, podrá solicitar que la Afore traspase sus recursos a una institución de seguros para contratar una renta vitalicia complementaria; que la Afore conserve los recursos y se le entregue bajo la forma de retiros programados; o bien, podrá retirar sus fondos, pero para que proceda tal retiro, la suma de la

pensión del plan de pensiones registrado, más la que correspondería de contratar una renta vitalicia, deberá equivaler por lo menos a un Salario Mínimo General en el Distrito Federal, más un 30%.

### *Unidades de Consulta y Reclamaciones*

Los trabajadores tienen derecho a que las Afores establezcan Unidades de Consultas y Reclamaciones donde se les orientará y recibirán sus reclamaciones. Lo anterior es independiente de su derecho de presentar su reclamo ante la autoridad competente por medio del "Procedimiento de Conciliación y Arbitraje". Los Patrones también tienen este derecho.

### *Comisiones*

Para sufragar sus gastos de operación las Afores podrán cobrar comisiones a los trabajadores, comisiones que serán su única fuente de ingresos, lo que pretende evitar manejos corruptos de las Afores en operaciones ajenas a sus objetivos

Las Reglas de carácter general para el cobro de comisiones las expide la Consar. Se cobrarán a cargo de sus cuentas individuales, mediante un porcentaje o una cuota fija (por la administración de la cuenta individual no se podrá cobrar cuota fija, sino dependerá del monto de

recursos de la cuenta individual, lo contrario sería inequitativo) o una combinación de ambas. El cobro debe ser sobre bases uniformes para todos los trabajadores, salvo incentivos por permanencia o por ahorro voluntario.

Por las Cuentas inactivas (las que no han registrado depósito de cuotas durante un año calendario), las Afores sólo cobrarán comisión sobre saldo acumulado.

No se cobrará Comisión por entrega de fondos a institución aseguradora.

La estructura de comisiones deberá ser aprobada por la Consar; si no la objeta en 30 días se tendrá por aprobada; las nuevas comisiones se publicarán en el DOF y entrarán en vigor 60 días naturales a partir del día siguiente a su publicación.

#### *Traspaso de Recursos*

El traspaso de recursos a otra Afore (artículos 37, antepenúltimo párrafo, y 74 de la nueva LSAR), lo podrá efectuar el trabajador en los siguientes casos (la nueva Afore elegida, por el trabajador cumplirá con el trámite del traspaso):

Una sola vez en un año calendario. También sólo una vez al año el cambio de una Sefore a otra operada por la misma Afore.

• Cuando se modifique el régimen de inversión (aumentando el riesgo para los fondos del trabajador).

• Cuando se modifique la estructura de comisiones (aumento de las comisiones en perjuicio del trabajador).

• Cuando la Afore entre en estado de disolución.

Las Afores deberán reparar el daño patrimonial a trabajadores por actos dolosos.

### *Estructura orgánica de las Afores y Siefores*

En su carácter de sociedades anónimas, ambas tendrán como órganos supremos a la Asamblea General y al Consejo de Administración.

### *Estructura de las Afores*

Específicamente las Afores contarán:

a) *Consejo de administración.* Cuando menos, dos de sus cinco integrantes deberán ser independientes (artículos 16, 29, 49, 50 y 51, de la nueva LSAR).

La designación de consejeros independientes la realizará la asamblea de accionistas y aprobada por el comité consultivo y de vigilancia de la Consar.

Los consejeros deberán contar con capacidad técnica, es decir, ser expertos en materia financiera, económica, jurídica o de seguridad social; y capacidad moral, o sea no tener nexo patrimonial con Afores ni vínculo laboral o parentesco con accionistas que tengan control en el funcionamiento de éstas, ni prestar servicios al IMSS y demás institutos de seguridad social.

Su función será propiciar con su voto y procurar en todo momento, que las decisiones del consejo de administración sean en beneficio de los trabajadores, en apego a la ley y a las sanas prácticas del mercado, de lo contrario incurren en responsabilidad. Si observan alguna irregularidad, deberán presentar informe al respecto al presidente del consejo de administración, al auditor interno y al contralor normativo.

El voto de los consejeros independientes y de la mayoría de los consejeros será indispensable para la validez: del programa de autorregulación de la Afore; de los contratos que las Afores realicen con empresas con las que tengan nexos patrimoniales o control administrativo, contratos tipo con trabajadores (los que se celebrarán con cada trabajador para la administración de su cuenta individual), y modificaciones a prospectos de información.

b) *Contralor normativo* (artículos 16, 30 y 50 de la nueva LSAR).

Será designado por la asamblea de accionistas con aprobación de la Consar por conducto del Comité Consultivo y de Vigilancia de la Comisión.

Deberán reunir los mismos requisitos que los consejeros independientes, ya enunciados.

Su función es vigilar que los funcionarios y empleados de la Afore cumplan la normatividad externa (LSAR, del Mercado de Valores, Ley de Sociedades de Inversión, leyes de instituciones de seguridad social, etcétera) e interna: acta constitutiva y estatutos, prospectos, programa de autorregulación, etcétera. Verificar que se cumpla y proponer modificaciones respecto al programa de autorregulación; recibir y analizar informes del comisario (órgano de la sociedad anónima que vigila que las operaciones de ésta se realicen regular y adecuadamente) y los dictámenes de los auditores externos; presentar a la Consar informe mensual del cumplimiento de sus obligaciones, y asistir a las sesiones del consejo de administración de las Afores y Siefores y del comité de inversión de las Siefores, con voz, pero sin voto.

Incurrirá en responsabilidad si no cumple con sus obligaciones, debiendo informar a la Consar de las irregularidades.

*Organización de las Siefores*

a) *Consejo de Administración.* También tendrán dos consejeros independientes en su consejo de administración, siéndoles aplicable todo lo dicho en este punto respecto a las Afores. Sólo los operadores del régimen de inversión deben contar con el voto favorable de los consejeros independientes (artículo 42 de la nueva LSAR).

b) *Comité de Inversión.* Su función será, como en las demás sociedades de inversión, determinar la política y estrategia de inversión y la composición de los activos (títulos-valor) de la sociedad, así como designar a los operadores, personas legalmente autorizadas para ejecutar la política de inversión acordada por el comité. (artículo 42 de la nueva LSAR)

c) *Comité de Análisis de Riesgos* (artículo 45 de la nueva LSAR). Establecerá criterios y lineamientos para la selección de los riesgos crediticios permisibles de los valores que integren la cartera de la sociedad de inversión.

Estará integrado por tres representantes de la Consar (uno de ellos será el presidente), dos de la SHCP, dos del Banco de México, dos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y dos de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (artículo 45 de la nueva LSAR).

d) *Comité de Valuación* (artículo 46 de la nueva LSAR). Establecerá los criterios técnicos de valuación respecto a los documentos y valores susceptibles de ser adquiridos por las Siefores, así como los procedimientos y técnicas a que deberán sujetarse las Afores en la valuación de los valores de las Siefores.

Será Integrado por tres representantes de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (uno de ellos será presidente), dos de la SHCP, dos del Banco de México, dos de la Consar, dos de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (artículo 46 de la nueva LSAR).

Consejeros, contralores normativos, directivos, comisarios, apoderados, funcionarios y demás personas que presten sus servicios a las Afores y Siefores (artículo 52 de la nueva LSAR), podrán ser amonestados, suspendidos o removidos en todo tiempo por la Consar por no tener la suficiente calidad técnica o moral; incluso los podrá inhabilitar para desempeñarse en el sistema financiero mexicano o dentro de las entidades participantes. La Consar deberá escuchar previamente al interesado y a la entidad involucrada.

La Base de Datos Nacional del SAR (artículos 57 a 63 de la nueva LSAR) es aquella entidad propiedad exclusiva del Gobierno Federal “conformada por la información procedente de los sistemas de ahorro para el retiro, conteniendo la información individual de cada trabajador y el registro de la administradora o institución de crédito

en que cada uno de éstos se encuentra afiliado” (artículo 57 de la nueva LSAR).

Se expresa en la Exposición de Motivos, que esta base de datos al reducir gastos de información a las Afores les permitirá cobrar comisiones menos onerosas.

Su tarea es la identificación de las cuentas individuales en las Afores e instituciones de crédito; certificaciones sobre registro de trabajadores en éstas; control de traspasos; instruir al operador de “cuenta concentradora” sobre canalización de fondos a las Afores elegidas; y procurar la unificación y traspaso de cuentas individuales sin necesidad de consentimiento por el trabajador, entre otras.

El servicio público de base de datos se prestará con concesión otorgada por la SHCP mediante licitación para mayor transparencia a empresas constituidas como sociedades anónimas de capital variable con participación exclusiva de personas de nacionalidad mexicana en su capital social.

*Empresas Operadoras*, será el nombre que reciban las empresas que obtengan la concesión para operar la base de datos nacional del SAR.

Para la revocación de concesión, deberá escucharse previamente a la empresa operadora y procede por incumplimiento de: requisitos,

objeto de concesión, pago de derechos, comisiones previstas en el título de concesión y demás causas graves.

La terminación de concesión operará por el cumplimiento del plazo otorgado, renuncia del concesionario, imposibilidad de cumplir objeto, utilidad pública, liquidación o quiebra, entre otras.

El artículo 62 de la nueva LSAR textualmente señala:

“En caso de desastre natural, de guerra, de grave alteración del orden público o cuando se tenga algún peligro inminente para la seguridad nacional, la paz interior del país o para la **economía nacional**, el Gobierno Federal podrá hacer la requisita del centro de operaciones y demás instalaciones inmuebles y equipo, destinados para la operación de la base de datos nacional SAR, como lo **juzgue conveniente**. La requisita se mantendrá mientras subsistan las condiciones que la motivaron.”

*Revocación de autorización; disolución y liquidación de Afores*

*y Siefores (artículos 8o., 54 a 56 de la nueva LSAR)*

La revocación de autorización la efectuará la Consar por conducto de su junta de gobierno.

La revocación operará cuando reiteradamente incumplan las Afores sus obligaciones de ley, sus sistemas de cómputo no satisfagan requisitos legales o no entregue la información necesaria para la operación de los sistemas de ahorro; en estos dos últimos casos se requerirá que se afecten gravemente los intereses de los trabajadores; si las Afores o Siefores no reconocen competencia a autoridades mexicanas para supervisarlas o a las leyes mexicanas para resolver controversias.

Es obvio que este mensaje va dirigido a las Afores y Siefores de capital extranjero.

Respecto de la Siefore con causas específicas, cuando la Afore que la opere quiebre o entre en liquidación o se le revoque la autorización por la Consar.

Al interesado se le concederán 15 días hábiles, a partir de que se le notifique la determinación de revocar para que alegue y ofrezca pruebas. La resolución de revocación no admite ningún recurso administrativo.

### *Disolución o liquidación*

a) *Protección de los intereses de los trabajadores.* Estará a cargo de la Consar dicha protección; entre otras medidas antes de la

disolución y liquidación se traspasarán las cuentas individuales a la “cuenta concentradora” IMSS previo a su traspaso a otra Afore.

b) *Opinión de la Consar.* Previamente a la declaración de quiebra o suspensión de pagos los jueces deben oír a la Consar.

C) *Cargo de síndico o liquidador* (es un funcionario público designado por un juez para administrar el patrimonio del quebrado), siempre será una institución de crédito, respecto de la cual la Consar ejercerá funciones de vigilancia como tratándose de una Siefore.

D) *Suspensión de pagos y declaración de quiebra.* La Consar las podrá solicitar.

Procedamos ahora a analizar las instituciones de seguros que cierran el triángulo de participantes en la operación del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Esto significa que al adquirir un trabajador el derecho a una pensión, la Afore contratará a nombre del trabajador y en la institución de seguros que éste escoja, el seguro de renta vitalicia y el de sobrevivencia (genera las pensiones para familiares), trasladándose por lo tanto los fondos del trabajador de la Afore a la aseguradora.

Reiteramos que la Afore no podrá cobrar al trabajador comisión alguna por el traspaso de recursos a la aseguradora seleccionada

Habrán instituciones de seguro especializadas, es decir, los seguros derivados del nuevo sistema de pensiones (riesgos de trabajo, invalidez, muerte, cesantía o vejez) deberán ser operados por aseguradoras que se dediquen exclusivamente a tales seguros.

De forma provisional, del 1 de julio de 1997 al 1 de enero del 2002, la SHCP autorizará para que contraten los seguros para pensiones del IMSS, a instituciones de seguros autorizadas para practicar operaciones de vida (cubren los riesgos que puedan provocar la muerte de la persona o afectar su salud, igualmente se prevé la protección en caso de accidente, finalmente, comprenden planes de pensiones). Dentro de ese lapso, las instituciones de seguros autorizadas provisionalmente deberán escindirse, creando una institución de seguros especializada que deberá quedar bajo el control del mismo grupo accionario.

Si la institución de seguros no procede a crear la aseguradora especializada, la SHCP revocará la autorización, procediendo con el apoyo de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, a traspasar la cartera de seguros por pensiones del IMSS a una institución de seguros especializada.

Las instituciones de seguros podrán invertir en Afores y Siefores el excedente de su capital mínimo pagado, pudiendo invertir no sólo su capital con el límite señalado sino sus reservas de capital.

La inspección y vigilancia de las instituciones de seguros está a cargo de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Las casas de bolsa e instituciones de crédito también podrán invertir en las Afores y Siefores (artículos 22 Bis 2 de la Ley del Mercado de Valores, y 89 de la Ley de Instituciones de Crédito).

Serán acreedores con privilegio especial, los pensionados y sus beneficiarios, por lo que en caso de quiebra o liquidación de la aseguradora, siempre prevalecerá su derecho sobre cualquier otro acreedor, *excluyéndose de la masa de la quiebra los recursos de afectados al sistema de pensiones.*

Las reclamaciones contra instituciones de seguros podrán presentarse por los trabajadores ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios del Sistema Financiero (CONDUSEF).

#### *Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro*

*(Consar) (Artículos 2o., 3o., fracción III, 5o. a 17, de la nueva LSAR)*

Básicamente, en las páginas anteriores hemos abordado todo lo relativo a las Afores y Siefores (constitución, objetivos, inversión, estructura, etcétera) De este nuevo segmento del mercado de valores, unido a la vida de los trabajadores, se va a encargar un órgano ya

conocido en los sistemas de ahorro: la Consar, pero con un fortalecimiento en sus funciones de autoridad.

La *Comisión Nacional del SAR* es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, integrado por representantes de entidades del Gobierno Federal, los institutos de seguridad social involucrados y organizaciones nacionales de trabajadores y patrones. La Comisión concentra las facultades de regulación, control y vigilancia del SAR, a efecto de coordinar las entidades e institutos señalados y las entidades financieras participantes en el SAR, buscando avanzar en la simplificación y eficiencia del SAR, y pasar de la etapa de ahorro a la de inversión de los recursos de los trabajadores por medio de las Afores y Siefores.

El fortalecimiento de su calidad de autoridad le permite convertirse en un auténtico órgano de regulación y supervisión; lo cual no es accidental, pues mientras antes vigilaban plácidas cuentas de ahorro; con el nuevo sistema, la Consar será pilar fundamental del buen manejo de los recursos por las Afores y Siefores en sus operaciones en el mercado de valores.

Para lograr tal fortalecimiento se señala que la Consar gozará de: *autonomía técnica* (es decir manteniendo su subordinación a la SHCP en su carácter de órgano desconcentrado, se le otorga autonomía en los ámbitos administrativo y financiero para que esta flexibilidad les

permita el mejor desempeño de su gestión); *facultades ejecutivas* (la posibilidad (con amplitud) de cumplimentar sus propias decisiones); *competencia funcional propia* (esfera de facultades propias y específicas justificativas de su existencia como órgano autónomo)

#### *Facultades de la Consar*

a) Regular mediante disposiciones de carácter general todo lo relativo a la operación del SAR: recepción de cuotas (IMSS), depósito (en cuentas individuales) y su administración (por las Afores); transmisión de recursos a Siefores e instituciones de seguros; información su adecuada transmisión e intercambio entre el gobierno y los participantes en el SAR: sobre constitución y funcionamiento de los participantes en el SAR; operación y pago de los retiros programados, e interpretación de la nueva LSAR.

b) Otorgar y modificar las autorizaciones y concesiones a las Afores, Siefores y empresas operadoras de base de datos nacional.

c) Supervisión de las Afores, Siefores, y operadores de banco de datos (artículos 84 al 98 de la nueva LSAR):

En cuanto a las instituciones de crédito, la supervisión será sólo en cuanto a su participación en el SAR, además, respecto a los recursos recaudados hasta el 30 de junio de 1997 se sujetarán su supervisión a la Ley del SAR que se abroga

La supervisión se hará con fundamento en el Reglamento de la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro

La contabilidad se ajustará al Código de Comercio, a la nueva LSAR y su reglamento, deberá llevarse en el domicilio social, y en dos periódicos de circulación nacional deberán publicarse los estados financieros trimestrales y anuales. Dicha contabilidad debe llevarse mediante sistemas automatizados, y la información que se integre a la base de datos producirá efecto de documento original para fines de prueba.

La supervisión comprenderá las facultades de inspección, vigilancia, prevención y corrección.

El objeto de la supervisión es evaluar los riesgos, sistemas de control y calidad de administración de los participantes del SAR, a fin de que mantengan adecuada liquidez, sean solventes y estables.

La inspección se efectuará a través de visitas, verificación de operaciones y auditorías de registros y sistemas.

Si resulta de la inspección una presunción de incumplimiento de patrones respecto al pago de cuotas y aportaciones, la comisión lo comunicará a la SHCP, IMSS, Infonavit, según corresponda, y a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (artículo 92 de la nueva LSAR).

La vigilancia comprenderá el análisis de la información económica y financiera, a fin de medir los posibles efectos entre los participantes y el SAR en general. Igualmente, la vigilancia cuidará que los participantes actúen conforme a derecho.

Se procederá a la *intervención administrativa y gerencial* si de la supervisión resulta que alguna operación de los participantes no se apega a la ley, conforme a las siguientes etapas:

*Primero.* Se dará un plazo para que la regularice conforme a las medidas que dicte el presidente de la Consar para tal efecto.

*Segundo.* Transcurrido el plazo, el presidente de la Consar con acuerdo de la Junta de Gobierno podrá decretar la *intervención administrativa* del participante para que se normalicen las operaciones irregulares.

*Tercero.* Si las irregularidades son de tal gravedad que se afecte en la estabilidad, solvencia o liquidez de los participantes, con peligro para los intereses de los trabajadores o el SAR, el presidente podrá declarar la *intervención gerencial*. El interventor gerente tendrá todas las facultades que normalmente corresponden al órgano de administración (consejo de administración) no quedando supeditado a la asamblea general.

La duración de la intervención será de *seis meses*; si no se regularizan operaciones en ese lapso se revocará la autorización al participante.

El nombramiento, sustitución o revocación del interventor gerente debe inscribirse en el Registro Público de Comercio; también debe registrarse el acuerdo por el que se levante la intervención.

Al decretarse la intervención, el interventor tomará las medidas necesarias para garantizar los derechos de los trabajadores.

d) Imponer multas y sanciones; emitir opinión en materia de delitos (artículos 99 a 108 de la nueva LSAR):

*Sanciones administrativas (multas): Quien las impone es la Consar.*

La reincidencia se sancionará hasta con el doble de la multa original, conceptuándose como tal, si ya sancionada una persona, ésta repite la falta, así como si a una persona se le da plazo para que normalice la operación irregular y no lo hace.

La comisión antes de imponer la sanción deberá oír al presunto infractor.

En la imposición de las multas, la Consar deberá tomar en cuenta las condiciones económicas del infractor, importancia de la infracción y la necesidad de evitar la conducta relativa.

Como límite de la sanción, está no deberá exceder de 5% del capital pagado y reservas del capital del participante.

El monto de las multas será de *1,000 a 20,000 días de SMGDF vigente al cometerse la infracción*; salvo que a la falta concreta, la nueva LSAR, le atribuya un monto específico de multa dentro de la detallada lista que a este respecto contiene (artículo 100, fracciones I a XXVI).

El pago de las multas deberá efectuarse dentro de los *15 días hábiles siguientes a su notificación*.

Los afectados podrán imponer Recurso de Revocación contra la multa ante el presidente de la Consar, dentro de los *15 días siguientes a la notificación del acuerdo relativo*.

- La condonación de la multa también se podrá solicitar ante el presidente de la Consar.

·Los delitos consisten en: realizar operaciones de las Afores, Siefores o empresas operadoras sin tener autorización; disposición ilegal de los fondos, valores o documentos por los directivos, funcionarios y empleados de los participantes en el SAR; omitir o alterar registros

sobre operaciones del SAR: falsificar la contabilidad; obtención de un lucro por información falsa al público inversionista o por el uso de información privilegiada, o bien si miembros de la junta de gobierno o comité consultivo y de vigilancia revelan información confidencial.

Cuando exista la probable comisión de estos delitos, la Consar emitirá su opinión y con base en ello la SHCP hará la petición para su persecución ante la Procuraduría Fiscal de la Federación.

e) En caso de huelga de los trabajadores de las Afores, Siefores y sociedades operadoras (de base de datos nacional SAR), la Consar emitiría opinión ante la junta Federal de Conciliación y Arbitraje, sobre el número indispensable de oficinas que debería continuar funcionando y los trabajadores que seguirían prestando sus servicios, con objeto de que los trabajadores y sus beneficiarios no se vean afectados en sus intereses.

f) Otras facultades de la Consar.- Administrar la base datos nacional del SAR, rendir informes sobre el SAR trimestralmente a la opinión pública y semestralmente al Congreso de la Unión.

Los recursos para el funcionamiento de la Consar se obtendrán total o parcialmente de los derechos que paguen los participantes en el sistema de ahorro para el retiro Afores, Siefores y empresas operadoras de base de datos SAR (artículo 112 de la nueva LSAR)

## 6. Bases Jurídicas de las Rentas Vitalicias del Nuevo Esquema de Pensiones

El nuevo sistema pensionario mexicano crea figuras jurídicas, lo que permite afirmar que la Ley del Seguro Social, que entró en vigor el primero de julio de 1997, es un ordenamiento que marca una pauta en la evolución de la historia del derecho laboral, administrativo, mercantil y fiscal en México. Este es el caso de los conceptos de *seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia*, que a la fecha de publicación de la Ley, carecían de una regulación específica.

Durante el año de 1995, se realizó y divulgó el Diagnóstico del IMSS,<sup>8</sup> lo que provocó un debate sobre las formas en que se prestaban las diversas ramas de seguros, puntualizándose las fortalezas y debilidades. De esta discusión, en la que participaron patrones, obreros, especialistas en la materia, funcionarios públicos y académicos, se obtuvo una Propuesta Obrero-Empresarial para el Fortalecimiento y Modernización de la Seguridad Social. El acuerdo político se había logrado y ratificado ante el Presidente de la República, pero la tarea jurídica apenas había empezado.

El punto 21 de la propuesta obrero-patronal referente al seguro de Invalidez y Vida, establecía.

---

<sup>8</sup>Diagnóstico IMSS México Marzo, 1995.

“... un nuevo seguro de Invalidez y Vida, que incluya los gastos médicos de pensionados. Este seguro debe proteger al trabajador a lo largo de su vida laboral activa. Los sectores promoverán la competencia que permita abatir las primas de aseguramiento”, y en los puntos relativos al ahora seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, el documento sólo mencionaba: a) que existía la necesidad de proteger de la inflación a las pensiones que se otorgaran en el nuevo sistema; b) que se estableciera la propiedad individual de los fondos que se vayan a utilizar para el financiamiento de las pensiones de retiro; e) que los fondos acumulados en este nuevo sistema de pensiones debieran destinarse a incrementar el ahorro interno, como elemento central de una estrategia de promoción del crecimiento económico y del empleo, con base en los recursos nacionales; y d) que hubiera libertad para que el trabajador eligiera quien administrara sus fondos relacionados con las pensiones.

Estos eran acuerdos alcanzados, sin embargo, los puntos concretos había que desarrollarlos. El área jurídica del Instituto se encontraba ante la necesidad de hacer "ingeniería jurídica", para estar en posibilidad de presentar un anteproyecto de iniciativa de ley al Ejecutivo Federal.

Como todo camino, éste también estaba sembrado de buenas intenciones, y no pocos hicieron llegar al grupo redactor de ese anteproyecto las soluciones que se habían adoptado en otros países latinoamericanos y sugerían que se hiciera una copia, mas o menos

fiel de las mismas, pero olvidaban que en México existe una disposición, un artículo, que plasma las luchas del movimiento obrero y sus conquistas. La limitante para la imitación de otras legislaciones era y es el artículo 123 de nuestra Constitución. Por lo tanto, había que idear instituciones que, incorporando experiencias de otros países, se unieran a nuestra realidad jurídica, política y social. En consecuencia la copia de legislaciones extranjeras se descartó.

La principal encrucijada consistía en encontrar cómo hacer más productivas las reservas actuariales y financieras de los seguros de Riesgos de Trabajo e Invalidez y Vida, sin que se perdiera la solidaridad intergeneracional y aquella que deriva de la transferencia de recursos de los jóvenes y sanos hacia los enfermos, viudas, huérfanos y ascendientes.

Además, en la resolución de esta encrucijada se presentaban dos intereses legítimos que había que respetar. Por un lado, el sector obrero exigía que en el nuevo sistema pensionario no se perdiera el carácter tripartito de los órganos rectores del mismo y, por el otro, el sector patronal proponía que se abriera la posibilidad a la iniciativa privada de participar en la administración de las reservas de los seguros, cuyas prestaciones en dinero fueran pensiones, como es el caso de Riesgos de Trabajo, Invalidez y Vida, así como Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.

*Iniciativa de la Nueva Ley*

Bajo ese contexto se propusieron en la Iniciativa de la nueva Ley del Seguro Social presentada al Congreso de la Unión el 9 de noviembre de 1995, las figuras de *los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia* (artículos 58, fr. 11, 64, 120, 127, 157, 159, fracciones IV y VI, 164, 171, 173 y 189), que implican lo siguiente:

a) Las aseguradoras serán las administradoras de las reservas de las pensiones que se otorguen conforme a la nueva Ley, *salvo el caso de los retiros programados*.

b) La responsabilidad del pago de las pensiones definitivas recae, en la mayoría de los casos, en una aseguradora.

e) El responsable de la recaudación de las cuotas sigue siendo el IMSS.

d) Los seguros de Riesgos de Trabajo e Invalidez y Vida continúan siendo colectivos, mientras no se presente la eventualidad que protegen.

e) La autoridad responsable de definir la procedencia de la pensión y el monto de la misma es el IMSS.

f) La autoridad responsable de controlar y vigilar a las aseguradoras es la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), en coordinación con el IMSS cuando se afecte algún derecho de los pensionados, conforme al artículo 18 de la nueva Ley del Seguro Social.

Ahora bien, la mención de los *seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia* en la Iniciativa no era suficiente para que hubiera certeza sobre los derechos que en torno a estas nuevas figuras se generarían en beneficio de los asegurados y beneficiarios, ni mucho menos había claridad en las reglas a las que se debían someter las aseguradoras, por lo que una vez aprobada la Iniciativa en el Congreso de la Unión debía procederse a una revisión de la normatividad en materia de seguros, analizando los antecedentes jurídicos de los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia. Este trabajo se realizó con acuciosidad; expondré a continuación algunas de las conclusiones:

## Renta vitalicia

A. El primer antecedente de la *renta vitalicia* lo constituye el hecho de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya equiparado a la *pensión* devengada del derecho laboral con la *renta vitalicia* de naturaleza civil.

La legislación civil, en la regulación del *contrato de renta vitalicia*, define a éste como.

“un contrato aleatorio por el cual el deudor se obliga a pagar periódicamente una pensión durante la vida de una o más personas determinadas, mediante la entrega de una cantidad de dinero o de una cosa mueble o raíz estimadas, cuyo dominio se le transfiere desde luego” (artículo 2774 del Código Civil).

Este concepto daba algunas luces respecto a la posible regulación que se debía adoptar para los nuevos seguros, en especial en lo relativo a

a) Pago periódico a favor del pensionista, es decir, es una obligación de tracto sucesivo la que tiene el deudor.

b) Pago único del pensionista a favor del deudor de la renta vitalicia

- e) Transmisión de las propiedad del dinero, cosa mueble o raiz
  
- d) Obligación del deudor relacionada con la duración de la vida de una persona (en derecho civil puede ser el que aporta el capital, el deudor de la renta vitalicia o un tercero).
  
- e) Irrevocabilidad de la transmisión de la propiedad, una vez que haya transcurrido el plazo que se señale para que proceda la nulidad, en caso de que ocurra la muerte de la persona a cuyo favor se constituye.
  
- f) Extinción con la muerte del pensionista.

*Antecedente Jurisdiccional*

B. Otro antecedente lo encontramos en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución de un asunto relacionado con la jubilación de trabajadores ferrocarrileros, al establecer que una jubilación era "la obligación contractual adquirida por la empresa, para continuar cubriendo sus salarios a los trabajadores que le han prestado servicios durante determinado tiempo, como justa compensación por el desgaste orgánico y la incapacidad consiguiente producida durante el lapso de labores. Esta jubilación constituye una obligación de tracto sucesivo, puesto que su cumplimiento se realiza

periódicamente durante un tiempo indeterminado, que se prolonga durante la vida del trabajador....."<sup>9</sup>

Como se puede apreciar, lo que distingue a ambas figuras, la jubilación o pensión de naturaleza laboral de la renta vitalicia civil, es el bien que el pensionista entrega a cambio del pago periódico de la cantidad estipulada por convenio o disposición de Ley. En el derecho del trabajo, la contraprestación "es el desgaste físico producido en el trabajador, como consecuencia del desempeño de su trabajo durante cierto lapso, que le impide continuar prestando sus servicios con la eficiencia ordinaria con perjuicio de la producción" y, en el derecho civil, puede ser dinero, un bien mueble o inmueble.

#### *Antecedente Legal*

C. Otro antecedente más se encuentra en las pensiones del seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte, así como la correspondiente al seguro de Riesgos de Trabajo que se establecieron en la Ley del Seguro Social de 1943, con la cual se protegió a ciertas personas, consideradas como integrantes de grupos económicamente activos, como son los trabajadores, frente a determinadas contingencias que pueden disminuir o extinguir su capacidad laboral. Esto implica la existencia técnica de un seguro, puesto que se establece una *colectividad de cotizantes*, entre quienes se puede distribuir el riesgo que se presentara en la eventualidad

---

Semanario Judicial de la Federación Quinta época, cuarta sala Tomo LXXV, p 225. Castillo Adolfo L. 11 de julio de 1945.

protegida, y la definición de un universo de beneficiarios, que son los acreedores potenciales de la pensión.

Ahora bien, si consideramos que un seguro es el contenido material de un contrato por el cual una empresa aseguradora se obliga, mediante una prima, a resarcir un daño o pagar una suma de dinero al verificarse la eventualidad prevista en el contrato,<sup>10</sup> se puede afirmar que el IMSS es una aseguradora, pero, *en contraste con las sociedades mercantiles, tiene un carácter social*. Esto último se deduce del hecho de que la Ley Seguro Social contiene, desde 1943, un elemento importante que se conserva en la nueva Ley: la obligatoriedad del aseguramiento de los trabajadores (artículo 12). Esta obligatoriedad deriva de los principios de la seguridad social que son la *solidaridad, la universalidad, la redistribución del ingreso y el carácter tutelar de los derechos de los trabajadores*.

Entonces, el seguro social, además de un contenido protector de la clase trabajadora, posee los dos elementos de un seguro.

- a) la existencia de un riesgo real, y
- b) el interés de proteger el bien que se asegura.

En resumen, la legislación de seguridad social, en lo relativo a las pensiones, desde sus orígenes estableció *rentas vitalicias de*

---

<sup>10</sup>Ley sobre el contrato de seguro México, D F. Andrade, 1996, artículo 10

*naturaleza laboral.* Estas *son laborales*, porque su justificación constitucional se encuentra en la fracción XXIX del Apartado A del artículo 123, que es el numeral constitucional que regula las relaciones laborales en el territorio nacional y establece los derechos irrenunciables de los trabajadores y sus conquistas como clase social. Son *rentas vitalicias*, porque la obligación principal, que es aleatoria, consiste en un pago periódico a un pensionista, que se extingue generalmente, con su muerte.

La diferencia de los seguros sociales con la renta vitalicia de naturaleza civil, es que en aquéllos no existe un pago único, sino una prima que es suficiente para cubrir el valor de la obligación que asume el asegurador y que son las pensiones potenciales y las futuras que tiene que cubrir a quienes reúnan los requisitos en términos de Ley.

### **Seguro de sobrevivencia**

A. Un antecedente del *seguro de sobrevivencia* es la posibilidad, dentro de la figura del *contrato de renta vitalicia civil*, que una persona pudiera contratar con otra para que esta última se obligara a entregar una cantidad periódica a un tercero hasta la muerte de éste, a cambio de la transmisión de la propiedad de un bien. Esta obligación para el deudor de la renta vitalicia trasciende a la muerte de aquél que aportó el capital. Por ejemplo, un sujeto X puede entregar a Y un

bien para que éste pague a favor de Z una renta vitalicia, subsistiendo la obligación aunque muera X.

B. Otro antecedente de este seguro son las pensiones de viudez, orfandad y ascendencia, tanto aquellas derivadas del seguro de Riesgos de Trabajo como de Invalidez y Vida y que otorga la Ley del Seguro Social, las cuales provienen de un aseguramiento social, al que ya se hizo referencia. El bien protegido es la calidad de vida de una familia, cuyo principal proveedor de ingresos ha fallecido.

Este esquema de aseguramiento cambia sin dejar de ser social, entre otros aspectos, por la intervención de aseguradoras privadas. Esta dualidad, lo social y lo privado, obligó a elaborar una legislación que protegiera al núcleo familiar del asegurado ante dos supuestos que se pueden presentar: su muerte como cotizante o como pensionado.

En el primer caso, sus beneficiarios contratan un seguro de renta vitalicia en favor de varias personas y ellos son quienes ejercen el derecho de elección de la aseguradora. En el segundo, el propio asegurado, al momento de contratar el *seguro de renta vitalicia o retiro programado* (artículos 58, fracción 11, 64, 120, 127 y 189), debe contratar, además, un seguro de sobrevivencia, con el propósito de que a su muerte sus beneficiarios reciban una pensión que les pagará la aseguradora que haya elegido, es decir, la figura del *seguro de sobrevivencia* sólo se presenta en este último supuesto.

Este seguro no se puede asimilar a una renta vitalicia civil, ya que ésta se extingue con la muerte del pensionario o pensionado original y por tratarse de un derecho personalísimo, no se puede transmitir.

De esta manera, el seguro de sobrevivencia se contrata aun sin que, necesariamente, sean conocidos quienes serán los beneficiarios del mismo y esto es así, porque la intención de la Ley del Seguro Social, desde sus orígenes, ha sido proteger a los beneficiarios del asegurado, sin importar los cambios en sus relaciones familiares. Por tal motivo, las regulaciones de los seguros de sobrevivencia que se crearon en otras naciones latinoamericanas no resultaban aplicables a la realidad jurídica mexicana. Además, el legislador en la nueva Ley decidió que las prestaciones en dinero de los beneficiarios de un pensionado, ya sea de riesgos de trabajo, invalidez y vida, así como retiro, cesantía en edad avanzada y vejez *fuera de beneficios definidos y no dependieran del monto acumulado en la cuenta individual* (artículo 189).

En esta materia, la Ley del Seguro Social estableció la obligación de proteger a los beneficiarios de los asegurados y fue una labor conjunta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Comisiones de las Nacionales de Seguros y Fianzas (CNSF) y del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar), del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y de la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS) elaborar una normatividad aplicable a este nuevo

seguro, que en su momento también se propuso a la aprobación del  
Congreso de la Unión.

## 6. Naturaleza de los Seguros de Renta Vitalicia y de Sobrevivencia

Los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia en la nueva Ley del Seguro Social; *no son contratos civiles de rentas vitalicias*, porque se fundan en *la existencia de un elevado número de personas interesadas en protegerse, en la posibilidad de calcular la frecuencia del riesgo protegido en ese universo y en la necesidad de establecer una prima suficiente para cubrir las contraprestaciones a que se comprometerá la aseguradora (IMSS)*.

Se asemejan a este contrato en el hecho de que en estos seguros hay un pago único (*monto constitutivo*) a la aseguradora (privada), a cambio de que ésta haga pagos periódicos a favor del pensionista durante su vida.

Estos seguros también se distinguen de la renta vitalicia civil, por la forma de extinción de los mismos. En materia civil se termina la obligación del pago periódico con la muerte de la persona que da el capital, o del deudor o del tercero. En cambio, en la seguridad social, la extinción de la obligación de pagar la pensión puede provenir, *además de la muerte del pensionado, por la rehabilitación del mismo, por la celebración de nuevas nupcias, en el caso de la viudez; o por inscribirse en el régimen obligatorio (ascendencia y orfandad)*.

Los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia se contratan una vez que ha ocurrido el riesgo protegido por la seguridad social, así que la eventualidad por la cual se paga el *monto constitutivo* (prima), al contratar dichos seguros, paradójicamente, es la sobrevivencia del pensionista, es decir, el menoscabo de las capacidades del pensionado ya ocurrió y las aseguradoras "reaseguran" sobre las obligaciones aleatorias que asumió el IMSS por disposición de Ley.

Lo anterior permite afirmar que los rasgos esenciales de los *seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia* son:

A. El aseguramiento original pertenece al IMSS, con lo que el carácter colectivo de las reservas en los seguros de Riesgos de Trabajo e Invalidez y Vida se mantiene y este Instituto, como *asegurador de la eventualidad*, debe ser el que determine la existencia efectiva del riesgo y determine, también, el monto de las prestaciones en dinero a que tiene derecho el pensionista, es decir el IMSS certifica la existencia de la incapacidad, el estado de invalidez o, en su caso, la muerte, y define *quiénes son los beneficiarios del seguro social*, así como *el monto de la pensión*.

B. La prima (*monto constitutivo*) debe ser igual al valor del bien, que es *el total de las prestaciones en dinero a que tienen derecho el asegurado y sus beneficiarios conforme a la Ley del Seguro Social*, que se calculan desde que surge este derecho y hasta que se extingue.

Para determinarla, se debe considerar la tasa a la que se invierta la prima pagada, con el propósito de que sean suficientes los recursos para pagar el total de las obligaciones contraídas.<sup>11</sup>

C. La frecuencia de la ocurrencia del riesgo es *la tabla de sobrevivencia o muerte* de los pensionados de la seguridad social.

En conclusión, ocurrido el riesgo: *el IMSS paga un monto constitutivo (prima única) a una aseguradora de elección del pensionado, en una exhibición, y transfiere a aquélla la obligación de tracto sucesivo, es decir, el pago periódico a favor del pensionista.*

Los antecedentes mencionados se tomaron en cuenta en la elaboración del anteproyecto de Iniciativa de Ley del Seguro Social, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995. Sin embargo, en esta norma solamente se consignaron los derechos de los asegurados en el caso de que ocurriera el riesgo protegido en los seguros de Riesgos de Trabajo e Invalidez y Vida y aquellos que derivan del seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.

---

<sup>11</sup> Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Circular S-22.2 del 31 de marzo de 1997, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 17 de julio de 1997

El aspecto contractual y financiero de los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia es objeto de la legislación de la materia. De ahí la modificación a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, para crear los contratos de seguros que tengan como base planes de pensiones o de supervivencia relacionados con la edad, jubilación o retiro de personas y con el propósito de regular el sistema de reservas para este tipo de seguros. Por ello, también el legislador reformó y adicionó dicho ordenamiento legal, mediante el artículo segundo del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 1996 y el decreto publicado en ese mismo órgano de difusión el 3 de enero de 1997.

## **B. La determinación y cobro de las aportaciones de seguridad social**

Uno de los pilares del esquema de seguridad social es *la calidad de organismo fiscal* autónomo que por ley tiene el IMSS y la posibilidad de proceder al cobro coactivo de las cuotas del Seguro Social mediante el procedimiento administrativo de ejecución, es decir, sin que intervenga una autoridad judicial. El IMSS directamente determina los créditos a su favor, los fija en cantidad, los cobra y los percibe.

El legislador -tanto en las legislaciones derogadas como en la nueva Ley- y el Poder Judicial han reconocido la necesidad de que el Instituto tenga tales facultades y le han permitido ejercer directamente

una de las potestades esenciales para la existencia misma del Estado:  
*la obtención -mediante el ejercicio de la facultad económico-coactiva- de recursos para financiar sus fines.*

La contrapartida de esta facultad de naturaleza fiscal es la protección que pueden exigir los trabajadores y el fundamento para que a éstos se les otorgue el derecho a denunciar el incumplimiento del pago de las cuotas del seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, así como la procedencia del fincamiento de capitales constitutivos. De esta forma, el Estado, a través del IMSS, mantiene el tutelaje sobre los derechos de los trabajadores y vigila que el incumplimiento de un patrón no afecte a los intereses de la clase trabajadora.

Por otro lado, la adopción del sistema de capitalización individual en el seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez obligó al legislador a definir la fuente de financiamiento de las actividades institucionales de emisión, cobranza y control del entero de las aportaciones a las cuentas individuales (artículo 183). En los seguros cuya administración conserva el Instituto, los recursos para cubrir las erogaciones en las que éste incurre para llevar a cabo estas actividades se obtienen de las reservas y representan un porcentaje de las mismas. En cambio, no sucede igual con las reservas que se depositan en las cuentas individuales, *ya que éstas son propiedad de los trabajadores y, por ende, la AFORE debe pagar al Instituto los gastos que éste haya realizado para llevar a cabo la tarea de recaudación y fiscalización.* Si no fuera así, los demás seguros del

régimen obligatorio estarían otorgando un subsidio al seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.

El artículo 39 de la nueva Ley establece el plazo para el pago de las cuotas obreropatronales.

Los plazos para el pago son tres:

- a) *Mensualidades vencidas*, para los cuatro seguros cuyas reservas administra el Instituto, a saber: Riesgos de Trabajo, Enfermedades y Maternidad, Invalidez y Vida, así como Guarderías y Prestaciones Sociales.
- b) *Bimestrales* para el caso del seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, conforme a lo dispuesto en el artículo vigésimo séptimo transitorio, así como las aportaciones a la subcuenta de vivienda.
- c) *Quince días naturales* contados a partir de la fecha de notificación, para los capitales constitutivos. Otra de las innovaciones consiste en que el pago deberá realizarse ante una entidad receptora, la cual previamente a la recepción del mismo, deberá verificar que la *cédula de determinación* contenga los datos necesarios para la individualización de las cuotas y que la suma de los importes parciales concilie con el importe total a pagar asentado en el resumen respectivo. En caso de que haya algún error, la entidad receptora

podrá rechazar el pago, debiendo asumir la responsabilidad del pago extemporáneo el patrón o sujeto obligado.

Ahora bien, la modificación a la Ley del INFONAVIT, publicada en el Diario Oficial el 6 de enero de 1997, establece la posibilidad de que ese Instituto y el IMSS *puedan convenir en materia de recaudación de contribuciones*, con el propósito de que se simplifique administrativamente el cobro de las aportaciones de seguridad social y se establezca un procedimiento que otorgue la certeza de que las cuotas pagadas a nombre de un trabajador, se depositarán en su cuenta individual, en las respectivas subcuentas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, vivienda y aportaciones voluntarias. Con esta reforma legislativa es posible la emisión de una *cédula de determinación única* (SUA 2000), que incluye tanto las cuotas del Seguro Social como las correspondientes a vivienda

La distinción entre los plazos de pago de las aportaciones de seguridad social obliga en los meses pares del año calendario a que el patrón pague exclusivamente cuotas de cuatro seguros y en los meses noes cinco, más la cuota de vivienda.

### **C. La administración de los recursos recaudados**

Una vez recaudadas las cuotas, éstas tienen dos destinos: aquéllas que todavía administra el Instituto, en razón de lo dispuesto en la fracción I del artículo 251, las que integrarán las reservas de cada seguro y se

invertirán en los términos de la nueva Ley y las que administran las AFORES, que se contabilizarán e invertirán conforme a lo dispuesto por la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

La administración de las reservas de los seguros de Enfermedades y Maternidad, así como Guarderías y Prestaciones Sociales no sufren cambio alguno con la nueva Ley.

Caso distinto es el de las reservas de los seguros de Riesgos de Trabajo e Invalidez y Vida, *las cuales son invertidas por el Instituto hasta que ocurre el siniestro que protegen*. En ese momento, debe integrarse el monto constitutivo y trasladarse el mismo a una aseguradora elegida por el asegurado o sus beneficiarios y ésta será la que forme las reservas de riesgos en curso para los planes básicos de los seguros de pensiones, que se denominan *reservas matemáticas de pensiones*, y con éstas cubrir las prestaciones que se comprometen a pagar en razón de los contratos de seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia que suscriban.

La administración de las reservas del seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez la realizarán las AFORES que obtuvieron la autorización de la Consar para constituirse y funcionar, y las invertirán mediante sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro que aquellas operarán. El procedimiento de inversión requiere de tres etapas.

· Recaudación y depósito de las cuotas y aportaciones en la cuenta individual del asegurado

· Individualización y administración de los recursos de las cuentas individuales

Inversión de los recursos.

Estas tres etapas se encuentran reguladas en cuatro ordenamientos:

a) **La nueva Ley del Seguro Social**, que establece los derechos del asegurado y que son:

- La propiedad de los recursos de su cuenta individual.
- La elección de la AFORE que operará la misma.
- El derecho al traspaso de los recursos de la cuenta individual de una AFORE a otra.
- El derecho a recibir el estado de cuenta.
- El derecho de los beneficiarios a que con los recursos de la cuenta individual, la AFORE contrate un seguro de sobrevivencia al otorgar una pensión.

- El derecho de un trabajador, o sus beneficiarios, a retirar los recursos que integran su cuenta individual o a contratar una pensión mayor, si derivado de un plan establecido por un patrón o derivado de la contratación colectiva obtiene una pensión que sea mayor en un treinta por ciento a la garantizada.

- El derecho a realizar aportaciones voluntarias.

- El derecho a disponer de recursos de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, en el caso de desempleo.

- El derecho a retirar recursos de la *subcuenta de aportaciones voluntarias* cada seis meses.

- El derecho a heredar el saldo de su cuenta individual, en el supuesto de que no haya beneficiario con derecho a pensión.

- El derecho a no cotizar (en Invalidez y Vida, así como gastos médicos de pensionados), en caso de que reingrese a trabajar un asegurado que recibe una pensión de cesantía en edad avanzada o de vejez

- El derecho a que las aseguradoras o las AFORES no retengan por ningún concepto el pago de rentas vencidas.

Asimismo, ese ordenamiento faculta a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro a:

- Autorizar la constitución de las AFORES.
- Intervenir en las reclamaciones que los trabajadores y, en su caso, los beneficiarios presenten en contra de las AFORES.
- Inspeccionar y vigilar el funcionamiento de las AFORES.
- Autorizar y registrar los planes de pensiones establecidos por los patrones o derivados de la contratación colectiva.
- Opinar sobre las reglas de carácter general que expida la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas sobre los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia.
- Autorizar mecanismos, procedimientos, formas y términos relacionados con el seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.

- Regular la disolución y liquidación de las AFORES.

A la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, la misma Ley del Seguro Social le otorga las facultades siguientes:

. Expedir las reglas de carácter general a las que se sujetarán las aseguradoras, en la contratación de los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia.

. Elaborar anualmente las tablas que se deberán utilizar para calcular la unidad de renta vitalicia, que servirá para determinar el monto de la anualidad en el retiro programado.

b) La Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, que establece entre otras cuestiones:

. La integración, funcionamiento y facultades de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. Respecto a la primera se debe advertir la integración tripartita del órgano de vigilancia, es decir, la participación de los obreros y patronos en la determinación de las políticas de dicho organismo.

. La definición de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, que son las entidades financieras, las instituciones de crédito, administradoras de fondos para el retiro, sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro, las instituciones de

seguro, las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional del SAR y las empresas que presten servicios complementarios y auxiliares directamente relacionados con los sistemas de ahorro para el retiro.

- Los requisitos para la constitución y funcionamiento de las AFORES, el objeto de las mismas, la limitación en su participación en el mercado de los sistemas de ahorro para el retiro, las reservas que deben integrar, las reglas a que se sujetará el capital mínimo pagado exigido y la regulación del contralor normativo y consejero independiente, que tienen el propósito de vigilar la operación de la AFORE y de representar los intereses de los trabajadores, así como verificar que se cumpla con la normatividad interna y externa

- El objeto y fin de las sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro, los requisitos para su constitución y funcionamiento y el régimen de inversión de los recursos de las cuentas de los trabajadores, así como la integración del comité de análisis de riesgos y el comité de valuación de los documentos y valores susceptibles de ser adquiridos.

- El régimen de comisiones que pueden cobrar las AFORES, la regulación de los traspasos y la unificación

de cuentas individuales, las disposiciones respecto a la publicidad y promoción de las AFORES, así como las prohibiciones expresas a las AFORES y SIEFORES.

- Los procedimientos de sanción a las AFORES, a los consejeros, contralores normativos, directivos, comisarios y apoderados de las mismas, de revocación de las autorizaciones y de liquidación y disolución de una AFORE.

- El objeto exclusivo de las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional del SAR, los requisitos que debe contener la concesión de la operación de dicha base y los supuestos de revocación de la concesión y de requisa de la misma.

- Las relaciones entre las administradoras y los grupos y entidades financieras, así como los conflictos de interés, de tal forma que se sancione el uso indebido de la información sobre las inversiones o la práctica que favorezca a una u otra entidad financiera en perjuicio de los trabajadores, así como los requisitos para la adquisición de valores por parte de las SIEFORES.

- Las reglas sobre la apertura de la cuenta individual, el traspaso, el ejercicio del derecho de invertir en dos o más

SIEFORES operadas por una misma AFORE (situación que se presentará en el futuro), el manejo de la cuenta concentradora a la que se transferirán los recursos de los trabajadores que no elijan AFORE durante los siguientes cuatro años posteriores al primero de julio de 1997, la recepción, depósito y retiros de las cuentas individuales, así como las reglas para realizar las aportaciones voluntarias de los trabajadores y las adicionales de los patrones.

- La exclusión de la subcuenta de aportaciones voluntarias en la integración del monto constitutivo que el IMSS deberá entregar a las aseguradoras en el caso de que se presente la eventualidad protegida por los seguros de Riesgos de Trabajo e Invalidez y Vida.

- La conformación del comité para el establecimiento de los procedimientos para el cálculo del monto constitutivo en la contratación de los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia.

- Las reglas para el registro de los planes de pensiones establecidos por patrones o derivados de contratación colectiva.

- Las reglas para la supervisión de los participantes de los sistemas de ahorro para el retiro, los supuestos de procedencia de la intervención administrativa y gerencial, los casos en que proceden las sanciones y la descripción de los tipos delictivos.

c ) **El Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro** norma en forma específica las relaciones entre los participantes de los sistemas de ahorro para el retiro, los institutos de seguridad social, las entidades receptoras y las instituciones de crédito liquidadoras. Asimismo, establece reglas particulares sobre la administración e integración de la cuenta individual, entre otras materias.

d) **Las reglas de carácter general expedidas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro** que regulan los aspectos de la operación que, por su dinamismo y referencia a cuestiones técnicas, no pueden ser objeto de un reglamento .

**D. La determinación de la procedencia de una prestación de seguridad social**

La nueva Ley del Seguro Social establece que la autoridad responsable de evaluar

los requisitos de procedencia de una prestación económica es el IMSS. En ese punto, mantiene, como en las leyes que la antecedieron, la facultad de dictaminar una solicitud de pensión. Esto se conserva en todos los ramos de aseguramiento, inclusive en el de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez y ningún asegurado o sus beneficiarios podrán acudir a contratar un seguro de renta vitalicia o de sobrevivencia con una aseguradora o convenir un retiro programado con una AFORE, *sin que medie resolución del IMSS*.

De esta forma, conserva en todo momento la rectoría del sistema de pensiones y es el IMSS el organismo que verifica, con fundamento en la Ley, que se han cumplido los supuestos necesarios para acceder a una pensión o, en su caso, autoriza el retiro parcial de recursos de la cuenta individual

Este es un rasgo esencial del esquema mexicano, en el que, a pesar de la intervención de entes privados en la administración de las reservas y en el pago de las prestaciones, mantiene una intervención estatal importante en la regulación de los derechos que tiene un asegurado y en la determinación de los beneficios que le corresponden.

Esto se reafirma con la intervención que la nueva Ley otorga a la Comisión de Vigilancia del Instituto en la supervisión de los recursos acumulados en la cuenta individual de los trabajadores <sup>12</sup>

---

<sup>12</sup>Artículo 266 "La Comisión de Vigilancia tendrá las atribuciones siguientes . III Sugerir a la Asamblea General al Consejo Técnico, y a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, en su caso, las medidas que juzgue convenientes para mejorar el funcionamiento de los seguros que ampara esta Ley..."

## E. El pago de la prestación de seguridad social

En este punto, el nuevo sistema de pensiones distribuye la responsabilidad entre varios entes del sector público y del privado. Unos beneficios serán cubiertos directamente por el IMSS y otros por las AFORES y aseguradoras.

a) Los que quedan a *cargo del IMSS* son:

- Subsidios de los seguros de Riesgos de Trabajo y Enfermedades y Maternidad (artículos 58, 96 y 101).

- Pensiones con carácter provisional (artículo 61).

- Pensiones por incapacidad permanente parcial, cuyo grado sea igual o menor al cincuenta por ciento y superior al veinticinco por ciento (artículo 58 fr. III).

- Indemnización global equivalente a cinco anualidades de la pensión, cuando la incapacidad sea igual o menor al veinticinco por ciento o cuando el asegurado acreedor a la pensión mencionada en el inciso anterior prefiera la indemnización (artículo 58 fr. III).

- Pensiones mínimas garantizadas en el seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, una vez

agotados los recursos de la cuenta individual (artículos 171 y 172).

b) Las prestaciones que quedan *a cargo de las aseguradoras* son:

- Pensiones derivadas de una incapacidad permanente total (artículo 58 fr. II).
- Pensiones derivadas de una incapacidad permanente parcial superior al cincuenta por ciento (artículo 58 fr. III).
- Pensiones derivadas de la muerte de un asegurado a consecuencia de un riesgo de trabajo (artículos 64 y 66).
- Pensiones derivadas del ramo de invalidez (artículo 120).
- Pensiones derivadas del ramo de vida (artículo 127).
- Pensiones mínimas garantizadas, derivadas de los seguros de Riesgos de Trabajo e Invalidez y Vida (artículo 141).
- Pensiones derivadas del seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, cuando el asegurado opte por

contratar una renta vitalicia (artículos 157 fr. I y 164 fr. II).

- Pensiones derivadas de la contratación del seguro de sobrevivencia a que está obligado quien se retira en forma anticipada (artículo 158) y el que se debe contratar en favor de los beneficiarios por la AFORE al momento de que se otorgue una pensión por la alternativa de retiro programado (artículo 189).

*Quedan a cargo de las AFORES:*

- Pensiones derivadas del seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, cuando el asegurado opte por mantener el saldo de la cuenta individual en la AFORE y efectúe retiros programados a cargo de éste, (artículos 157 fr. II y 164 fr. II).
- Pensiones mínimas garantizadas en el seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, hasta que se agoten los recursos de la cuenta individual (artículos 171 y 172)

Esta breve exposición de las cinco etapas en que se divide el sistema de pensiones muestra como se logró separar dos actividades -la de tutelar los derechos de los trabajadores y la que corresponde al esquema financiero- mismas que se encuentran vinculadas desde la

creación de la seguridad social, para no mantener ociosos los recursos recaudados por concepto de contribuciones a la seguridad social. Sin embargo, se dividen por su naturaleza y fines. *Una se encarga de determinar la existencia del derecho a recibir una prestación derivada de la seguridad social y otra de buscar la mejor forma para que, por la inversión de los recursos destinados a esta materia, se obtengan mayores rendimientos.*

La distribución de responsabilidades entre entes dedicados exclusivamente a organizar y administrar el Seguro Social y aquellos abocados a las actividades financieras, en el mediano plazo incrementará la eficiencia del sistema y esto deberá traducirse en mayores beneficios para los asegurados. Este último fin, que es el que motiva la reforma, puede lograrse en la medida en que uno de los contralores esenciales de este sistema: el asegurado, en la nueva Ley pasa de ser un mero sujeto pasivo -en espera de que se le concedieran derechos- a un agente de su propio futuro pensionario.

## 8. RESPONSABILIDAD JURÍDICA DE LAS AFORES.

De acuerdo a lo descrito en el presente estudio, es necesario ahora que puntalicemos cual es la responsabilidad jurídica de las Administradoras de Fondos para el Retiro ante sus afiliados, la autoridad y las demás Afores.

Las Afores para poder operar deben constituirse como sociedades anónimas de capital variable, debiendo utilizar en su denominación, o en seguida de ésta, la expresión "Administradora de Fondos para el Retiro", o su abreviatura AFORE.

Para su constitución y funcionamiento las administradoras deben cumplir, entre otros, con los siguientes requisitos:

*Capital mínimo.*- Las Afores deben tener íntegramente suscrito y pagado su capital mínimo determinado por la CONSAR que ascendiera, a la cantidad de \$25,000,000.00 (veinticinco millones de pesos 00/100 M.N.).

*Reserva Especial.*- Las administradores están obligadas a mantener una *reserva especial*, invertida en las acciones de las sociedades de inversión que administren, la cual servirá para cubrir pérdidas en el

valor de las SIEFORES derivadas de un incumplimiento al régimen de inversión autorizado por la CONSAR.

El monto de esta reserva es igual a la cantidad que resulte mayor entre \$25,000,000.00 o el 1% del capital variable suscrito y pagado por los trabajadores registrados en las sociedades de inversión que operen las AFORES.

De estar dicho monto por debajo de la cantidad mencionada, la administradora estará obligada a reconstituirla en un plazo determinado, mismo que no podrá exceder de 45 días naturales. Deberá además constituirse sin perjuicio de integrar la reserva legal establecida por la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Lo anterior con la finalidad de otorgar seguridad a los recursos de los trabajadores, ya que al ser invertidos en las mismas SIEFORES, se generará el incentivo para la propia AFORE de manejar adecuadamente los recursos.

### **Limitaciones de las AFORES**

· Ninguna persona física o moral puede tener el control de acciones de las series "A" y "B", por más del 10% del capital social de la administradora, sin previa autorización de la CONSAR.

- No podrán participar en forma alguna en el capital social de las administradoras, personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad.
- Ninguna administradora podrá tener más del 17% de la participación en el mercado durante los primeros cuatro años de operación del Nuevo Sistema. Posteriormente, este porcentaje incrementará al 20%. Lo anterior con el fin de evitar una excesiva concentración de los recursos que inhiba la competencia entre las distintas AFORES.

*Responsabilidades de las AFORES.*- Estas entidades financieras responderán directamente de lo siguiente:

- De todos los actos, omisiones y operaciones que realicen las sociedades de inversión que operen dichas administradoras, con motivo de su participación en los sistemas de ahorro para el retiro.
- De los actos realizados tanto por sus consejeros, directivos y empleados, como de los realizados por los consejeros y directivos de las sociedades de inversión que administren, en el cumplimiento de funciones relativas a los sistemas de ahorro para el retiro y la operación de la administradora y sociedades de inversión, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales en que ellos incurran personalmente.

- De los actos realizados por sus agentes promotores, ya sea que éstos tengan una relación laboral con la administradora o sean independientes.
- De los actos dolosos que cometan y que como consecuencia directa, produzcan una afectación patrimonial a los trabajadores, por lo cual la administradora estará obligada a reparar el daño causado.

De lo expuesto en este estudio podemos concluir: *que el nuevo sistema de pensiones es un esquema en el que participan el sector público a través del IMSS y el sector privado por medio de las AFORES,*

Dos son los objetivos fundamentales de este sistema:

- a) Por una parte, *la creación de un mecanismo forzoso de ahorro interno, que provea al país de liquidez para su posterior inversión en la planta productiva nacional.* Respecto de este objetivo nos parece que es correcta la intención del gobierno de acumular el ahorro interno, sin embargo, es de observar que se requirió aprovechar trabajador, -el extracto mas débil de la sociedad- para desarrollar el mencionado ahorro, toda vez que las políticas económicas no han logrado dicho desarrollo debido a la recurrentes crisis por todos conocida y a la inestabilidad de la moneda que han mermado el interés por el ahorro de las clases mas favorecidas, quienes prefieren

invertir sus fondos en otros mercados y ahorrar su dinero en otros países.

Por otro lado, *era necesario sustituir el antiguo sistema de pensiones por resultar inoperativo debido a la nueva tendencia poblacional, en la que son más los asegurados pasivos y menos los activos, lo que sin duda conllevaría a la quiebra de la seguridad social.* Es inevitable aceptar que el nuevo sistema de pensiones garantiza al trabajador un retiro de acuerdo a su *estatus* laboral y un seguimiento constante a los fondos correspondientes a su seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, sin que esté por demás comentar que los fondos referidos están sujetos a variaciones en los mercados de dinero y valores, lo que podría significar un aumento o una pérdida en los mismos.

Asimismo, es conveniente comentar que el cobro de comisiones regulado en el artículo 37 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, analizado líneas atrás, podría ser utilizado por la autoridad para aumentar la productividad de las Afores. Es el caso de Afore Inbursa, S.A. de C.V., la cual cobra un porcentaje sobre el rendimiento real producido por la cuenta individual, lo que significa que la Afore solo cobra comisión si el trabajador obtiene un rendimiento real sobre su dinero

Finalmente, no se puede pasar por alto la situación de los trabajadores en transición del antiguo al nuevo régimen de pensiones. Al respecto,

la Nueva Ley del Seguro Social les permite decidir por el sistema que mas les convenga, además impone al IMSS la obligación de orientar al trabajador en transición sobre el régimen que más le convenga, lo que parece ser lo mas justo para estos trabajadores en transición, sin embargo cabe advertir que, los trabajadores que opten por retirarse bajo *el régimen anterior* son privados arbitrariamente de su seguro de Retiro, toda vez que, al momento de retirarse se les asignará su pensión vitalicia con fundamento en dicho régimen, así como los fondos correspondientes al seguro de Retiro del año 1992 al mes de junio de 1997, argumentando que: “a partir de julio de 1997 deja de existir el seguro de Retiro para cotizar únicamente en Retiro, Cesantía en edad Avanzada y Vejez”, lo que a todas luces atenta sobre sus derechos adquiridos, ya que estos trabajadores son privados de los frutos de ese seguro por una interpretación -desde nuestro punto de vista- equivocada de la autoridad del artículo noveno transitorio de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, que dispone que los *trabajadores que optaren por pensionarse conforme al régimen establecido en la Ley del Seguro social vigente hasta el 30 de julio de 1997, tendrán derecho a retirar en una sola exhibición los recursos que se hayan acumulado hasta esa fecha en la subcuenta del seguro de retiro y del Fondo Nacional de la Vivienda, incluyendo los rendimientos, que se hayan generado.* Lo anterior en relación con el Décimo Tercero transitorio inciso b de la Ley del Seguro Social, mismo que indica que por cuanto hace a los fondos acumulados en las subcuentas de retiro se estará a lo siguiente:

*Los sujetos que lleguen a la edad de pensionarse por cesantía en edad avanzada y vejez bajo la vigencia de la nueva Ley del Seguro Social pero que opten por los beneficios de pensiones regulados por la Ley anterior, recibirán la pensión indicada bajo los supuestos de la Ley que se deroga y además los fondos que se hubieran acumulado en su subcuenta del seguro de retiro. Los acumulados en los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez serán entregados por las Administradoras de Fondos para el Retiro al Gobierno Federal.*

Como se puede apreciar, de la lectura de los artículos citados no se desprende la desaparición del seguro de retiro, sino que se une con el de cesantía en edad avanzada y vejez, de tal forma que se puedan dividir, razón por la que el artículo décimo tercero señala la subcuenta de retiro independiente del seguro de cesantía en edad avanzada y vejez, situación que la autoridad no considera, *privando ilegalmente a los trabajadores en transición del dos por ciento de salario otorgado por su patrón correspondiente al seguro de retiro.*

Para concluir este estudio, es necesario puntualizar que creemos en la eficacia del nuevo sistema de pensiones, y que si bien es cierto que la regulación de este régimen se esta desarrollando paso a paso, provocando injusticias y atrasos, también lo es, que es un sistema más transparente que el anterior en su manejo y con el firme propósito de ser un medio más eficaz de redistribución de la riqueza.

## 9. CONCLUSIONES.

Primera.- La Nueva Seguridad Social en México -como se explica en el capítulo conducente- es la respuesta a un antiguo sistema de pensiones que día a día perdió su viabilidad por la situación económica y demográfica del país, derivando en insuficientes pensiones entregadas por el IMSS a sus afiliados de montos completamente alejados de la realidad económica, así como la cantidad de afiliados activos que financiaban a los pasivos resultaba cada vez menor, a aquella de cuando se instituyó el viejo régimen.

Segunda.- Consideramos que las razones para crear el Nuevo Sistema de Pensiones es válido, ya que el trabajador activo debe aspirar a obtener una pensión de acuerdo al trabajo que realizó durante toda su "vida productiva", y la forma presentada por la Ley del Seguro Social vigente a partir de julio de 1997 es adecuada para conseguir dicha meta, sin embargo, no se consideró la inestabilidad económica de nuestro país, en especial en el aspecto del ahorro interno, en el cual una crisis como la de diciembre de 1994, resulta catastrófica para las aspiraciones de una pensión digna perseguida por los trabajadores, toda vez que el dinero que pudieran tener ahorrado perdería todo su valor.

Tercera.- Este sistema ofrece a los trabajadores que las aportaciones tripartitas hechas a su cuenta individual le sea entregada ya sea en forma de una pensión vitalicia, o bien en una sola exhibición en caso

de no alcanzar el derecho a pensión, lo que definitivamente evita especulaciones con trabajadores que reciben una pensión, aún sin haber obtenido las semanas necesarias para gozar de una pensión; o el caso contrario, tratándose de trabajadores que obtuvieron las semanas necesarias, pero que por alguna razón salen del régimen obligatorio y no obtienen la merecida pensión.

Cuarta.- Relativo al antiguo SAR, es clara la diferencia entre éste y el Nuevo SAR, ya que el anterior se refería únicamente a un apoyo económico extra que el trabajador recibía al final de su vida laboral junto con la pensión otorgada por el IMSS -como se precisa en el capítulo correspondiente-, a diferencia del Nuevo SAR que aunado a los seguros de Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, tiene como finalidad que el propio trabajador adquiera su pensión ya sea a través de la adquisición de una renta vitalicia con una compañía aseguradora o bien mediante retiros programados. Desafortunadamente no se aprovechó la experiencia en la administración del viejo SAR con el nuevo seguro, ya que se cometieron errores que se habían logrado superar, lo anterior evidentemente en perjuicio del trabajador. Hoy en día algunos problemas han sido resueltos, pero toda vía subsisten otros que en su momento fueron corregidos y ahora vuelven a aparecer.

Quinta - Asimismo debemos señalar que Las Administradoras de Fondos para el Retiro, únicamente son de instituciones financieras encargadas de administrar las cuentas individuales, ya que la

## BIBLIOGRAFÍA.

ARCE CANO, Gustavo. Del Seguro Social a la Seguridad Social, Ed. Porrúa, segunda edición, México 1996.

AMEZCUA ORNELAS, Norahenid. Las Afores Paso a Paso, Ed. SICCO, segunda edición, México, 1996.

BAEZ MARTÍNEZ, Alberto. Derecho de la Seguridad Social. Ed. TRILLAS, México, 1991.

BORJA SORIANO, Manuel. Teoría de las Obligaciones. Ed. Porrúa, octava edición, México, 1982.

BRISÑO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Colección Textos Jurídicos Universitarios, Ed. HARLA, México, 1987.

CÁRDENAS GUTIÉRREZ, Carlos. Estudio Práctico sobre el SAR, Ed. Calidad EFISA, quinta edición, México 1995.

DE BUEN, Nestor. Seguridad Social, Ed. Porrúa, México, 1995.

DE LA CUEVA, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo Ed. Porrúa, cuarta edición, México, 1978.

KELSEN, Hans, Teoría Pura del Derecho, Ed. UNAM, tercera edición, México, 1985.

MORENO PADILLA, Javier. Régimen Fiscal de la Seguridad Social y SAR. Colección Ensayos Jurídicos, Ed. THEMIS, segunda edición, México, 1994.

REFORMA ESTRUCTURAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL,  
COPARMEX Colección de Ensayos Jurídicos, Ed. THEMIS,  
primera edición, México, 1996.

RUIZ MORENO, Ángel Guillermo. Nuevo Derecho de la Seguridad Social, Ed. Porrúa, primera edición, México, 1997.

SÁNCHEZ BARRIO, Armando; ARELLANO BERNAL, Gloria y  
IZQUIERDO ORTEGA, Emma M. Estudio e Interpretación de la Nueva Ley del Seguro Social. Régimen Obligatorio, Ed. SICCO,  
primera edición, México, 1996.

TRUEBA LARA, José Luis. Afores Bajo la Lupa, Times Editores,  
segunda edición, México, 1997.

## LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1081  
edición, Ed. Porrúa, México, 1995

Ley del Seguro Social, quincuagésima quinta edición, Ed. Porrúa,  
México 1995

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los  
Trabajadores del  
Estado, Ed. SISTA, 1995.

Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los  
Trabajadores,  
quincuagésima quinta edición, Ed. Porrúa, México, 1995.

Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, publicada en el Diario  
Oficial de  
la Federación el 23 de mayo de 1996.

Estructura, Operación y Responsabilidad de  
Las Administradoras de Fondos para el Retiro

Juan Pablo Matamala Cortes

Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro,  
publicada en el  
Diario Oficial de la Federación el 10 de octubre de 1996.