



Sistemas de Ahorro para el Retiro

Parte I

Not. José Guillermo Vallarta Plata

Presidente del Consejo Directivo del Instituto de Administración Pública de Jalisco y sus Municipios

SUMARIO

Capítulo 1. Breves Antecedentes del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Capítulo 2. Entidades Financieras Vinculadas al Sistema de Ahorro para el Retiro

2.1. *Las AFORE*

2.2 *Las SIEFORE*

Capítulo 3. Materialización de las Obligaciones entre las Partes

3.1 *El contrato de administración de fondos para el retiro*

3.2 *Importancia del régimen de inversión*

Capítulo 1. Breves Antecedentes del Sistema de Ahorro para el Retiro

La Constitución Mexicana de 1917, primer ordenamiento jurídico en el mundo que reconoció los derechos sociales, es el antecedente formal del sistema de seguridad mexicano, al reconocerse en los artículos 23 y 27 los postulados de protección en las materias del trabajo y de la previsión social; así como lo relativo a la cesantía y la vejez evidencia un sólido principio del régimen de seguridad social y de pensiones.

En la época post-revolucionaria, los presidentes Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles intentaron, sin éxito, consolidar un sistema de seguridad a favor de los trabajadores que comprendía: jubilación por vejez, seguro de vida, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Fue hasta 1928, en el seno de la Convención Obrero-Patronal, cuando surgió un proyecto de Ley Federal del Trabajo que consagró el régimen del Seguro Social.

El proyecto contemplaba la federalización de la legislación laboral, antes materia reservada hasta entonces a las entidades federativas, de acuerdo al principio de derechos residuales¹.

La reforma hecha a la Fracción XXIX del artículo constitucional fue la siguiente:

Artículo 123 (XXIX).- *se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá los seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos.*

La Ley del Seguro Social de 1943, consideró al *Seguro Social* como un servicio público nacional de carácter obligatorio.

¹ *Vid.* art. 124 constitucional

La ley estableció un sistema de cotización bipartita, a fin de que la institución asegurase un financiamiento a cargo de patronos y trabajadores, aunque posteriormente el Estado se incluyó en la financiación.

En cuanto a los riesgos protegidos, el régimen de seguro comprendía los siguientes: accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, enfermedades no profesionales, maternidad, invalidez, vejez, muerte y cesantía involuntaria de edad avanzada.

Tratándose de las prestaciones, la ley distinguió entre las que eran en efectivo y las que eran en especie. Las primeras cubrían a los incapacitados temporal o permanentemente para el trabajo, así como a sus familiares y dependientes económicos en caso de fallecimiento del trabajador; las segundas cubrían enfermedades o accidentes.

Las pensiones anuales de invalidez y de vejez se formaban de una cuantía básica y aumentos computados según el número de cotizaciones semanales cubiertas por el asegurado con posterioridad a las primeras doscientas semanas de cotización.

Después de la expedición de la ley de 1943, se realizaron las siguientes reformas:

- Las de 31 de diciembre de 1947 y 3 de febrero de 1949, promovidas por el presidente Miguel Alemán
- La de 31 de diciembre de 1956, presentada por el presidente Adolfo Ruiz Cortines.
- La de 30 de diciembre de 1959, proyectada por el presi-

dente Adolfo López Mateos.

- La de 31 de diciembre de 1965, a propuesta del presidente Gustavo Díaz Ordaz.

Los propósitos esenciales de esas reformas, fueron:

- Incrementar la población protegida, motivando un crecimiento horizontal.
- Disminuir condiciones para el otorgamiento de prestaciones o incrementar el monto de las otorgadas a fin de mantenerlas activas.
- Adecuar grupos de cotización a las circunstancias económicas variantes, con lo que se aumentaban las posibilidades financieras de la institución.

En materia de seguridad social, la política de Luis Echeverría fue expansionista, toda vez que con esta ley se extendieron los beneficios del régimen obligatorio de seguridad social a los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados, además de los trabajadores de industrias familiares y no asalariados.

El 12 de marzo de 1973 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación una nueva Ley del Seguro Social que presentaba algunas diferencias respecto de su antecesora.

El régimen obligatorio comprendería lo relativo a riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad; invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

El seguro de vejez operaría cuando el asegurado hubiera cumplido sesenta y cinco años de edad.

El 24 de febrero de 1992 fueron

publicadas en el Diario Oficial de la Federación, reformas a la Ley del Seguro Social que entraron en vigor hasta el 1° de mayo del mismo año. Con ellas inició lo que conocemos como Sistema de Ahorro para el Retiro 92-97 (SAR 92-97). Aparecieron instituciones de crédito, en las que fueron depositados los recursos de los trabajadores.

El SAR 92-97 operó tanto para trabajadores pertenecientes al régimen del Apartado "A", como para los del "B" del artículo 123 constitucional; es decir, los trabajadores contemplados tanto por la Ley del IMSS, como por la del ISSTE.

El seguro de retiro se contempló en el artículo undécimo:

Artículo 11.- *El régimen obligatorio comprende los seguros de:*

- Riesgos de trabajo
- Enfermedades de maternidad
- Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte
- Guarderías para hijos de aseguradas, y
- Retiro

Las cuotas del Seguro de Retiro están a cargo de los patrones y equivalen al 2% del salario del trabajador.

Artículo 183-A.- *Los patrones están obligados a enterar al Instituto Mexicano del Seguro Social, el importe de las cuotas correspondientes al ramo de retiro, mediante la constitución de depósitos de dinero a favor de cada trabajador.*

Artículo 183-B.- *Las cuotas a que se refiere el artículo anterior, serán por el importe equivalente al 2 por ciento de salario base de cotización del trabajador.*

Las aportaciones antes mencionadas deberán ser entregadas por los patrones a las instituciones de

crédito.

Estos recursos son administrados por instituciones de crédito, a través de una cuenta de ahorro para el retiro por cada trabajador, integrada por dos subcuentas a su vez: retiro y vivienda.

Artículo 183-C.- *(Párrafo 3°).- el patrón deberá llevar a cabo la apertura de la cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro del trabajador en la institución de crédito o entidad autorizada que elija el primero, dentro de las que tengan oficina en la plaza o, de no haberla, en la población más cercana.*

Como consecuencia de las importantes reformas hechas a la Ley del Seguro Social de 1992, se hizo necesario expedir un nuevo ordenamiento jurídico que regulara los aspectos delicados del nuevo sistema de ahorro para los trabajadores y procurara una adecuada administración de los fondos para el retiro.

En esa circunstancia, el 22 de julio de 1994 fue publicada la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Dicho ordenamiento fue, como era de esperarse, de orden público e interés social. Se orientó a la correcta y adecuada coordinación entre las dependencias, entidades, instituciones de crédito y entidades financieras que participaban en los sistemas de ahorro para el retiro².

Un elemento interesante en la legislación fue la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, creada como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda.

Los presidentes Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles intentaron, sin éxito, consolidar un sistema de seguridad a favor de los trabajadores que comprendía: jubilación por vejez, seguro de vida, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

² *Vid.* artículo 1° de la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

La Comisión tenía por objeto, entre otras facultades, establecer los mecanismos, criterios y procedimientos que condujeran el funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro previstos en las leyes del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; en su caso, proporcionar el soporte técnico necesario para el correcto funcionamiento de los sistemas; operar los mecanismos de protección a los intereses de los trabajadores cuentahabientes; finalmente, inspeccionar y vigilar a las instituciones de crédito, a las sociedades de inversión que manejasen recursos de las subcuentas de retiro de sus sociedades operadoras, así como a cualquiera otra entidad financiera que de alguna manera participase en los referidos sistemas.

Derivado de las facultades de supervisión y vigilancia, se facultaba a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro para determinar la imposición de sanciones administrativas por violación a las disposiciones que regulan el SAR, mediante un procedimiento que respetase la garantía de audiencia. La imposición de sanciones se daba mediante multas.

Las multas ascendían hasta al 5% del capital pagado y reservas de capital de la institución, sociedad o persona de que se tratase o hasta cien mil veces el salario mínimo, debiendo notificarse al Consejo de Administración, Consejo directivo o al infractor correspondiente.

Los trabajadores incorporados

al SAR o sus beneficiarios podrían reclamar ante la CONSAR o ante los tribunales competentes, en caso de observar irregularidades en sus fondos.

Es importante resaltar que actualmente ya no es la CONSAR la que interviene en las reclamaciones de clientes en contra de actor de las instituciones de crédito. Ahora dichas quejas y denuncias son tramitadas ante la CONDUSEF.

Capítulo 2. Entidades Financieras Vinculadas al Sistema de Ahorro para el Retiro

Ley del Seguro Social del 21 de diciembre de 1995

La nueva Ley del Seguro Social (LSS) fue producto de la decisión gubernamental de sanear financieramente al IMSS y evitar un problema social que gradualmente se agravaba al quedar dicho instituto sin recursos; pero sobre todo, por lo poco que significa para los trabajadores su pensión.

La reforma de la seguridad social era impostergable.

La nueva LSS, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de diciembre de 1995, entró en vigor el día 1° de julio de 1997. En esta ley se hace mención por vez primera de las AFORE, en similitud a las administradoras de fondos de pensiones de países como Chile, Argentina, Colombia y Uruguay. Estas nuevas entidades tendrían como objeto la administración de las cuentas individuales de los trabajadores constituidas por las aportaciones de retiro, cesantía en edad avanzada, vejez y

una aportación por el gobierno federal llamada cuota social.

La reforma pensada por el gobierno en esta nueva LSS no era suficiente, así que debió complementarse con la Ley de Sistema de Ahorro para el Retiro, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 1996.

Los aspectos más relevantes de la nueva Ley del Seguro Social son los siguientes:

- El Sistema de Ahorro para el Retiro busca el bienestar de la clase trabajadora, por tanto, está integrado a la política social de la nación; el ahorro generado debe ser el dinamismo que potencie el desarrollo nacional a mediano y largo plazos.
- El sistema, en el contexto de una economía mixta, puede ser apoyado con la participación de la Administración de Fondos para el Retiro (*AFORE*).
- La nueva figura de las *AFORE* se halla sujeta a la rectoría del Estado.
- De igual manera surge la figura de la Sociedad de Inversión Especializada de Fondos para el Retiro (*SIEFORE*), en su carácter de entidades financieras, en donde las *AFORE* deberán invertir los fondos de los trabajadores.
- Como parte de la mencionada rectoría, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro debe fortalecer sus facultades regularizadoras para preservar la seguridad del propio sistema y garantizar así el manejo transparente de los recursos de

los trabajadores, pues de aquéllos depende la pensión de éstos.

- Los órganos de gobierno de la Comisión se integran en forma tripartita, para que los trabajadores y sus representantes tengan facultades reales y eficaces que les den capacidad de afianzar la seguridad, rentabilidad y correcta aplicación de los recursos (producto de sus ahorros) y la correcta administración del sistema.

La legislación debe evitar que se presenten conflictos de interés entre las administradoras de fondos y los grupos financieros, los bancos u otros grupos o instituciones participantes.

Debe cuidarse de manera especial que el régimen de comisiones cobradas por las *AFORE*, así como los gastos de administración y comercialización, resulten apropiados, para evitar se afecte indebidamente la capitalización del ahorro de los trabajadores.

Dado que las *AFORE* son entidades financieras que forman parte integral del sistema de seguridad social, puesto que opera recursos de los trabajadores mexicanos —toda vez que existen elementos de garantías del Estado—, debe preservarse su carácter primordialmente nacional.

Esta ley distingue dos tipos de seguros, el obligatorio y el voluntario; establece la obligatoriedad de que el patrón inscriba al trabajador y realice el pago de las cuotas correspondientes.

Merced a estas reformas se evitó que los recursos generados bajo el concepto de fondos para el retiro

Fue hasta 1928, en el seno de la Convención Obrero-Patronal, cuando surgió un proyecto de Ley Federal del Trabajo que consagró el régimen del Seguro Social.

fueran utilizados por el Instituto para solventar otros gastos no relacionados con la materia de pensiones. Lo anterior se logró con el establecimiento de entidades financieras privadas.

Una de las ideas centrales al trazar este nuevo sistema de pensiones, fue la de evitar que el IMSS pudiera disponer de los recursos destinados originalmente al pago de pensiones para un objetivo distinto. De esta forma, el trabajador tendría una participación más activa y directa en este nuevo esquema.

Los recursos depositados en la cuenta individual de cada trabajador son propiedad de éste, inembargables y no podrán otorgarse como garantía. Lo anterior no será aplicable para los recursos depositados en la subcuenta de aportaciones voluntarias.

Uno de los principios fundamentales del nuevo sistema de pensiones es la libertad de elección del trabajador, respecto de la administradora de fondos para el retiro que administrará sus recursos.

Establece, por otra parte, que la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro establecerá el destino de los recursos de aquellos trabajadores que no elijan AFORE.

El nuevo sistema de pensiones

En materia de SAR, el cambio más importante de la nueva ley comparada con la de 1973, consiste en que abandona el sistema de reparto como base de funcionamiento, tanto del seguro de invalidez, como de vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; con ello, modifica su régi-

men obligatorio, al separar la invalidez y muerte de la cesantía y vejez y cambiar la denominación del seguro de muerte por el de vida, quedando como invalidez y vida (IV) y unido el seguro de retiro con cesantía en edad avanzada y vejez (RCV).

Así, se introduce el sistema denominado “capitalización individual” como base de funcionamiento de dichos seguros, con lo que se pasa de un régimen financiero complementario de las pensiones que otorgaba, a un régimen financiero substitutivo, fortaleciendo la economía del trabajador y subsanando las prestaciones en dinero que venía concediendo el Instituto.

El sistema de capitalización individual funciona con base en aportaciones periódicas de los asegurados a una cuenta individual, abierta a nombre de cada uno de ellos, en una institución especializada.

Las personas que comenzaron su vida laboral a partir del 1° de julio de 1997 se rigen exclusivamente con el nuevo SAR.

Objetivos del nuevo sistema

- Garantizar una pensión digna.
- Motivar la participación activa del trabajador asegurando la plena propiedad y control de éste sobre sus ahorros, así como permitir la libre elección de la AFORE que administra los recursos de la cuenta individual.
- Contar con una mayor aportación del gobierno.

La reforma al sistema de pensiones del Seguro Social responde a la necesidad de seguir manteniendo las prestaciones de la seguridad social

para los trabajadores, entre las que se encuentra el otorgamiento de las pensiones.

Hemos hecho referencia a los antecedentes del SAR; pero sobre todo, hemos percibido su evolución hasta llegar al sistema actual. Desde 1997, con el nuevo sistema, se emplean mecanismos financieros que permiten al trabajador lograr un mayor rendimiento de sus recursos.



Debe cuidarse de manera especial que el régimen de comisiones cobradas por las AFORE, así como los gastos de administración y comercialización, resulten apropiados, para evitar se afecte indebidamente la capitalización del ahorro de los trabajadores.