



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

CEFP

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

México 2014 ■ Volumen 6

Número 15

ISSN: 2007-154X

FINANZAS PÚBLICAS

SERIE: REFORMA SOCIAL

Presentación

Lic. Raúl Mejía González

Cuentas Individuales en la Ley del Seguro Social y en la Ley del ISSSTE.

Situación Actual del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Aspectos Relevantes de la Iniciativa del Ejecutivo Federal con relación a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Ley del Seguro de Desempleo Presentada por el Ejecutivo Federal en el Marco de La Reforma Social y Hacendaria.

Ley de la Pensión Universal Presentada por el Ejecutivo Federal en el Marco de La Reforma Social y Hacendaria.

Aspectos Relevantes del Dictamen Aprobado por la Cámara de Diputados en Materia de Reforma Social.

Comentarios a las Propuestas de Reforma en Materia de Obligaciones Patronales Derivadas de la Ley del Seguro Social.

Finanzas Públicas

Volumen 6-México 2014-Número 15



Finanzas Públicas

SERIE:
REFORMA SOCIAL

Índice

<i>PRESENTACIÓN</i>	9
Cuentas Individuales en la Ley del Seguro Social y en la Ley del ISSSTE	13
Aspectos Relevantes de la Iniciativa del Ejecutivo Federal con relación a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro	77
Ley del Seguro de Desempleo en el Marco de La Reforma Social y Hacendaria Presentada por el Ejecutivo Federal	109
Ley de la Pensión Universal Presentada por el Ejecutivo Federal en el Marco de La Reforma Social y Hacendaria	119
Aspectos Relevantes del Dictamen Aprobado por la Cámara de Diputados en Materia de Reforma Social	125
Comentarios a las Propuestas de Reforma en Materia de Obligaciones Patronales Derivadas de la Ley del Seguro Social ...	137

PRESENTACIÓN

LIC. RAÚL MEJÍA GONZÁLEZ

DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO DE ESTUDIOS
DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Dada la relevancia que tiene la seguridad social y los retos que enfrenta en el país, el Ejecutivo Federal presentó en el marco del Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal 2014, una Reforma Social conformada por una serie de iniciativas que apuntan al establecimiento de nuevas figuras en el sistema de Seguridad Social. En particular, se propone la expedición de la Ley de la Pensión Universal, con el propósito de garantizar a los adultos mayores un ingreso mínimo para cubrir sus gastos básicos de manutención durante la vejez. Asimismo, se plantea un Seguro de Desempleo, el cual constituye una nueva forma de apoyo para los trabajadores del sector formal que pierdan su empleo.

En lo que se refiere a los Sistemas de Ahorro para el Retiro, se propusieron modificaciones a los esquemas de comisiones, traspasos y asignación de cuentas; además, se otorgan nuevas facultades de supervisión a la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y se mejora el gobierno corporativo de las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro.

En este contexto, el Congreso de la Unión ha participado activamente en el análisis y evaluación de la iniciativa del Ejecutivo Federal, incorporando modificaciones y adecuaciones que otorgan mayor certeza jurídica a los participantes del sistema.

Con el objeto de coadyuvar en el apoyo técnico al Congreso de la Unión, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas presenta una serie de documentos que brindan un panorama general sobre los temas contenidos en la iniciativa. El primer documento, expone la forma en que interactúa el sistema de cuentas individuales con los principales institutos de seguridad social, IMSS e ISSSTE, para cubrir a los trabajadores ante diversas contingencias. El segundo analiza la evolución reciente de algunas variables relacionadas que inciden de manera directa en la cuantía de una pensión, estas son: los recursos, las minusvalías, el régimen de inversión de las SIEFORES, los rendimientos, la situación de las cuentas administradas, las comisiones y los traspasos. En el mismo apartado, se describen las modificaciones que en materia del Sistema de Ahorro para el Retiro

presentó el Ejecutivo Federal. En el tercer artículo se expone la forma en que las modificaciones propuestas a la Ley del Seguro Social incidirían en el cumplimiento de las obligaciones patronales en materia de cuotas a la seguridad social.

En el cuarto se describen las características principales del Seguro de Desempleo. Igualmente, en la quinta sección, se exponen las características principales y la operación de la Pensión Universal. En el sexto apartado se presentan los aspectos más relevantes del dictamen por el que se expide la Ley de la Pensión Universal y se reforman, adicionan y derogan diversas Leyes para establecer mecanismos de Seguridad Social, aprobado el pasado 18 de marzo de 2014 en la Cámara de Diputados.

Finalmente, se expone la forma en que las modificaciones propuestas a la Ley del Seguro Social, incidirían en el cumplimiento de las obligaciones patronales en materia de cuotas a la seguridad social.

Cuentas Individuales en la Ley del Seguro Social y en la Ley del ISSSTE

Introducción

En México, hasta 1997 los sistemas de pensiones de los principales Institutos de Seguridad Social en el país se basaban en un sistema de reparto y beneficio definido, bajo el cual, la pensión que se otorgaba representaba un porcentaje del salario y se financiaba a través de las aportaciones de los trabajadores activos. Este sistema se hizo insostenible debido a un incremento en la esperanza de vida y una menor tasa de natalidad, situación que provocó una disminución en el número de trabajadores activos por pensionado.

Ante tal problemática, y buscando garantizar que los trabajadores cuenten con una pensión al final de su vida laboral, el gobierno impulsó reformas a los sistemas de pensiones de los afiliados del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en 1997, y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), en 2007. Las reformas consistieron en migrar de un esquema de reparto con beneficio definido a uno de cuentas individuales de contribución definida, donde la pensión de cada trabajador depende del saldo acumulado en su cuenta individual a lo largo de su vida laboral, por lo que su monto no está definido a priori.

Si bien el objetivo primordial del nuevo sistema es financiar la vejez de los asegurados, el ahorro en las cuentas individuales puede utilizarse para cubrir otro tipo de eventualidades, tales como: Invalidez Permanente, Muerte, Incapacidad Permanente, Desempleo y/o Matrimonio.

En el presente documento se expone la forma en que interactúa el sistema de cuentas individuales con los principales institutos de seguridad social (IMSS e ISSSTE) para cubrir a los trabajadores ante las contingencias arriba descritas.

1. Ley del Seguro Social (1997) en materia de pensiones.

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) es la principal entidad encargada de brindar la seguridad social en el país, establecido como servicio público de carácter nacional para los trabajadores y sus familias, en general los trabajadores afiliados a dicho instituto son los que no prestan sus servicios al Estado. Al tercer trimestre de 2013, más del 90 por ciento de los trabajadores que declararon contar con seguridad social por parte de su trabajo, estaban afiliados al IMSS. El Seguro Social cubre a los trabajadores y a sus familiares ante diversas contingencias con prestaciones en especie y en dinero establecidos en la Ley del Seguro Social (LSS). Los seguros establecidos en la LSS de 1997 son los siguientes:

- Riesgos de trabajo
- Enfermedades y Maternidad
- Invalidez y Vida
- Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez
- Guarderías y Prestaciones Sociales

Exceptuando los seguros de riesgos de trabajo y el de guarderías y prestaciones sociales, el financiamiento es tripartito pues aportan el patrón, el trabajador y el Estado. A continuación se describirá brevemente la forma en que operan los seguros en las cuales están involucradas las cuentas individuales de ahorro para el retiro de los trabajadores.

1.1 Seguro de Riesgos de Trabajo

De acuerdo con el artículo 473 de la Ley Federal del Trabajo, riesgos de trabajo son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo.

Los riesgos de trabajo pueden producir:

- Incapacidad temporal
- Incapacidad permanente total
- Incapacidad permanente parcial
- Muerte

Las prestaciones en especie para los trabajadores y sus beneficiarios son las mismas para todos los riesgos de trabajo:

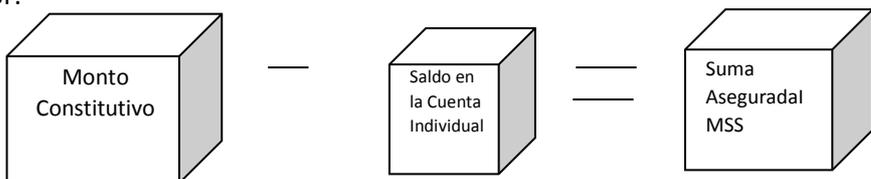
- Asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica
- Servicios de hospitalización
- Aparatos de prótesis y ortopedia, y
- Rehabilitación

Las prestaciones en dinero en las cuales se involucra el saldo de la cuenta individual de ahorro para el retiro de los trabajadores son las siguientes:

1.1.1 Incapacidad Permanente Total

Pensión equivalente al 70 por ciento del salario,¹ y no podrá ser menor que la pensión que se le otorgaría a través del seguro de invalidez y vida incluyendo las asignaciones familiares y las ayudas asistenciales correspondientes. El trabajador deberá contratar con una aseguradora, una renta vitalicia y un seguro de sobrevivencia² para sus beneficiarios, éste último otorgará las prestaciones en dinero³ a que serían acreedores los familiares del asegurado a su muerte.

El IMSS calcula la cantidad de dinero que se requiere para contratar los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia (monto constitutivo) con una institución de seguros, a dicho monto, se le resta el saldo acumulado en la cuenta individual del trabajador. La diferencia, la pagará el Instituto a la aseguradora elegida por el trabajador.



¹ Si la incapacidad permanente total se deriva de un accidente de trabajo, el salario a considerar será con el que cotizaba al momento de ocurrir el riesgo. En el caso de enfermedades de trabajo, la pensión se calculará considerando el promedio del salario base de cotización de las 52 últimas semanas o de las que tuviere en caso de que su tiempo de cotización sea menor.

² Seguro contratado por los pensionados por riesgos de trabajo, por invalidez, por cesantía en edad avanzada o por vejez, con cargo a los recursos de la suma asegurada, adicionada a los recursos de la cuenta individual, a favor de sus beneficiarios para otorgarles la pensión, ayudas asistenciales y demás prestaciones en dinero previstas en los respectivos seguros, mediante la renta que se les asignará después del fallecimiento del pensionado, hasta la extinción legal de las pensiones.

³ Pensión por viudez, orfandad, ascendencia, ayudas asistenciales.

Si el saldo acumulado en la cuenta individual del trabajador es mayor al monto constitutivo necesario para contratar el seguro de sobrevivencia y una renta vitalicia mayor a la pensión a que tenga derecho, el trabajador podrá: i) Retirar de su cuenta individual la suma excedente en una sola exhibición; ii) Contratar una renta vitalicia por una cuantía mayor o iii) Contratar un seguro de sobrevivencia con mayores beneficios.

1.1.2 Incapacidad Permanente Parcial

- **Superior al 50 por ciento:** La pensión que se otorgará se calculará conforme a la tabla de valuación de incapacidad de la Ley Federal de Trabajo y se tomará como base el monto que le correspondería en caso de incapacidad permanente total (70% SBC). El instituto determinará el porcentaje de la incapacidad considerando la edad del trabajador y la importancia de ésta, si es absoluta para ejercer la profesión del trabajador. La pensión al asegurado se otorgará a través de una renta vitalicia y las prestaciones en dinero de sus beneficiarios a través de un seguro de sobrevivencia.⁴ Ambos seguros son contratados por el asegurado con los recursos de su cuenta individual, en caso de que el monto sea insuficiente, el IMSS aportará la diferencia. Si el saldo acumulado en la cuenta individual del trabajador es mayor al monto

⁴ Pensión por orfandad, a cada huérfano se le otorga el equivalente al veinte por ciento de la que gozaba el trabajador antes de su muerte, cuarenta por ciento a la viuda y en caso de no existir huérfanos ni viuda, a cada padre del asegurado se le otorgará el veinte por ciento de la pensión. Si el asegurado muere por una causa distinta al riesgo de trabajo, el seguro de sobrevivencia sólo otorgará las prestaciones anteriormente descritas, si el trabajador contaba con al menos 150 semanas cotizadas.

constitutivo necesario para contratar el seguro de sobrevivencia y una renta vitalicia mayor a la pensión a que tenga derecho, el trabajador tendrá las mismas opciones que en el caso de incapacidad permanente total.

- **Incapacidad superior al 25 por ciento pero menor al 50 por ciento:** El trabajador podrá optar por la indemnización global o por una pensión que se determinaría de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo para la cual tendría que contratar una renta vitalicia y un seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios.
- **Incapacidad menor o igual al 25 por ciento:** En sustitución de la pensión, se le otorgará una indemnización global equivalente a cinco anualidades de la pensión que le hubiera correspondido al pensionado por incapacidad permanente. Dicho monto es pagado por el IMSS.

La declaración de una incapacidad total o permanente puede durar hasta un año, una vez declarada ésta, se le concede al trabajador asegurado la pensión con carácter provisional por un periodo de dos años de adaptación, periodo en el cual el instituto podrá ordenar la revisión de la incapacidad o bien el asegurado podrá solicitarla a fin de modificar la cuantía de la pensión. Pasado ese tiempo, no podrá modificarse el monto de la pensión.

1.1.3 Muerte del Trabajador

En caso de que el trabajador muera a consecuencia de un riesgo de trabajo, el Instituto calculará la cantidad de dinero que se requiere para contratar el seguro de sobrevivencia (monto constitutivo) con una institución de seguros, a dicho monto, se le restará el saldo acumulado en la cuenta individual del trabajador. La diferencia positiva que resulte, la pagará el Instituto a la aseguradora elegida por los beneficiarios. Las pensiones a otorgar a sus beneficiarios son por:

Viudez: 40 por ciento de la que le hubiera correspondido al trabajador en caso de incapacidad permanente total.

Orfandad: A cada huérfano el 20 por ciento de la que le hubiera correspondido al trabajador en caso de incapacidad permanente total.

Ascendencia: En caso de no tener viuda ni huérfanos, se le otorgará a cada padre del asegurado fallecido el 20 por ciento de la que le hubiera correspondido al trabajador en caso de incapacidad permanente total.

1.1.4 Financiamiento

Las prestaciones del seguro se financian completamente con aportaciones patronales, las cuales se determinan con base en su siniestralidad.

1.1.5 Cuadro Resumen de las Prestaciones del Seguro de Riesgos de Trabajo

Pensión	Tiempo de Espera	Beneficio	Consideraciones
<p>Pensión por incapacidad permanente total o parcial.</p> <p>Artículo 58 fracción II, III y Artículo 59 de la Ley del Seguro Social (LSS).</p>	<p>Ninguno</p>	<p>Pensión vitalicia o hasta la rehabilitación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Incapacidad permanente total</i>: pensión equivalente al 70% del salario de cotización, la cual no podrá ser inferior a la que se otorgue al asegurado por invalidez. • <i>Incapacidad permanente parcial</i>: la pensión se otorgará conforme a los porcentajes de valoración establecidos en la tabla contenida en la Ley Federal del Trabajo, tomando como base de cálculo la pensión que correspondería al pensionado por incapacidad permanente total. <p>Los pensionados por incapacidad permanente deberán contratar un seguro de sobrevivencia, para que cuando fallezcan se otorgue a sus beneficiarios una pensión por orfandad y/o viudez o ascendencia.</p>	<p>Para otorgar la pensión y el seguro de sobrevivencia,¹ el Instituto calculará el monto constitutivo necesario, al cual se le restará el saldo acumulado en la cuenta individual del trabajador, siendo la diferencia positiva la suma asegurada que el IMSS pagará a la institución de seguros que el trabajador haya elegido para que le pague su pensión mensual a éste y a sus beneficiarios al momento de fallecer.</p>
<p>Fallecimiento del asegurado.</p> <p>Artículo 64 de la LSS</p>	<p>Ninguno</p>	<p>Si el riesgo de trabajo trae como consecuencia la muerte del asegurado, sus beneficiarios tendrán derecho a una pensión por orfandad, viudez o ascendencia.</p>	<p>Para otorgar la pensión, el Instituto deberá cubrir a la institución de seguros la suma asegurada correspondiente, la cual es equivalente a la diferencia positiva entre la cantidad necesaria para contratar una pensión para sus beneficiarios y el saldo en la cuenta individual de ahorro para el retiro del trabajador.</p> <p>- En caso del fallecimiento de un pensionado por incapacidad permanente, la pensión será con cargo al seguro de sobrevivencia que haya contratado el pensionado.</p>

¹ El seguro de sobrevivencia corresponde a las prestaciones en dinero a que tendrán derecho a la muerte del trabajador sus beneficiarios, tal es el caso de la pensión por orfandad, viudez o ascendencia (únicamente se da cuando no existen hijos beneficiarios ni viuda). La pensión por viudez es equivalente al cuarenta por ciento de la que le correspondía al trabajador; la de orfandad es igual al veinte por ciento de la que gozaba el trabajador, dicho porcentaje es por cada huérfano y finalmente, en caso de no tener beneficiarios por orfandad o por viudez, se le otorgará a cada ascendiente del beneficiario una pensión equivalente a la de orfandad. La suma de las pensiones no podrá ser mayor que la que le correspondía al asegurado.

1.2 Seguro de Invalidez y Vida

Los riesgos protegidos por este seguro son la invalidez y la muerte del asegurado (por causa distinta a riesgo de trabajo) o del pensionado por invalidez.

1.2.1 Invalidez

La invalidez se refiere a la imposibilidad de un trabajador para realizar actividades que le permitan obtener una remuneración de al menos el cincuenta por ciento de la que habitualmente obtiene y que la causal sea distinta a una enfermedad o riesgo de trabajo. Al igual que el seguro por riesgos de trabajo, éste también proporciona prestaciones en dinero y en especie a los trabajadores y a sus beneficiarios. No obstante para tener acceso a ellas el asegurado debe cumplir con tener al menos 250 semanas de cotización, cuando la invalidez sea menor al setenta y cinco por ciento y de 150 semanas de cotización cuando la invalidez sea mayor o igual al setenta y cinco por ciento.

Las prestaciones en dinero, a que pueden acceder los trabajadores cumpliendo con las semanas de cotización requeridas son:

- Pensión temporal; o
- Pensión definitiva
- Asignaciones familiares
- Ayuda asistencial

Pensión temporal: Se otorga cuando existe la posibilidad de que el asegurado se recupere de su invalidez o bien, cuando una enfermedad no profesional sobrepase de setenta y ocho semanas (1.5 años). El pago de la pensión temporal es a cargo del instituto.

Pensión definitiva: Se concede a los asegurados cuya invalidez se valúe permanente.

En caso de ser acreedor a una pensión definitiva, el trabajador tendrá que elegir una aseguradora con la cual desee contratar una renta vitalicia o un retiro programado y un seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios. El IMSS calculará la cantidad de dinero que se requiere para contratar dichos seguros (monto constitutivo), al monto obtenido se le restará el saldo acumulado en la cuenta individual del trabajador. En caso de que los recursos ahorrados por el trabajador sean insuficientes, la diferencia será pagada por el IMSS.

La cuantía de la pensión es equivalente al 35 por ciento del salario promedio de las últimas quinientas semanas de cotización o las que tuviere registradas al momento de ocurrir la invalidez. El monto de la pensión incluyendo asignaciones familiares y ayudas asistenciales, no podrá ser mayor al salario promedio que sirvió para fijar la pensión. Si la cuantía de la pensión, incluyendo asignaciones familiares y ayudas asistenciales, resulta menor al monto de la pensión garantizada (2,252.37 pesos a 2013), el Estado aportará la diferencia requerida para que el trabajador y sus beneficiarios, a la muerte del trabajador, puedan obtener una pensión equivalente a la garantizada.

Asignaciones Familiares: Corresponde a una ayuda por concepto de carga familiar, se otorga a los beneficiarios del pensionado por invalidez. Para la esposa o concubina del pensionado 15 por ciento; para cada hijo menor de 16 años del pensionado, el 10 por ciento; en caso de que no cuente con esposa o hijos, a cada uno de los padres que dependan económicamente del asegurado, se le otorgará el 10 por ciento de la pensión que le correspondía. Las asignaciones familiares cesan con la muerte del asegurado.

Ayuda Asistencial: Equivale al 15 por ciento de la cuantía de la pensión y se otorga al asegurado que no cuenta con esposa, concubina, hijos o ascendientes que dependan económicamente del cotizante.

1.2.2 Vida

El seguro en el ramo de vida cubre la muerte del asegurado o del pensionado por invalidez, otorgando a los beneficiarios del fallecido una pensión por orfandad y/o viudez o ascendientes, así como ayuda asistencial para las viudas que lo requieran y siempre y cuando lo avale un dictamen médico, así como asistencia médico quirúrgica para todos los beneficiarios.

Para obtener las pensiones, los beneficiarios elegirán una aseguradora con la cual se contratará un seguro de sobrevivencia que considere la renta mensual que le otorgará a cada beneficiario incluyendo la ayuda asistencial, si así corresponde. El pago del seguro se llevará a cabo con el saldo de la cuenta individual del fallecido, en caso de que resulte insuficiente, la diferencia la pagará el instituto.

En caso de que el saldo acumulado en la cuenta del fallecido sea mayor al necesario para contratar una renta superior a la que tengan derecho sus beneficiarios, éstos podrán retirar el excedente en una sola exhibición o contratar una pensión mayor.

Para que los beneficiarios del asegurado puedan tener acceso a los beneficios citados, es requisito indispensable que el trabajador o pensionado fallecido haya cumplido con el requisito de tener al menos 150 semanas de cotización.

El monto de las pensiones a otorgar a sus beneficiarios corresponde:

Viudez: 90 por ciento de la que le hubiera correspondido al trabajador en caso de invalidez o la que disfrutaba el pensionado.

Orfandad: A cada huérfano el 20 por ciento de la que le hubiera correspondido al trabajador en caso de invalidez o la que disfrutaba el pensionado.

Ascendencia: En caso de no tener viuda ni huérfanos, se le otorgará a cada padre del asegurado fallecido el 20 por ciento de la que le hubiera correspondido al trabajador en caso de invalidez o la que disfrutaba el pensionado.

1.2.3 Financiamiento

Las prestaciones y los gastos administrativos del seguro se obtienen de las cuotas que realizan los trabajadores, los patrones y el Estado.

	Prima	Base de Cotización
Patrón	1.75%	Salario base promedio de las últimas 500 semanas de cotización o las que tuviere al momento de ocurrir la invalidez. Siempre y cuando cumpla con tener al menos 150 semanas de cotización.
Trabajador	0.63%	
Estado	0.13%	
Total	2.50%	

1.2.4 Cuadro Resumen de las prestaciones en dinero del Seguro de Invalidez y Vida

Pensión	Requisitos	Beneficio	Consideraciones
<p>Pensión Definitiva Artículos 120, 122, 141 y 146 de la LSS</p>	<p>-Tener al menos 150 semanas cotizadas si la invalidez es igual o mayor al 75 %.</p> <p>-Tener al menos 250 semanas cotizadas si la invalidez es menor al 75%.</p>	<p>35% del promedio de los salarios correspondientes a las últimas 500 semanas de cotización, actualizados conforme al INPC, más asignaciones familiares, ayudas asistenciales y, aguinaldo anual. La pensión no podrá ser menor a la pensión garantizada.</p> <p>Los pensionados por invalidez deberán contratar un seguro de sobrevivencia, para que en el momento del fallecimiento del inválido, a sus beneficiarios se les otorgue una pensión.</p>	<p>Para otorgar la pensión y el seguro de sobrevivencia, el Instituto calculará la cantidad de dinero que se requiere para contratar dichos seguros (monto constitutivo), al monto obtenido se le restará el saldo acumulado en la cuenta individual del trabajador.</p> <p>La diferencia positiva, la pagará el Instituto a la aseguradora elegida por el trabajador.</p>
<p>Fallecimiento del asegurado o del pensionado por invalidez. Artículos 127, 128 y 146 de la LSS.</p>	<p>Que el asegurado al fallecer tuviera un mínimo de 150 semanas cotizadas, o bien, que el titular se encontrara disfrutando de una pensión de invalidez.</p> <p>- El fallecimiento del asegurado o del pensionado no se deba a un riesgo de trabajo.</p>	<p>A la muerte del asegurado, sus beneficiarios tendrán derecho a una pensión por orfandad, viudez o ascendencia.</p>	<p>En caso de que el asegurado muera estando en activo, los beneficiarios elegirán a la institución de seguros que deseen les pague su pensión. El instituto calculará el monto constitutivo necesario y de existir una diferencia positiva entre dicho monto y el saldo de la cuenta individual de ahorro para el retiro, el instituto pagará dicha diferencia. En caso de invalidez temporal, el método a aplicar sería el mismo.</p> <p>En caso de que el fallecido sea un asegurado por invalidez permanente. El seguro de sobrevivencia habrá sido calculado desde la declaratoria de dicha invalidez.</p>

Los pensionados por invalidez permanente que no reúnan los requisitos de las semanas de cotización, podrán retirar en una sola exhibición el saldo de su cuenta individual del seguro de retiro.

1.3 Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez

El seguro cubre el que el asegurado quede privado de trabajo remunerado a partir de los 60 años para el caso de cesantía en edad avanzada o de los 65 años en el caso de vejez.

Los beneficios que otorga son:

- Pensión,
- Asistencia médica para el asegurado y sus beneficiarios,
- Asignaciones familiares, y
- Ayuda asistencial.

Para gozar de los beneficios de dicho seguro es necesario que los asegurados cuenten con al menos 1,200 semanas de cotización. Los asegurados que cumplan con el requisito de edad y semanas de cotización, podrán:

1. Contratar con la aseguradora que elijan una renta vitalicia para que ésta les pague de manera periódica una renta mensual.
2. Mantener el saldo de su cuenta individual en una Administradora de Fondos para el Retiro y realizar retiros programados⁵ con cargo a dicha cuenta.

La principal diferencia entre renta vitalicia y retiro programado es que en la renta vitalicia al momento de la contratación se conoce el monto de la pensión que el

⁵ Modalidad de obtener una pensión fraccionando el saldo total de los recursos de la cuenta individual. En ésta opción se considera la esperanza de vida de los asegurados, así como el rendimiento de la cuenta individual.

asegurado obtendrá de por vida, en cambio, en el retiro programado, la pensión es variable puesto que cada año se calcula la pensión a otorgar considerando el rendimiento de la cuenta individual y la esperanza de vida.

Conviene recordar que en el esquema de cuentas individuales de contribución definida, no se conoce el monto de la pensión que obtendrán los trabajadores en edad de retiro puesto que depende del saldo acumulado en la cuenta. No obstante, el Estado garantiza una pensión mínima la cual se calcula tomando como base el salario mínimo general mensual para el Distrito Federal que estaba vigente a julio de 1997 y actualizando dicha cantidad cada año de acuerdo con el Índice Nacional de Precios al Consumidor; esto es, en caso de el saldo en la cuenta individual del trabajador a pensionarse, no sea suficiente para contratar una renta vitalicia o un retiro programado y un seguro de sobrevivencia equivalente a la pensión garantizada, recibirá del Gobierno Federal una aportación complementaria suficiente para el pago de las pensiones.

Los trabajadores que al retiro puedan contratar una renta vitalicia o un retiro programado y un seguro de sobrevivencia que sea superior en más del 30 por ciento de la pensión garantizada, podrán retirar el excedente de su cuenta individual en una sola exhibición.

El asegurado que cumpla con el requisito de edad pero no con el de semanas de cotización, también tendrá la opción de retirar el saldo acumulado en su cuenta individual de ahorro para el retiro en una sola exhibición o bien, continuar cotizando hasta cumplir con las 1,250 semanas de cotización.

1.4 Otros Retiros de la Cuenta Individual

Si bien el objetivo primordial de la cuenta de ahorro para el retiro es justo financiar la vejez de los asegurados, en la Ley del Seguro Social también se contempla el que dicho ahorro pueda apoyar al trabajador en los siguientes casos:

1.4.1 Retiro por Desempleo

A partir del día 46 que los asegurados se encuentren en situación de desempleo, podrán hacer retiros parciales de su cuenta individual de ahorro. El monto y frecuencia de los retiros están en función de los requisitos que cumplan los trabajadores.

- Si la cuenta individual del trabajador tiene tres años o más de antigüedad y al menos dos años de cotización al instituto, podrá retirar en una sola exhibición la cantidad que resulte menor entre 30 días de su último salario base de cotización y 10 veces el salario mínimo mensual general que rija en el Distrito Federal.
- Si la cuenta individual del trabajador tiene cinco años o más de antigüedad podrá optar por: hacer un retiro equivalente al punto anterior, o un retiro equivalente al mínimo entre 90 días del salario base de cotización de las últimas 250 semanas de cotización y el 11.5 por ciento del saldo de la Subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.

Los retiros se podrán hacer solamente una vez cada cinco años. Los recursos que retire el asegurado disminuirán las semanas de cotización que éste tenga registradas. El cálculo de dicha reducción se lleva a cabo calculando el monto promedio por semanas de cotización al momento en que haga el retiro, dicho cociente se divide entre el retiro a realizar, resultando el número de semanas de cotización que se le restará al trabajador, esto es:

$$\frac{\text{Monto acumulado en la cuenta individual al momento de solicitar los recursos}}{\text{Número de semanas de cotización al momento de solicitar los recursos}} = \text{Saldo promedio por semana de cotización}$$

$$\frac{\text{Monto a retirar}}{\text{Saldo promedio por semana de cotización}} = \text{Número de semanas de cotización que se le restarán}$$

Cabe señalar que los trabajadores a fin de que no se les disminuyan las semanas de cotización, podrán reintegrar total o parcialmente los recursos extraídos de la cuenta individual recuperando proporcionalmente a su depósito, el número de semanas de cotización descontadas.

1.4.2 Ayuda para Gastos de Matrimonio

Los asegurados que tengan al menos 150 semanas de cotización, tienen derecho a retirar una sola vez, el equivalente a 30 días de salario mínimo general que rija en el Distrito Federal, como ayuda para gastos de matrimonio.

1.4.3 Cuadro Resumen de otros posibles retiros de la cuenta individual

Causa de Retiro	Requisitos	Beneficio	Consideraciones
Ayuda para gastos de matrimonio	Tener al menos 150 semanas de cotización y no haber ejercido el derecho con anterioridad	30 días de salario mínimo general que rija en el Distrito Federal.	
Desempleo	La antigüedad de la cuenta individual sea de al menos tres años y al menos dos años de cotización al IMSS. No haber hecho retiros por desempleo en los últimos cinco años	Mínimo entre 30 días de su último salario base de cotización y 10 veces el salario mínimo general del Distrito Federal	Los recursos que retire el asegurado disminuirán las semanas de cotización que éste tenga registrados
	La antigüedad de la cuenta individual sea de al menos cinco años y no haber hecho retiro por desempleo en al menos cinco años.	Mínimo entre 90 días del salario base de cotización promedio de las últimas 250 semanas y el 11.5 por ciento del saldo de la cuenta	

2. La Ley del Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en materia de pensiones.

El ISSSTE cubre a los trabajadores y a sus familiares ante diversas contingencias con prestaciones en especie y en dinero establecidos en la Ley. Los seguros establecidos en la Ley del ISSSTE son los siguientes:

- Salud, que comprende:
 - A) Atención médica preventiva
 - B) Atención médica curativa y de maternidad
 - C) Rehabilitación física y mental
- Riesgos de Trabajo
- Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez
- Invalidez y Vida
- Guarderías y Prestaciones Sociales

2.1 Seguro de Riesgos de Trabajo

El seguro de riesgos de trabajo cubre los accidentes y enfermedades vinculados al trabajo otorgando prestaciones en especie y en dinero. Los riesgos de trabajo pueden producir:

- Incapacidad temporal
- Incapacidad parcial
- Incapacidad total
- Muerte

Las prestaciones en especie para los trabajadores y sus beneficiarios son las mismas para cualquier tipo de consecuencia de los riesgos de trabajo:

- Diagnóstico, asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica
- Servicios de hospitalización
- Aparatos de prótesis y ortopedia, y
- Rehabilitación

Las prestaciones en dinero involucran una ayuda económica mientras dure la incapacidad. Los beneficios que otorga el seguro de riesgos del trabajo que involucran la contratación de algún seguro son las siguientes:

2.1.1 Incapacidad Parcial

Pensión calculada conforme a la tabla de valuación de incapacidades de la Ley Federal del Trabajo, atendiendo al sueldo básico del trabajador al ocurrir el riesgo y los aumentos posteriores que correspondan al empleo que desempeñaba hasta determinarse la pensión. El tanto por ciento de la incapacidad se fijará entre el máximo y el mínimo establecido en la tabla de la valuación mencionada, teniendo en cuenta la edad del trabajador y la importancia de la incapacidad, según que sea absoluta para el ejercicio de su profesión u oficio aun cuando quede habilitado para dedicarse a otros, o si solamente hubiere disminuido la aptitud para su desempeño. Si el monto de la pensión anual resulta inferior al 25% del Salario Mínimo elevado al año, se pagará al trabajador o Pensionado, en sustitución de la misma, una indemnización equivalente a 5 anualidades de la Pensión que le hubiere correspondido. En caso contrario, la pensión será pagada mediante la contratación de un Seguro de Pensión que le otorgue una Renta al pensionado y realice las aportaciones del seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez a la cuenta individual del pensionado.

El Instituto calculará la cantidad de dinero que se requiere para contratar dicho seguro (monto constitutivo) con una aseguradora y el mismo instituto entregará dicha suma a la aseguradora elegida por el trabajador.

Terminada la vigencia del contrato de seguro de pensión, el trabajador recibirá su pensión de vejez, en caso de que no reúna los requisitos correspondientes recibirá la pensión garantizada.

2.1.2 Incapacidad Total

Se concederá al incapacitado una Pensión vigente hasta que cumpla sesenta y cinco años, mediante la contratación de un Seguro de Pensión a cargo del ISSSTE, tal que le otorgue una renta, igual al sueldo base que venía disfrutando el Trabajador al presentarse el riesgo, cualquiera que sea el tiempo que hubiere estado en funciones. La cuantía de este beneficio será hasta por un monto máximo de 10 veces el salario mínimo.

Los pensionados por riesgos del trabajo tendrán derecho a una gratificación anual igual en número de días a las concedidas a los trabajadores en activo de la Administración Pública Federal, según la cuota diaria de su Pensión. Esta gratificación deberá pagarse a elección del pensionado:

- a) En una sola exhibición, pagadera antes del quince de diciembre de cada año o,
- b) Conjuntamente con cada mensualidad del pago de la renta, incrementándose cada exhibición con la doceava parte de la gratificación anual.

2.1.3 Muerte del Trabajador

En caso de que el trabajador muera a consecuencia de un riesgo de trabajo, los familiares señalados en la sección de pensión, gozarán de una pensión equivalente al cien por ciento del sueldo base que hubiese percibido el trabajador en el momento de ocurrir el fallecimiento y la misma gratificación anual que le hubiere correspondido al trabajador como pensionado por riesgos de trabajo. En este caso, el Instituto cubrirá el Monto Constitutivo a la Aseguradora, con cargo al cual se pagará la Pensión a los familiares derechohabientes.

Los familiares derechohabientes elegirán la aseguradora con la que deseen contratar su seguro de Pensión con los recursos relativos al Monto Constitutivo de la Pensión a que se refiere el párrafo anterior.

Por lo que se refiere a los recursos de la cuenta individual del trabajador fallecido, sus familiares derechohabientes podrán optar por:

- A) Retirarlos en una sola exhibición
- B) Contratar rentas por una cuantía mayor

Si por el contrario, el fallecimiento del trabajador es originado por causas ajenas a las que dieron origen a la incapacidad permanente sea total o parcial, se entregará a los familiares señalados por esta ley y en su orden, el importe de 6 meses de la pensión asignada al pensionado con carga a la renta que hubiere sido contratada por el Instituto para el pensionado, sin perjuicio del derecho de disfrutar la pensión que en su caso les otorgue esta ley.

De igual forma, por lo que se refiere a los recursos de la cuenta individual del trabajador fallecido, sus familiares derechohabientes podrán optar por:

- A) Retirarlos en una sola exhibición
- B) Contratar rentas por una cuantía mayor

La cuantía de las pensiones por incapacidad parcial o total permanente será actualizada anualmente en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor correspondiente al año calendario anterior.

2.1.4 Financiamiento

Las prestaciones del seguro se financian completamente con aportaciones de las dependencias y entidades equivalentes al 0.75% del sueldo base de los trabajadores asegurados.

2.1.5 Cuadro Resumen de las Prestaciones del Seguro de Riesgos de Trabajo

Pensión	Mínimo de Semanas de Cotización requeridas	Beneficio	Consideraciones
<p>Pensión por incapacidad temporal, parcial o total.</p> <p>Artículos 62 y 63</p>	<p>Ninguno</p>	<p>Incapacidad parcial: Pensión calculada conforme a la tabla de valuación de incapacidades de la Ley Federal del Trabajo, atendiendo al sueldo básico del trabajador al ocurrir el riesgo y los aumentos posteriores que correspondan al empleo que desempeñaba hasta determinarse la pensión.</p> <p>Incapacidad Total: Se concederá al incapacitado hasta que cumpla sesenta y cinco años, una pensión equivalente al 100% del salario que percibía el trabajador al momento de ocurrir el riesgo de trabajo, teniendo como límite máximo 10 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.</p>	<p>La pensión será pagada mediante la contratación de un Seguro de Pensión que le otorgue al pensionado la Renta que corresponde y cubra las aportaciones a la cuenta individual de ahorro para el retiro del trabajador. El monto necesario para contratar dicho seguro (monto constitutivo) será cubierto por el instituto.</p>
<p>Fallecimiento del asegurado.</p> <p>Artículo 67 y 68</p>	<p>Ninguno</p>	<p>En caso de que el trabajador muera a consecuencia de un riesgo de trabajo, sus beneficiarios, gozarán en conjunto de una pensión equivalente al cien por ciento del sueldo base que hubiese percibido el trabajador en el momento de ocurrir el fallecimiento.</p> <p>Si el fallecimiento ocurre estando el trabajador pensionado por riesgos de trabajo, sus beneficiarios obtendrán en conjunto una pensión equivalente al 100 por ciento de la pensión que disfrutaba el asegurado.</p>	<p>Las prestaciones en dinero que se otorguen a los beneficiarios de los asegurados se harán mediante la contratación de un seguro. El Monto Constitutivo necesario será calculado y cubierto por el instituto.</p> <p>En cualquier caso, los familiares de los pensionados fallecidos podrán retirar los recursos acumulados en la cuenta individual del afiliado o contratar una pensión mayor.</p>

2.2 Seguro de Invalidez y Vida

Este seguro cubre las contingencias de invalidez o muerte del trabajador o pensionado inválido asociada a una causa distinta a algún riesgo de trabajo. Al igual que en el seguro de riesgos de trabajo, se otorga a los trabajadores prestaciones en dinero y en especie. No obstante, para gozar de una pensión por invalidez es necesario que los asegurados cumplan con ciertos años de cotización reconocidos por el instituto.

2.2.1 Invalidez

Existe invalidez cuando el trabajador activo haya quedado imposibilitado para conseguir un trabajo igual, una remuneración superior al 50 por ciento de su remuneración habitual, percibida durante su último año de trabajo, y que esa imposibilidad derive de una enfermedad o accidente no profesional.

Si la incapacidad declarada por el instituto es menor al 75 por ciento, el asegurado deberá cumplir con tener al menos 5 años de cotización para tener acceso a la ayuda en dinero. En caso de que la invalidez sea mayor o igual al 75 por ciento sólo se requerirá haber contribuido al Instituto durante al menos 3 años.

De acuerdo al grado de invalidez, los trabajadores podrán tener acceso a:

- Una Pensión Temporal
- Una Pensión Definitiva

Pensión Temporal:

La pensión temporal se concederá con carácter provisional, por un periodo de adaptación de 2 años durante los cuales será pagada con cargo a las reservas de este seguro por parte del Instituto. Transcurrido el periodo de adaptación, la pensión se considerará como definitiva debiéndose de contratar un Seguro de Pensión a cargo del Instituto tal que le otorgue la renta. El monto de la pensión podrá revisarse una vez al año, salvo que existieran pruebas de un cambio sustancial en las condiciones de invalidez.

Pensión Definitiva:

Se otorga al día siguiente del término de la Pensión temporal (2 años). La cuantía de la pensión por invalidez será igual a una cuantía básica del 35% del promedio del sueldo base disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de baja del trabajador. Dicha cuantía no será inferior a la pensión garantizada establecida en la Ley del Seguro Social⁶ y no podrá exceder de 10 veces el salario mínimo. Esta prestación se otorgará por medio de la contratación a cargo del Instituto de un seguro con una compañía aseguradora autorizada para la operación de Rentas Vitalicias. La aseguradora será elegida por el asegurado y el monto de su contratación será cubierto por el Instituto.

La renta otorgada al pensionado por invalidez deberá cubrir:

- a) La pensión y,
- b) Las cuotas y aportaciones obligatorias a la cuenta individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

⁶ Un salario mínimo general para el DF a julio de 1997 actualizado anualmente en febrero de cada año de acuerdo al Índice Nacional de Precios al Consumidor. En 2013 ascendió a \$2252.37

Terminada la vigencia del contrato de seguro de pensión, el trabajador que reúna los requisitos correspondientes (65 años de edad y 25 años de servicio) tendrá derecho a recibir su pensión de vejez. De no cubrir los requisitos tendrá derecho a recibir la pensión garantizada.⁷

2.2.2 Vida

El ramo de vida cubre la muerte del trabajador por causas ajenas a riesgos de trabajo, cualquiera que sea su edad otorgando prestaciones en dinero y en especie a los beneficiarios de los trabajadores finados. Para poder tener acceso a este seguro, el trabajador debió haber cotizado al Instituto durante 3 años o más.

El monto de las pensiones que otorgarán a los beneficiarios en caso de la muerte del trabajador sumarán en conjunto el equivalente al máximo entre la pensión que recibía por invalidez o la que le hubiera correspondido por dicha causa (el máximo entre el 35% del salario que percibía el trabajador al momento de la contingencia y la pensión mínima garantizada en la Ley del Seguro Social).

El beneficio económico anteriormente descrito se otorgará a través de la contratación de una Renta con la aseguradora que elijan los beneficiarios y la contratación será a cargo del Instituto.

El saldo acumulado en la cuenta individual del trabajador o pensionado por riesgo de trabajo o invalidez fallecido, podrá ser retirado por sus familiares derechohabientes en una sola exhibición o utilizado para contratar un seguro de pensión que le otorgue una renta por una suma mayor.

⁷ De acuerdo con el artículo 92, dicha pensión en 2013 se estimó en \$3,898.70 pesos mensuales.

2.2.3 Financiamiento

	Prima	Base de Cotización
Dependencias o Entidades	0.63%	Sueldo Básico
Trabajadores	0.63%	
Total	1.25%	

2.2.4 Cuadro Resumen de las prestaciones en dinero del Seguro de Invalidez y Vida.

Pensión	Requisitos	Beneficio	Consideraciones
<p>Pensión Definitiva</p> <p>Artículos 118, 119, 120 y 121</p>	<ul style="list-style-type: none"> Si la invalidez del trabajador es menor al 75%, se requerirá que haya cotizado al menos 5 años. En caso de que el dictamen determine el 75% o más de invalidez sólo se requerirá que hubiesen contribuido con sus cuotas al Instituto cuando menos durante 3 años. 	<p>La cuantía de la pensión por invalidez será igual al máximo entre el 35% del promedio del sueldo base disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de baja del trabajador y la pensión mínima garantizada establecida en la Ley del Seguro Social de 1997.</p>	<p>La pensión definitiva comienza a partir del día siguiente del término de la pensión temporal y estará vigente hasta que el pensionado cumpla 65 años y 25 años de cotización. La pensión se cubrirá mediante la contratación de un seguro de pensión con una aseguradora a cargo del Instituto.</p> <p>Terminada la vigencia del contrato de seguro de pensión, el trabajador que reúna los requisitos correspondientes tendrá derecho a recibir su pensión de vejez. El trabajador que no reúna los requisitos correspondientes recibirá la pensión garantizada.</p>
<p>Fallecimiento del asegurado o del pensionado por invalidez.</p> <p>Artículo 129</p>	<p>La muerte del trabajador por causas ajenas al servicio, cualquiera que sea su edad y siempre que hubiere cotizado al instituto por 3 años o más.</p>	<p>La suma de la pensión a todos los beneficiarios del trabajador deberá ser equivalente al 100 por ciento de la pensión que le correspondería al trabajador en caso de incapacidad permanente (el máximo entre el 35% del salario base que el trabajador disfrutaba un año antes de la baja y la pensión mínima garantizada en la Ley del Seguro Social de 1997), o la que el pensionado estuviera disfrutando.</p>	<p>En caso de fallecimiento de un pensionado por invalidez, las pensiones se cubrirán por el Instituto, mediante la entrega del monto constitutivo a la aseguradora que elijan los familiares derechohabientes para el pago de la renta correspondiente.</p> <p>El saldo acumulado en la cuenta individual del trabajador o pensionado, podrá ser retirado por sus familiares derechohabientes en una sola exhibición o utilizado para contratar un seguro de pensión que le otorgue una renta por una suma mayor.</p>

2.3 Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez

Dicho seguro cubre el que todo trabajador que tenga 60 años o más y cumpla con haber cotizado al menos 25 años podrá gozar de una pensión al retiro. El monto de la renta mensual que el trabajador recibirá como pensión dependerá del saldo acumulado en su cuenta individual de ahorro para el retiro, puesto que aquellos cotizantes al ISSSTE que cumplan con los requisitos de edad y años de cotización tendrán alguna de las siguientes opciones para obtener una pensión:

- a) Contratar con la aseguradora de su elección un Seguro de Pensión que le otorgue una renta vitalicia y un seguro de sobrevivencia⁸ para sus beneficiarios. Las pensiones se actualizarán anualmente en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor o,
- b) Mantener el saldo de su Cuenta Individual y efectuar con cargo a dicho saldo, retiros programados.

La principal diferencia entre renta vitalicia y retiro programado es que en la renta vitalicia al momento de la contratación se conoce el monto de la pensión que el asegurado obtendrá de por vida, en cambio, en el retiro programado, la pensión es variable puesto que cada año se calcula la pensión a otorgar considerando el rendimiento de la cuenta individual y la esperanza de vida.

Los trabajadores que al retiro (cumplan o no con el requisito de años de cotización) puedan contratar una renta vitalicia o un retiro programado y un seguro de sobrevivencia que sea superior en más del 30 por ciento de la pensión

⁸ Seguro contratado por los pensionados por Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez a favor de sus familiares derechohabientes para que se les otorgue una pensión al fallecimiento del pensionado.

garantizada, podrán retirar el excedente de su cuenta individual en una sola exhibición o bien contratar una pensión mayor.

Vale la pena precisar que la pensión por retiro, cesantía en edad avanzada o vejez no podrá ser menor a la pensión mínima garantizada establecida en la Ley del ISSSTE.⁹

El trabajador cesante que tenga 60 años o más y no reúna los años de cotización requeridos, podrá retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir los años necesarios para que opere su pensión.

2.4 Otros Retiros de la Cuenta Individual

El ahorro de la cuenta individual también podrá utilizarse como un apoyo para aquellos trabajadores que se encuentren desempleados por más de 45 días y acrediten mediante sus estados de cuenta correspondientes, no haber efectuado retiros durante los cinco años inmediatos anteriores a la fecha citada. El apoyo económico será equivalente al mínimo entre 75 días de su salario base promedio de los últimos 5 años y el 10 por ciento del saldo de su subcuenta de retiro.

⁹ De acuerdo con el artículo 92, dicha pensión en 2013 se estimó en \$3,898.70 pesos mensuales.

Consideraciones Finales

Dada la interacción de las cuentas individuales con el financiamiento de los diversos seguros otorgados por los institutos de salud, es necesario propiciar un incremento en el saldo de las cuentas individuales de los trabajadores, puesto que de no hacerlo, los faltantes para contratar una pensión serán cada vez mayores, lo que presionaría las finanzas de dichos institutos y por tanto las finanzas públicas.

Las variables que inciden en mayor medida en el saldo de la cuenta individual tienen que ver con las aportaciones (las cuales dependen del salario), la frecuencia de éstas, el rendimiento obtenido y las comisiones cobradas; por lo que es necesario fomentar una mayor formalidad en el empleo.

Referencias

- Ley del Seguro Social 1997. Disponible en:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/92.pdf>
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Disponible en:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISSSTE.pdf>

Situación Actual de los Sistemas de Ahorro para el Retiro

Introducción

Derivado de las reformas a los sistemas de pensiones contenidos en la Ley del Seguro Social (1997) y en la del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (2007), en 2021 comenzarán a pensionarse por retiro en edad, cesantía en edad avanzada y vejez, los trabajadores que empezaron a cotizar bajo el esquema de cuentas individuales.

Con dichas reformas se migró de un esquema de reparto con beneficio definido a otro de cuentas individuales de contribución definida. Bajo este último el monto de la pensión no está definido a priori, pues depende del saldo acumulado en la cuenta individual de cada trabajador a lo largo de su vida laboral.

Los principales determinantes del saldo de las cuentas individuales se refieren a las aportaciones, comisiones y rendimientos. Por lo anterior y con el propósito de identificar posibles áreas de mejora y contribuir al análisis legislativo en la materia, el CEFP presenta, en este documento, un estudio sobre la evolución reciente de algunas variables relacionadas con dichos determinantes, tales como: los recursos administrados por el Sistema de Ahorro para el Retiro, las minusvalías que se presentaron durante 2013, el régimen de inversión de las SIEFORES, los rendimientos, la situación de las cuentas administradas, las comisiones y los traspasos.

Antecedentes

Hacia finales de los noventa, el sistema de pensiones en México estaba basado principalmente en un esquema de reparto y beneficios definidos, en el que las aportaciones de los trabajadores activos sufragaban las pensiones de los trabajadores retirados. Bajo este esquema, el monto de la pensión dependía del salario y la antigüedad del trabajador. Sin embargo, su sustentabilidad financiera estaba sujeta a que permaneciera sin cambio la estructura demográfica, es decir, altas tasas de natalidad y mortalidad que garantizaban que un gran número de trabajadores financiara las pensiones de los retirados.

Sin embargo, en el país se observaron importantes cambios demográficos. Se redujo la tasa de natalidad y se incrementó la esperanza de vida, teniendo como consecuencia la existencia de menos trabajadores activos por pensionado y un mayor tiempo de disfrute de las pensiones, lo que representaba un riesgo creciente para las finanzas públicas.

Ante tal problemática se reformó la Ley del Seguro Social (1997) y a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (2007), para migrar de un esquema de reparto con beneficio definido a otro de cuentas individuales de contribución definida. Bajo este último el monto de la pensión no se conoce a priori, pues depende del saldo acumulado en la cuenta individual de cada trabajador a lo largo de su vida laboral.

El ahorro de cada trabajador es administrado por las Administradoras de Fondo de Ahorro para el Retiro (AFORES), las cuales cobran una comisión en contraprestación de sus servicios. De acuerdo con la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (Ley del SAR), las AFORES son las encargadas de buscar que los recursos que los trabajadores ahorran obtengan la mayor rentabilidad y seguridad posible.

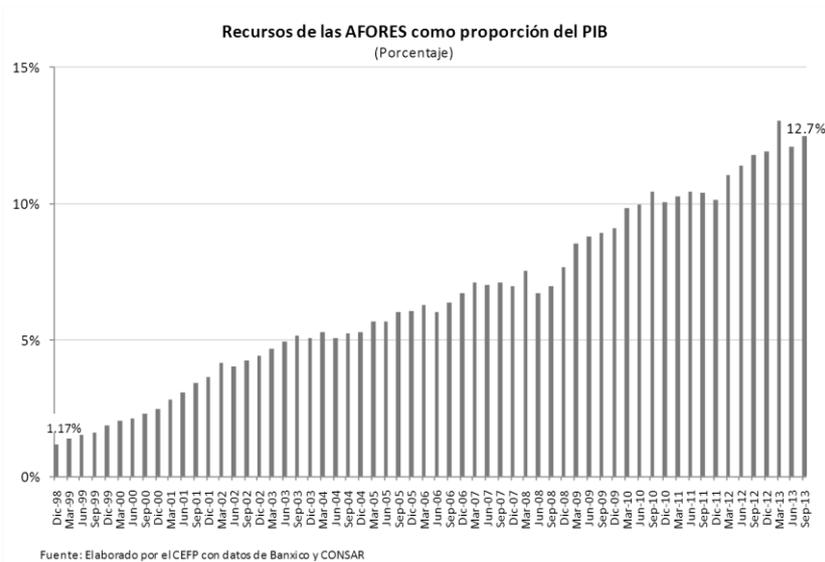
En este nuevo esquema, el trabajador es dueño de sus aportaciones, es decir, estas no se pierden en un fondo común de pensiones (como en el esquema anterior), además permite la movilidad del trabajador pues existe portabilidad de derechos (sus semanas de cotización son reconocidas tanto por el IMSS como por el ISSSTE). Por otro lado, tendrá que contratar al final de su vida laboral, con cargo al saldo de su cuenta individual, una pensión con una aseguradora. El monto de dicha pensión dependerá de las aportaciones que haya hecho, de la frecuencia con que haya cotizado, el rendimiento que haya obtenido y el pago que haya realizado por concepto de comisiones.

Los recursos de los trabajadores se invierten por medio de las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES) en diversos activos financieros de larga y mediana maduración. La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) es la encargada de regular al sector, determinar los regímenes de inversión de las SIEFORES y aprobar las comisiones propuestas por las AFORES buscando salvaguardar el ahorro de los trabajadores. Además es la encargada de informar acerca de la situación que guarda el sistema.

A continuación se presenta la evolución reciente de algunos indicadores del sistema de Ahorro para el Retiro, que son determinantes en la pensión que obtendrán los trabajadores.

1. Recursos Administrados

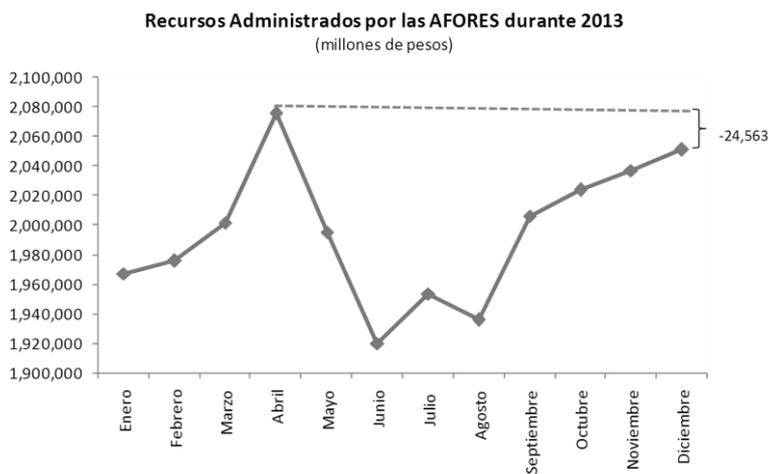
Al cierre de septiembre de 2013, los recursos administrados por las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro (AFORE) ascendieron a 2 billones 5 mil 765 millones de pesos, cifra equivalente a 12.7 por ciento del PIB. De acuerdo con información de la CONSAR, al cierre de septiembre, alrededor del 41.9% de los recursos administrados (791.5 miles de millones de pesos) correspondieron a rendimientos netos de comisiones.



2. Minusvalías

De mayo a agosto de 2013 las inversiones de las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES) mostraron minusvalías por 139 mil 362 millones de pesos. De acuerdo con la CONSAR, éstas se explicaron principalmente por el incremento en las tasas de interés de corto y largo plazo incentivadas por las declaraciones del Presidente de la Reserva Federal estadounidense (FED) sobre la posibilidad de reducir el ritmo de expansión de liquidez.

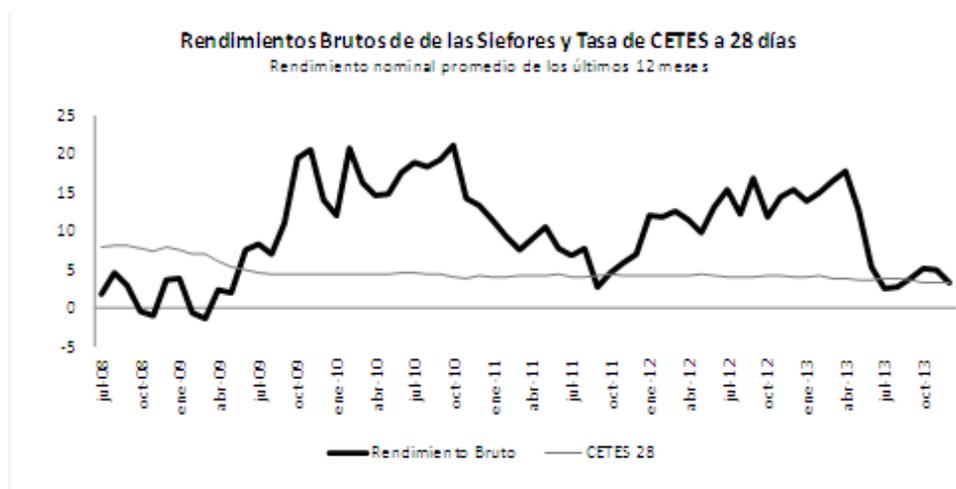
Sin embargo, la Junta de la Reserva Federal de los Estados Unidos anunció en septiembre que la desaceleración en el ritmo de su expansión monetaria podría demorar un poco más, lo cual tranquilizó a los mercados financieros en los días subsecuentes, registrándose una disminución en las tasas de interés de largo plazo. La emisión de bonos privados y soberanos se incrementó, volvió a fluir el capital hacia los mercados emergentes y las inversiones de las SIEFORES comenzaron a mostrar una ligera recuperación. De septiembre a diciembre de 2013, los activos administrados por las AFORES aumentaron, no obstante, el 2013 cerró con una brecha de 24.6 mil millones de pesos respecto del máximo alcanzado en abril.



La CONSAR afirma que a pesar de la disminución de la incertidumbre en los mercados financieros internacionales y de las perspectivas de crecimiento económico de la economía de Estados Unidos, aún persisten riesgos en los mercados. Frente a ello, el pasado 27 de septiembre el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero (del cual es miembro la CONSAR) se reunió en sesión ordinaria y analizó la volatilidad que han mostrado los mercados financieros a consecuencia de la incertidumbre sobre la política monetaria de la Reserva Federal de Estados Unidos. De lo analizado, la CONSAR en su informe del tercer trimestre de 2013 destacó que:

- “Persiste el riesgo de que ocurran más episodios de volatilidad cuando los mercados anticipen el inicio del retiro del estímulo monetario en Estados Unidos” y que por tanto, podría ocurrir una salida generalizada de capitales de las economías emergentes.

Conviene recordar que no es la primera vez que se presentan periodos de minusvalías. De abril a noviembre de 2008, éstas fueron de 49 mil 425 millones de pesos, y hacia finales de 2010 y principios de 2011 (noviembre a febrero) de 33 mil 538 millones de pesos. Pese a dichos ciclos de volatilidad, las SIEFORES han otorgado rendimientos históricos de 12.50 por ciento anual en términos nominales (6.05% anual en términos reales), comparándose favorablemente contra otras alternativas de ahorro, tales como CETES, pagarés y dólares.



Es preciso indicar que durante 2013, las minusvalías estuvieron asociadas principalmente a la elevada exposición de los recursos invertidos por las SIEFORES a deuda gubernamental nacional. El valor de los recursos invertidos en este tipo de instrumentos es sensible a cambios en las tasas de interés de largo plazo, las cuales han mostrado ser volátiles ante las expectativas de alteración en la política monetaria de la FED.

3. Régimen de Inversión

De acuerdo con el artículo 43 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, el régimen de inversión deberá tener como principal objetivo otorgar la mayor seguridad y rentabilidad de los recursos de los trabajadores. Establece que el régimen de inversión estará dirigido a incrementar el ahorro interno y el desarrollo de un mercado de instrumentos de largo plazo acorde con el sistema de pensiones fomentando la actividad productiva nacional; impulsando la generación de empleo, la construcción de vivienda, el desarrollo de infraestructura estratégica del país, y el desarrollo regional.

El régimen de inversión que deberán cumplir las SIEFORES lo establece la CONSAR escuchando la opinión del Banco de México, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y el visto bueno del Comité Consultivo de Vigilancia.

En caso de que a juicio de la Comisión y escuchando la opinión del Comité de Análisis de Riesgo,¹⁰ existan valores que puedan representar un riesgo excesivo para la cartera de las sociedades de inversión, podrá prohibir su adquisición.

La valuación de los documentos y valores susceptibles de ser adquiridos por las sociedades de inversión, se sujetará a los criterios técnicos de valuación que establezca un Comité de Valuación conformado por: 3 representantes de la CNBV,

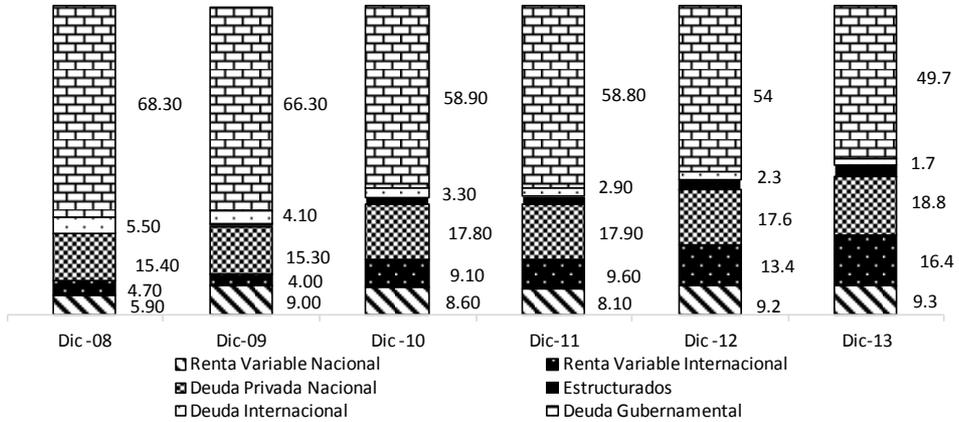
¹⁰ Su objetivo es establecer los criterios y lineamientos para la selección de riesgos crediticios permisibles de valores que integren la cartera de las sociedades de inversión. Lo integran: 3 representantes de la CONSAR, 2 de la SHCP, 2 del Banco de México, 2 de la CNBV y 2 de la CNSF.

uno de ellos lo presidirá; 2 de la SHCP; 2 del Banco de México; 2 de la CNSF y 2 de la CONSAR.

Cuando por situaciones extraordinarias en los mercados financieros se presenten minusvalías en todas las sociedades de inversión y permanezcan por 90 días naturales continuos, la CONSAR ordenará de manera precautoria las medidas para proteger la cartera en riesgo por un lapso de 60 días naturales. La CONSAR convocará a la Junta de Gobierno para que en uso de sus facultades, ordene la modificación del régimen de inversión autorizado y la recomposición de la cartera en riesgo.

La gama de instrumentos permitidos en el régimen de inversión de las SIEFORES se ha ido ampliando a lo largo de los últimos años. De 1997 a 2004 se relacionaban principalmente con deuda y divisas. A partir de 2005 se permitió la inversión en instrumentos de renta variable. En 2007 se incluyeron los CKD's, FIBRAS y otros instrumentos bursatilizados; en 2011 se incorporaron las mercancías y en octubre de 2013 se incluyeron instrumentos estructurados. Además, la SIEFORE Básica 1 podrá invertir hasta un cinco por ciento en los activos administrados en Fideicomisos de Bienes Raíces (FIBRAS).

Distribución de la Inversión de las SIEFORES (porcentajes)



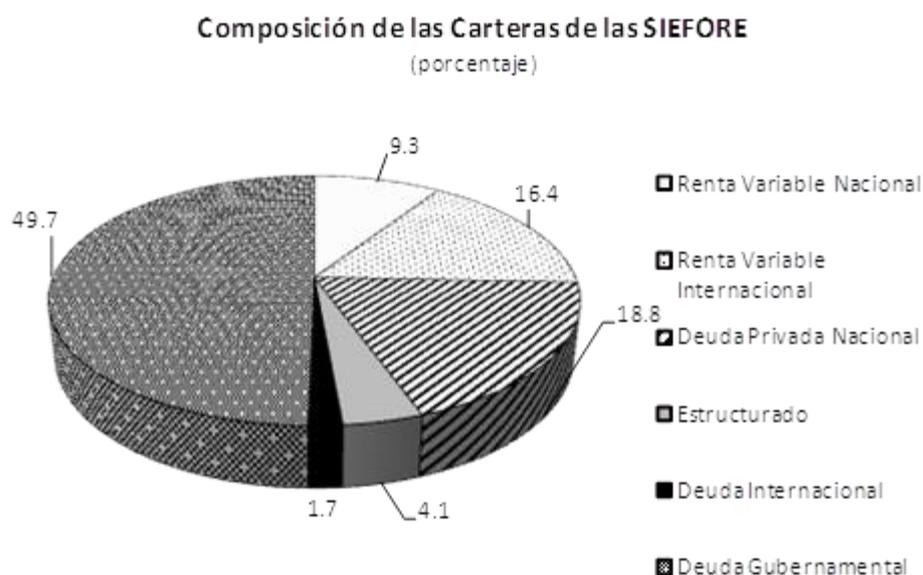
Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la CONSAR.

De 2008 a diciembre de 2013, la inversión en instrumentos de deuda gubernamental ha disminuido, pasó de 68.3 a 49.7 por ciento del total de recursos invertidos, también se observó una disminución en los instrumentos de deuda internacional (de 5.5 a 1.7%). Por otro lado, la inversión en instrumentos estructurados pasó de 0.2 a 4.1 por ciento del total; la deuda privada nacional creció 3.4 puntos porcentuales en el periodo referido; la renta variable internacional prácticamente se cuadruplicó (4.7 a 16.4%) y la renta variable nacional incrementó su representatividad en 3.4 puntos porcentuales (5.9 a 9.3%).

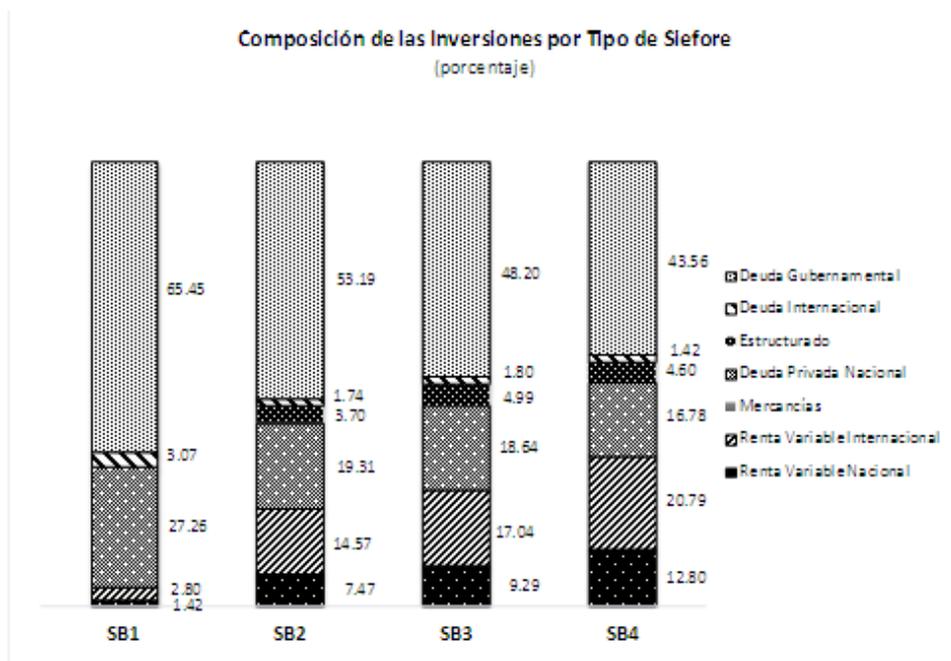
Como se observa en la gráfica, de diciembre de 2008 a diciembre de 2013, la inversión en deuda gubernamental redujo su participación un 27.23 por ciento,

mientras que los instrumentos que han mostrado un ritmo de crecimiento más acelerado son los valores estructurados y la renta variable internacional.

Al cierre de 2013, la inversión de las carteras de las SIEFORES estuvo compuesta de la siguiente forma:



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la CONSAR. Diciembre 2013.



Por otra parte, cabe destacar que con el objetivo de brindar mayores posibilidades de diversificación de inversión a las SIEFORES y proteger el ahorro pensionario, la Junta de Gobierno de la CONSAR, con el visto bueno del Comité Consultivo y de Vigilancia, autorizó adecuaciones al régimen de inversión de las SIEFORES Básicas. Los principales cambios publicados en el Diario Oficial de la Federación el pasado 01 de octubre son los siguientes:

- Se incluyó en los Instrumentos Estructurados los instrumentos de deuda cuya fuente de pago proviene de activos reales.
- La SIEFORE Básica 1 (SIEFORE básica en la que se encuentran los recursos de los trabajadores de 60 años o más) podrá invertir hasta un cinco por ciento en los activos administrados en Fideicomisos de Bienes Raíces (FIBRAS).

- Se permitirán operaciones derivadas tipo swaptions,¹¹ las cuales incluyen opciones sobre swaps,¹² futuros,¹³ forwards¹⁴ y futuros sobre swaps.
- Las SIEFORES podrán invertir en REIT's (Real Estate Investment Trust)¹⁵, instrumentos equivalentes a los FIBRAS¹⁶ que se ofrecen en mercados internacionales autorizados.
- Se incluyó un índice de mercancías con el que se amplían las posibilidades de diversificación y por lo tanto de rentabilidad de los recursos de los trabajadores.

Una mayor diversificación podría ayudar a enfrentar de mejor manera los periodos de volatilidad en los mercados.

Los recursos de los trabajadores se invierten por medio de las SIEFORES en diversos activos financieros de larga y mediana maduración.¹⁷ De acuerdo con

¹¹ Instrumentos de gestión del riesgo de tipos de interés a medio y largo plazo. A cambio del pago de una prima, este contrato permite adquirir el derecho, pero no la obligación, a entrar en una operación swap de intereses cuyas características se encuentran predeterminadas

¹² Contratos por el cual las partes se comprometen a intercambiar flujos de efectivo sobre un cierto principal a intervalos regulares de tiempo durante un periodo dado, (Monroy 2001). Son utilizados para reducir los riesgos de tasas de interés, tipo de cambio y el riesgo de crédito.

¹³ Contratos hechos en un mercado de futuros para la compra o venta de mercancías en una fecha determinada.

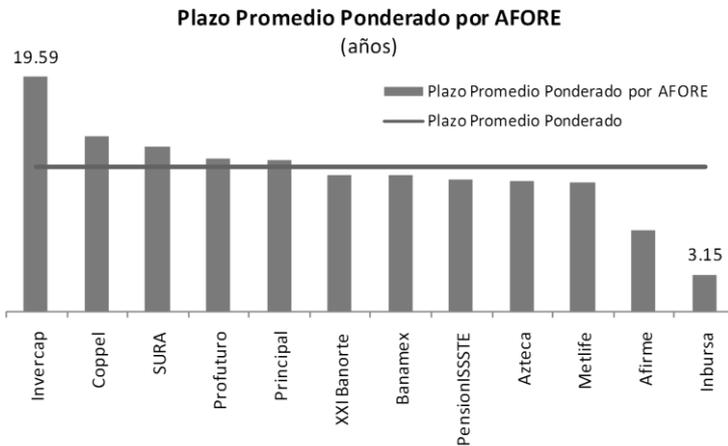
¹⁴ Contratos entre dos partes para comprar o vender un activo en una fecha futura a un precio determinado. A diferencia de los futuros, no cotizan en bolsa.

¹⁵ Los REITs son inversiones en bienes raíces. Las empresas o fondos emiten acciones que a la vez son cotizadas en el mercado de valores. Las empresas financiadas están obligadas a distribuir dividendos entre sus accionistas. El riesgo asociado a este tipo de inversiones se deriva de la vulnerabilidad del mercado de bienes raíces por lo que resulta importante analizar el tipo de propiedades que conforman el portafolio.

¹⁶ Instrumentos utilizados en el financiamiento de bienes raíces que ofrecen pagos periódicos (rentas) y ganancias de capital en virtud de la apreciación de los inmuebles.

¹⁷ Las inversiones de largo plazo permiten obtener rendimientos atractivos para los ahorradores, pues al no tener una liquidez inmediata pagan rendimientos adicionales.

datos de la CONSAR, al cierre del tercer trimestre de 2013, el plazo promedio de la cartera de las SIEFORES fue de 12.52 años. No obstante, entre las SIEFORES hay una gran dispersión en el Plazo Promedio Ponderado (PPP) de sus inversiones. La que tiene un mayor PPP es Invercap con 19.50 años y la que tiene menor plazo es Inbursa con 3.15 años.



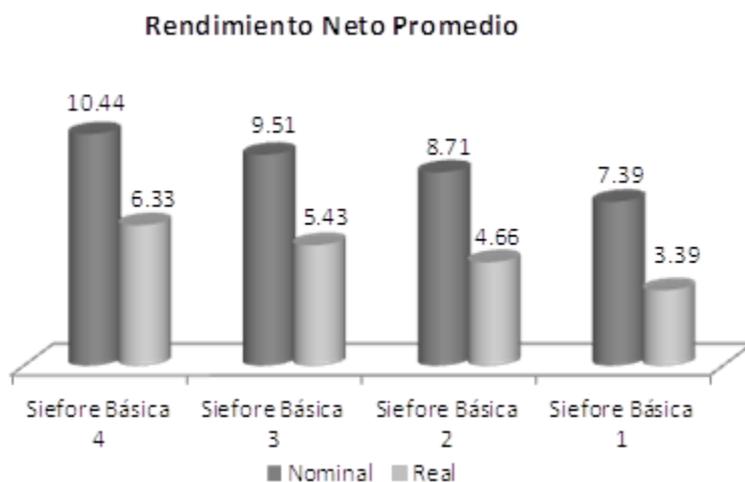
La dispersión se explica porque cada SIEFORE tiene estrategias de inversión y para cubrirse de riesgos. Ante la volatilidad financiera internacional y la posible alza en las tasas de interés de largo plazo, es posible que durante el próximo año el PPP de las inversiones tienda a reducirse.

La mayor apertura ha propiciado el que los crecientes recursos del ahorro para el retiro se canalicen al financiamiento de proyectos productivos. Al cierre del tercer trimestre de 2013, las SIEFORES financiaron con 650 mil 410 millones de pesos a

empresas mexicanas de distintos tamaños y sectores. De dicha inversión 84 mil 10 millones corresponden a instrumentos estructurados, 183 mil 109 millones a renta variable nacional y 383 mil 291 millones a deuda privada.

4. Rendimiento

El rendimiento neto promedio real del sistema fue de 5.32 por ciento (a 55 meses, de abril de 2008 a diciembre de 2013) y por SIEFORE Básica fue de 3.39 por ciento para la SIEFORE Básica 1, 4.66 por ciento para la SIEFORE Básica 2, 5.43 por ciento para la SIEFORE Básica 3 y 6.33 por ciento para la SIEFORE Básica 4.



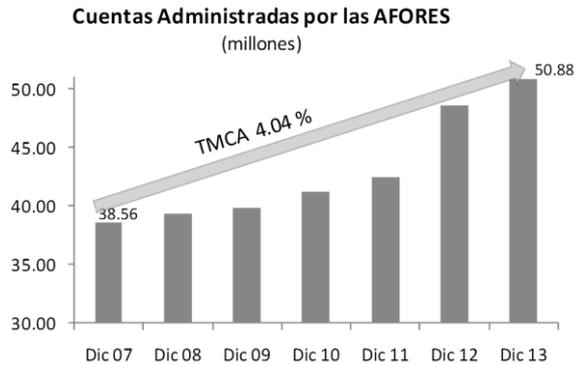
De acuerdo con la CONSAR el rendimiento histórico del sistema al cierre de diciembre de 2013 fue de 12.50 por ciento en términos nominales y de 6.05 por ciento real durante los 16 años de operación del sistema.

5. Cuentas Administradas

El análisis de la situación de las cuentas administradas por las AFORES resulta relevante pues es un reflejo de la cobertura que se está brindando a la población en cuanto al ahorro para su retiro y brinda un panorama sobre el comportamiento de algunas variables (como la frecuencia en las aportaciones) que resultan trascendentes en la cuantía que los trabajadores obtendrán como pensión al final de su vida laboral. Considerando que una baja cobertura y/o la acumulación insuficiente de recursos en la cuenta de los ahorradores puede presionar a las finanzas públicas en el futuro, debido al pago de pensiones garantizadas, a continuación se describe brevemente la situación de las cuentas administradas.¹⁸

A diciembre de 2013, el número total de cuentas individuales administradas por las AFORES ascendió a 50 millones 878 mil 419 cuentas, cifra superior en 2 millones 347 mil 944 a las registradas en el mismo periodo del año anterior, de las cuales el 63.95 por ciento pertenecen a trabajadores que al momento de registrarse cotizaban al IMSS, el 2.21 por ciento a trabajadores que al momento de registrarse cotizaban al ISSSTE, el 0.51 por ciento a trabajadores independientes y el resto a cuentas asignadas. Las cuentas individuales han crecido en los últimos siete años a una tasa promedio anual de 4.04 por ciento.

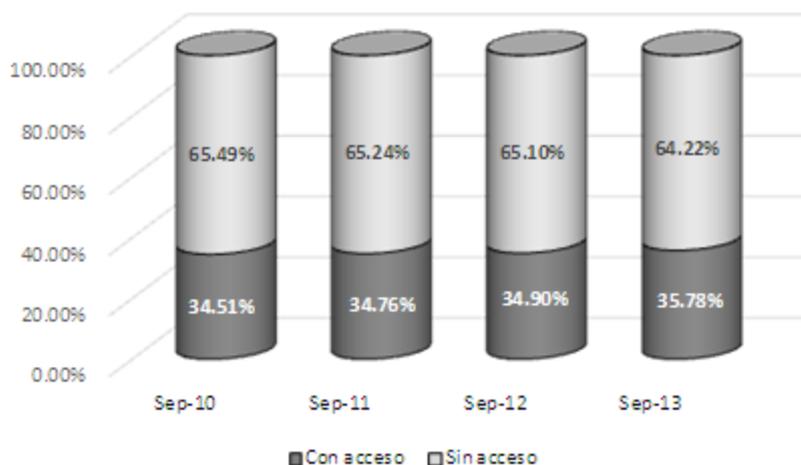
¹⁸ De acuerdo con la Ley del Seguro Social y la Ley del ISSSTE, a los trabajadores que cumpliendo con los requisitos de edad y semanas de cotización, no alcancen una pensión mayor a la garantizada en cada ley, se les asegura una pensión mínima. Los adultos mayores que no sean pensionados bajo un esquema contributivo como el del IMSS o el del ISSSTE, estarán cubiertos con la pensión universal.



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la CONSAR.

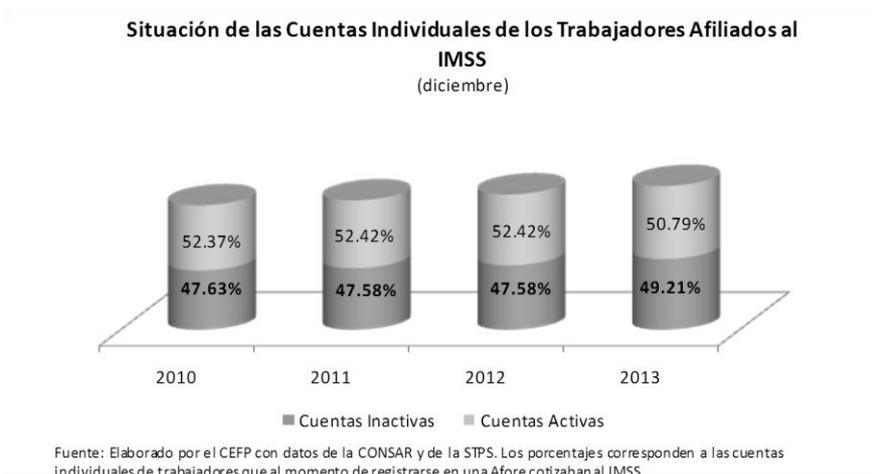
Si bien el número de cuentas individuales se ha incrementado de manera constante, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo al tercer trimestre de 2013, 31 millones 622 mil 228 personas no tuvieron acceso a la seguridad social por parte de su empleo, esto es, aproximadamente el 64.22 por ciento de la población ocupada no está realizando aportaciones (a través del IMSS o el ISSSTE) para su retiro.

Situación de Personas Ocupadas Respecto al Acceso a Instituciones de Salud por parte de su Trabajo
(porcentaje)



Fuente: Elaborado por el CFP con datos de la ENOE.

Aunado a lo anterior, y con base en estimaciones del CFP, a diciembre de 2013 el porcentaje de cuentas de los cotizantes al IMSS que no tuvieron aportaciones constantes (49.21%) se incrementó en un punto porcentual respecto del mismo mes del año anterior.



Finalmente, cabe señalar que pese a no realizar aportaciones de manera continua a la cuenta de ahorro individual, las AFORES cobran las mismas comisiones que a las que reciben aportaciones regularmente. Los trabajadores más afectados son los de menores ingresos puesto que sus aportaciones son pequeñas al estar ligadas al salario y, de acuerdo con la CONSAR, su intermitencia es mayor. Con base en datos revelados en el informe trimestral de la CONSAR, los trabajadores menos constantes en las aportaciones son aquellos cuyos ingresos no superan los cinco salarios mínimos. En el caso de los trabajadores cotizantes al IMSS, éstos representan más del 75 por ciento del total de trabajadores afiliados.¹⁹

6. Cuentas en Banco de México

Actualmente los trabajadores que no eligen AFORE generan dos tipos de cuentas:

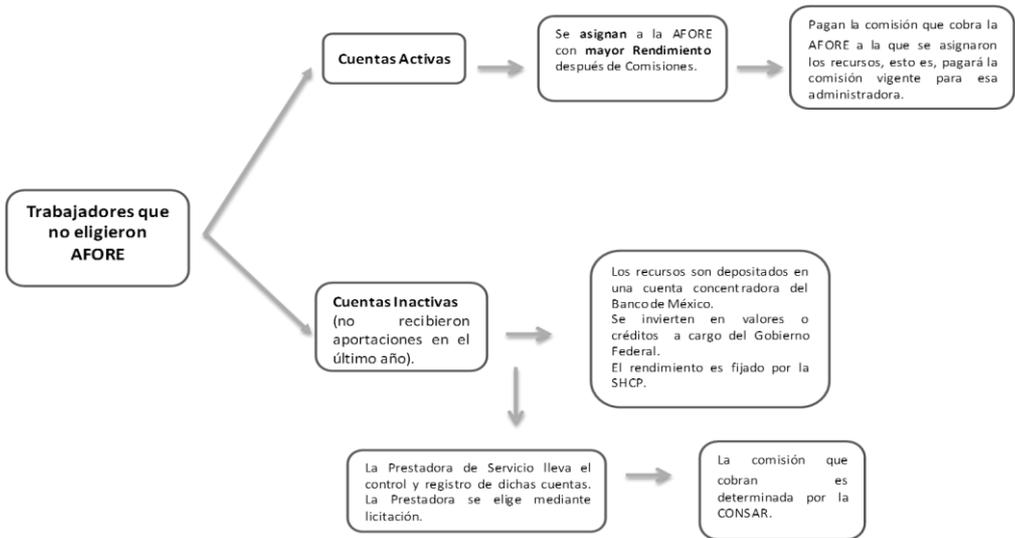
¹⁹ Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación financiera y los Riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2012-2013.

Caso I: Cuentas que recibieron cuotas y aportaciones durante un año consecutivo. La CONSAR las asigna a la AFORE con mayor Rendimiento Neto, y están sujetas a la comisión que cobre la AFORE y obtendrá los rendimientos que obtenga la SIEFORE.

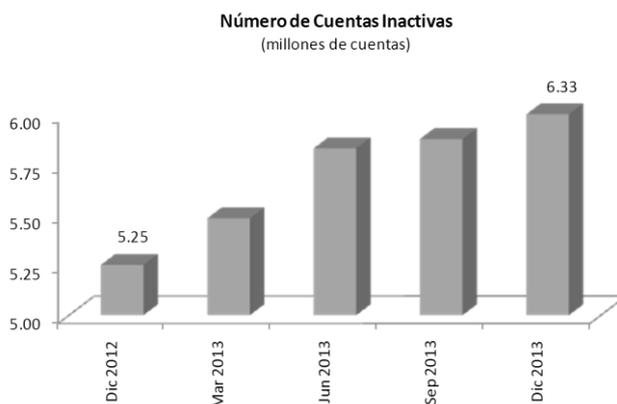
Caso II: Cuentas que NO recibieron cuotas y aportaciones durante un año. La base de datos de estas cuentas es administrada por Prestadoras de Servicios cuya función es:

- Emitir estados de cuenta
- Llevar el registro de las cuotas del seguro de retiro, las aportaciones al Fondo Nacional de Vivienda y aportaciones voluntarias a la cuenta individual.
- Llevar el registro del saldo de los recursos del Seguro de Retiro y de las aportaciones voluntarias.
- Llevar el registro de los rendimientos que genere su depósito en el Banco de México.
- Llevar el registro del saldo de la subcuenta de vivienda y de los rendimientos que genere de conformidad con la Ley del INFONAVIT.

Los recursos de estas cuentas son depositados en el Banco de México y se invierten en valores o créditos a cargo del Gobierno Federal. El rendimiento que obtienen lo determina la SHCP.



Conviene indicar que al cierre de 2013 habían 6 millones 325 mil 507 cuentas en la situación descrita, dicha cifra representa el 12.43 por ciento del total de cuentas y es superior en 1 millón 74 mil 984 a las reportadas en el mismo periodo del año anterior. El incremento en el último año fue de 20.47 por ciento.



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la CONSAR.

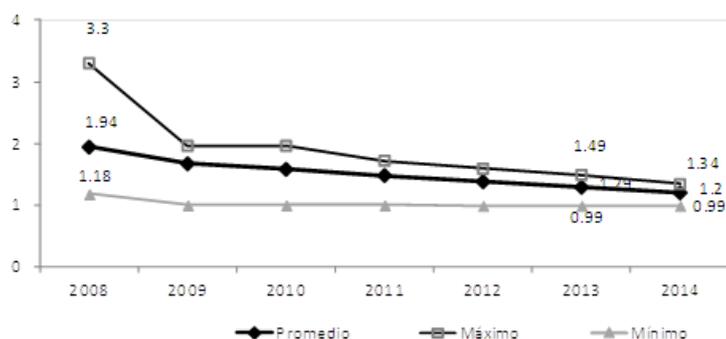
El crecimiento de dichas cuentas puede explicarse por la baja cobertura del empleo formal. De acuerdo con la ENOE, al tercer trimestre de este año, sólo el 35.79 por ciento de las personas ocupadas contaron con acceso a instituciones de salud por parte de su empleo, esto es, aproximadamente sólo 4 de cada 10 trabajadores realizan aportaciones obligatorias a sus cuentas de ahorro para el retiro.

7. Comisiones

Derivado de la administración de las cuentas individuales, las AFORES podrán cobrar como comisión, un porcentaje del saldo acumulado en la cuenta individual de los trabajadores. De acuerdo con el artículo 37 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, durante los primeros diez días de noviembre, las AFORES deben presentar a la Junta de Gobierno de la CONSAR una propuesta de comisión a cobrar durante el siguiente año. La Junta de Gobierno deberá resolver la aprobación o negación de la comisión propuesta por cada administradora. Asimismo, es la encargada de dictar políticas y criterios en cuanto a comisiones se refiere, particularmente sobre la dispersión máxima permitida entre la comisión más baja y la más alta.

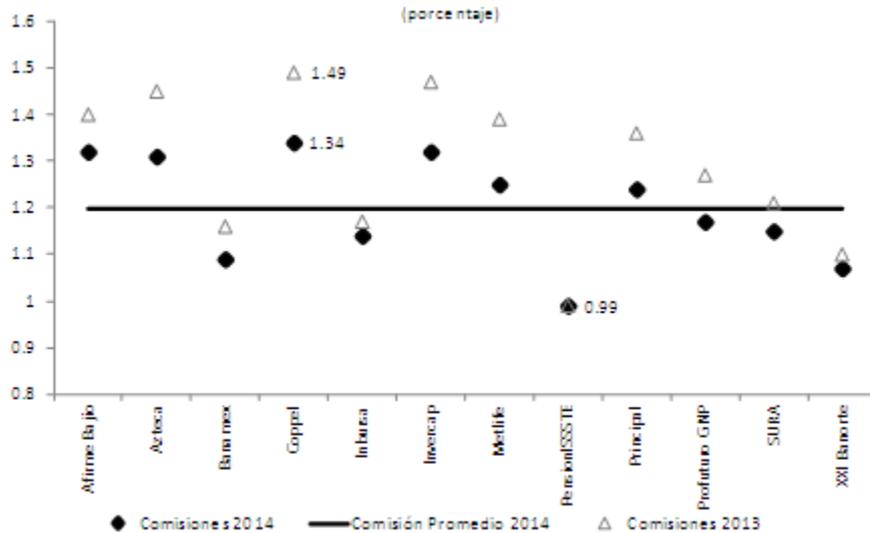
Dadas las comisiones aprobadas por la Junta de Gobierno para 2014, el porcentaje promedio que cobrarán las administradoras durante este año es de 1.20 por ciento sobre el saldo acumulado en las cuentas de los trabajadores, porcentaje menor en 0.09 puntos porcentuales a la comisión promedio cobrada durante 2013 (1.29%). La dispersión que mostrarán dichas comisiones será de 0.35 puntos porcentuales (0.15 puntos porcentuales menor a la registrada en 2013). La AFORE que cobrará mayor comisión será Coppel (1.34%) y la que continuará cobrando la menor comisión es PensionISSSTE (0.99%). AFORE Coppel por segundo año consecutivo es la administradora que cobra una comisión mayor y PensionISSSTE se mantiene cobrando la menor comisión, como desde su creación.

Evolución de las Comisiones
(porcentaje sobre saldo)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la Consar.

Comisiones Aprobadas por la CONSAR para las Diversas Afores 2014
(porcentaje)



Llama la atención que a pesar de que Coppel es la AFORE que en 2013 cobró mayor comisión, administra el 9.78 por ciento de las cuentas registradas a octubre de este año, en tanto que PensionISSSTE sólo administra el 2.17 por ciento. Lo anterior puede explicarse por una falta de información de los trabajadores en cuanto a los factores que deben considerar para elegir administradora.

Las comisiones que cobrarán las AFORES en 2014 son las siguientes:

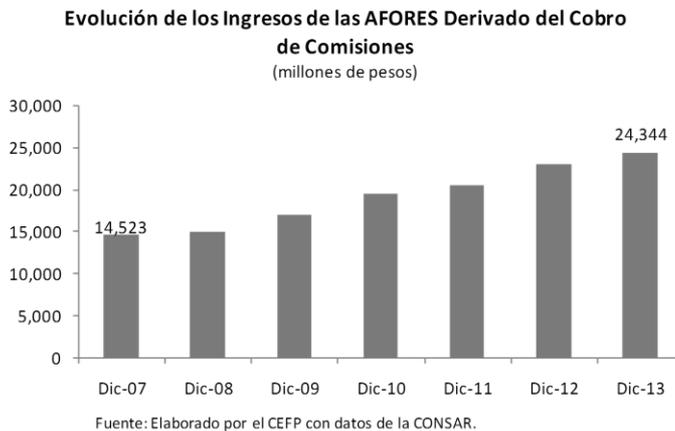
AFORE	Comisión Aprobada para 2014 (porcentaje)
Coppel	1.34
Afirme Bajío	1.32
Invercap	1.32
Azteca	1.31
Metlife	1.25
Principal	1.24
Profuturo GNP	1.17
SURA	1.15
Inbursa	1.14
Banamex	1.09
XXI Banorte	1.07
PensionISSSTE	0.99
Promedio Simple	1.2

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la CONSAR.

A pesar de la disminución de la comisión promedio, hay que recordar que en la presentación de la CONSAR titulada “Comisiones de las AFORES para el ejercicio 2013”, presentada el 22 de Noviembre de 2012 y publicada en la página de la propia Comisión, se afirmó que “el tope de las comisiones en 2015 será de 1%

sobre saldo”, por lo que la comisión promedio aún está 20 por ciento por encima de dicho tope.

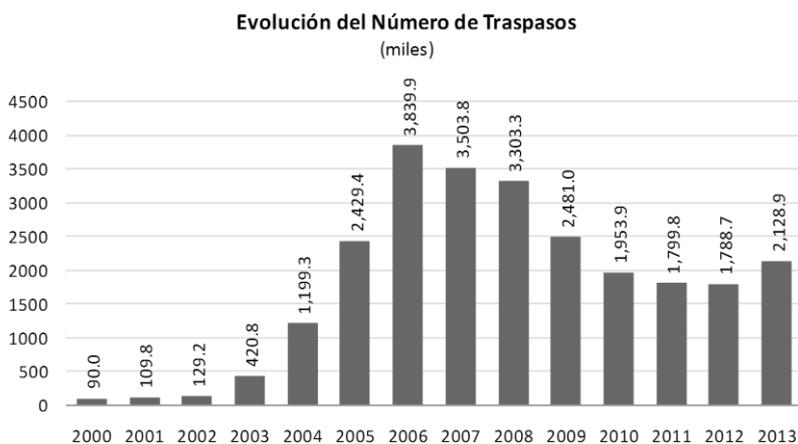
A diciembre de 2013, los ingresos totales de las AFORES derivado del cobro de comisiones ascendió a 24 mil 344 millones de pesos. La tasa media anual de crecimiento de los ingresos de las AFORES por este concepto considerando los últimos siete años es de 8.99 por ciento. El aumento en los ingresos se ha presentado aún cuando el porcentaje cobrado por concepto de comisión se ha reducido.



8. Traspasos

A pesar de que la función de los traspasos es que se mantenga la sana competencia en el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) en tanto que las AFORES velarían por mejorar día con día entre ellas otorgando comisiones más bajas y mayores rendimientos. De acuerdo con información de la CONSAR, en

promedio, el 50 por ciento de los ahorradores se traspasan a administradoras que ofrecen menores rendimientos; el 20 por ciento a una con rendimiento similar y el 30 por ciento a una que otorga mayor rendimientos; es decir, los trabajadores no están contando con suficiente información para cambiarse a una AFORE que le proporcione mejores beneficios.



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de CONSAR.

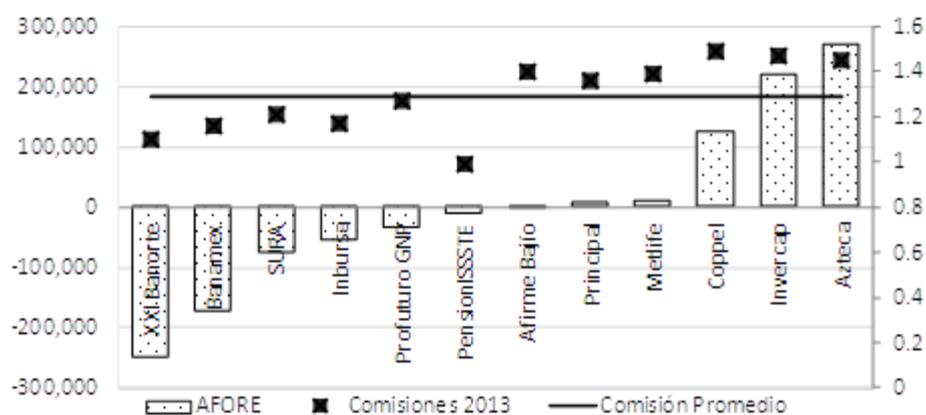
Bajo la legislación actual, un trabajador puede traspasar su cuenta en los siguientes casos:

1. Después de un año de permanencia en la AFORE, sin restricción alguna (puede elegir cualquier AFORE para que administre su cuenta individual).
2. Antes de un año, cuando el traspaso sea a una AFORE que ofrezca mayores rendimientos y que las administradoras involucradas cumplan con ciertos criterios establecidos por la Comisión.²⁰

Llama la atención, que de acuerdo con información de CONSAR, la mayoría de los trabajadores que se cambiaron de administradora o abrieron su cuenta de ahorro para el retiro, eligieron administradoras cuya comisión está por encima del promedio y con un rendimiento que no resultó ser el mayor. Lo anterior puede explicarse por falta de información y educación financiera por parte de los ahorradores.

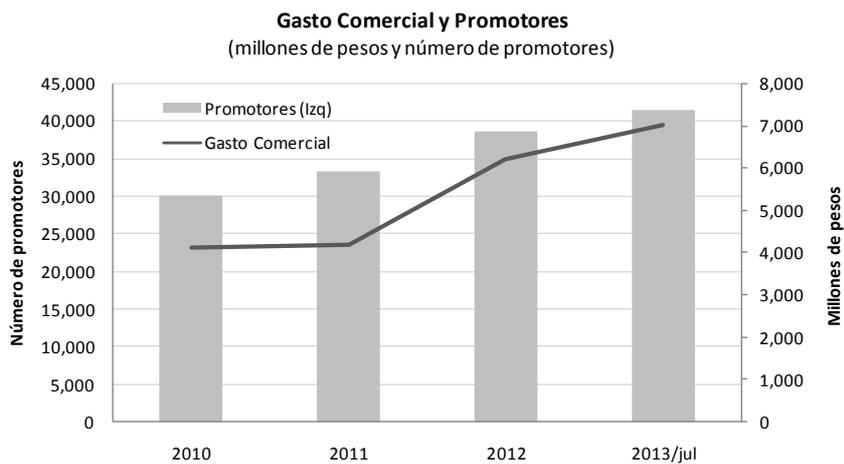
²⁰ La AFORE a la que el trabajador desea traspasar sus recursos (administradora destino) deberá mostrar un Rendimiento Neto mayor que la AFORE (administradora origen) en la que estaban los recursos del trabajador. Además, el desempeño financiero de la administradora destino, tendrá que ser superior al mostrado por el 33 por ciento de las demás al menos durante 7.2 meses de los últimos 24; y el rendimiento de la administradora origen deberá ser menor al de la mediana durante al menos 7 meses de los últimos 24.

Traspasos Netos por Afore al cierre de 2013



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la Consar.

Además, otro factor que ayuda a explicar el incremento en el número de traspasos a Administradoras que son más onerosos, es el aumento de promotores y en el gasto comercial.



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de CONSAR.

Consideraciones Finales

Durante 2013, el Sistema de Ahorro para el Retiro en México observó minusvalías provocadas principalmente por la inestabilidad financiera internacional. Se espera que dicha inestabilidad continúe presente en el mercado durante este año y hasta que se normalice la postura monetaria en las economías avanzadas. A fin de aminorar las posibles minusvalías y evitar la concentración de riesgos, sería conveniente continuar impulsando la diversificación en la cartera de las SIEFORES.

Otro factor que influye en el saldo de la cuenta individual de los trabajadores son las comisiones. Si bien se han hecho diversos esfuerzos por disminuirlas, no han sido suficientes puesto que la dispersión aún se mantiene alta, la comisión promedio sólo disminuyó 0.09 puntos porcentuales de 2013 a 2014 y aún se encuentra lejos del objetivo de uno por ciento para 2015 establecido por la CONSAR. Asimismo, considerando que los recursos administrados por las AFORES continuarán creciendo, tanto por las aportaciones como por los rendimientos y los nuevos trabajadores que se incorporarán al sistema, el CEFP considera conveniente modificar el esquema actual de cobro de comisiones sobre saldo a uno que también involucre otros elementos (aportación, salario o rendimiento).

Aunado a lo anterior, la falta de información frecuentemente ocasiona que los trabajadores tomen decisiones equivocadas al momento de cambiarse de AFORE pues la mayoría elige una Administradora que le ofrece menores rendimientos; por lo que sería deseable modificar el esquema de traspasos actual.

Conviene señalar que si bien el esquema de cuentas individuales podría ser financieramente sustentable, la alta intermitencia de las aportaciones, los bajos salarios y la escasa cobertura del empleo formal, entre otros factores, ponen en riesgo su viabilidad.

Referencias

- Informe Trimestral al H. Congreso de la Unión sobre la situación del SAR. Tercer Trimestre 2013. Disponible en:
http://www.consar.gob.mx/otra_informacion/pdf/transparencia/Informe_al_Congreso_Trimestre_3_2013.pdf
- Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Disponible en:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/52.pdf>
- Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LSAR.pdf

Aspectos Relevantes de la Iniciativa del Ejecutivo Federal con relación a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro

Introducción

En el marco del Paquete Económico 2014, el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reforma a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (SAR), de acuerdo con la cual, persisten retos importantes en el sistema de pensiones de cuentas individuales. Entre ellos, promover que dicho sistema represente un auténtico apoyo durante la vejez de los trabajadores.

La iniciativa propone fortalecer y consolidar al Sistema de Ahorro para el Retiro a través de la adopción de un nuevo modelo de traspasos de cuentas individuales; de cambios al esquema de cobro de comisiones; del establecimiento de nuevas reglas de asignación para los nuevos trabajadores entrantes al sistema; del fortalecimiento del gobierno corporativo de las AFORES; del establecimiento de nuevas obligaciones operativas para las Administradoras y nuevas facultades a la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro para su supervisión; del mejoramiento en la atención y servicios a los trabajadores; así como de la generación de incentivos al Ahorro Voluntario; de una mayor certeza jurídica y facilidad de trámites para los beneficiarios; y de cambios operativos al régimen de inversión de las AFORES.

En la primera sección del presente documento se describe la Ley de los Sistemas de Ahorro para el retiro vigente. En la segunda parte se exponen los aspectos más relevantes de la Iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal en materia de la Ley del SAR y finalmente se presentan algunas consideraciones adicionales.

1. Cuentas Individuales en la Normatividad de los Sistemas de Ahorro para el Retiro

1.1 Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (CONSAR)

La Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (CONSAR) es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), dotado de autonomía técnica y facultades ejecutivas. Es la encargada de coordinar, regular y supervisar a los participantes²¹ de los sistemas, puede establecer medidas para proteger los recursos de los trabajadores cuando se presenten circunstancias atípicas en los mercados financieros.

De común acuerdo con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), establece las bases de colaboración para el ejercicio de sus funciones de supervisión.

Los órganos de gobierno de la CONSAR son: La Junta de Gobierno; la Presidencia; el Comité Consultivo y de Vigilancia.

²¹ Instituciones de crédito, administradoras de fondos para el retiro, sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro, empresas operadoras, empresas que presten servicios complementarios o auxiliares directamente relacionados con los sistemas de ahorro para el retiro y las entidades receptoras.

1.2 Junta de Gobierno

Algunas de las facultades de la Junta de Gobierno son: Otorgar, modificar o revocar autorizaciones para la organización, operación, funcionamiento y fusión de las administradoras y sociedades de inversión; establecer los términos y condiciones a los que deberán sujetarse las administradoras, respecto a los gastos que genere el sistema de emisión, cobranza y control de aportaciones, aprobar la estructura y organización de la CONSAR, el reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y el proyecto de reglamento interior; nombrar y remover a los Vicepresidentes, al Secretario y al suplente de éste a propuesta del Presidente de la Comisión; conocer y aprobar el informe semestral sobre la situación que guardan los sistemas de ahorro para el retiro, a fin de remitirlo al Congreso de la Unión y solicitar informes generales o especiales al Presidente de la Comisión; autorizar la metodología que se establezca para construir los indicadores de Rendimiento Neto, fijando en dicha metodología el periodo para su cálculo; imponer sanciones a los participantes de los sistemas de ahorro para el retiro (esta función podrá delegarla en el Presidente de la Comisión). Asimismo y previo la opinión favorable del Comité Consultivo y de Vigilancia, tiene la atribución de determinar el régimen de las comisiones que las instituciones de crédito, administradoras o empresas operadoras podrán cobrar por sus servicios y expedir las reglas generales relativas al régimen de inversión al que deberán apegarse las sociedades de inversión.

La Junta de Gobierno está conformada por:

- El Secretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien la presidirá.
- El Presidente De la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (Comisión). Es la máxima autoridad administrativa de la Comisión. Es nombrado por el secretario de la SHCP.
- 2 vicepresidentes de la Comisión (los nombra o remueve la Junta de Gobierno a petición o sugerencia del Presidente de la CONSAR)

- 13 vocales, los cuales se distribuyen de la siguiente forma:

- 1) Secretario del Trabajo y Previsión Social
- 2) Gobernador del Banco de México
- 3) Subsecretario de SHCP
- 4) Director General del IMSS
- 5) Director General del INFONAVIT
- 6) Director General del ISSSTE
- 7) Director General de la CNBV
- 8) Director General de la CNSF

Los cinco vocales restantes los designa el Secretario de la SHCP de los cuales:

- 9) 4 representantes de organizaciones nacionales de trabajadores.²²
- 10) 1 de los correspondientes a los patrones,²³ que formen parte del Comité Consultivo y de Vigilancia y que ostenten la mayor representatividad.

Cada propietario debe tener un suplente, el cual puede cambiar libremente a elección de la entidad que lo haya elegido, no obstante, en el caso de los suplentes de los trabajadores o de los patrones, también deberán de ser elegidos por el Secretario de la SHCP. Los suplentes para todos los casos deberán estar en el rango inmediato inferior al del propietario.

En ausencia del Secretario de Hacienda, el presidente de la comisión presidirá las reuniones de la Junta de Gobierno.

²² De acuerdo con información de la Comisión, hay dos representantes de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y un representante de cada una de las siguientes agrupaciones: Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), Confederación Regional Obrera Mexicana.

²³ Pertenece a la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN). Información de la CONSAR.

1.3 Presidencia

El presidente de la CONSAR, es nombrado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, y es la máxima autoridad administrativa de la Comisión, entre sus facultades se encuentran: representar legalmente a la Comisión; dirigirla administrativamente; formular y exponer a la Junta de Gobierno proyectos sobre las diversas disposiciones generales que tiene la facultad de emitir dicho órgano; informarle sobre alguna situación que afecte el buen funcionamiento de los sistemas presentándole propuestas sobre las medidas pertinentes a aplicar; brindarle a dicha Junta un informe semestral sobre la situación que guardan los sistemas de ahorro para el retiro y un informe anual sobre las labores desarrolladas por la Comisión; ejecutar los acuerdos de intervención administrativa o gerencial de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, con excepción de las instituciones de crédito.

1.4 Comité Consultivo y de Vigilancia

Es un órgano tripartito, integrado por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno. Lo preside un representante de organizaciones nacionales de trabajadores o de patrones. Su objetivo es velar por los intereses de las partes involucradas, a efecto de que siempre se guarde armonía y equilibrio entre los intereses para el mejor funcionamiento de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (SAR). Lo integran:

- El Presidente de la CONSAR
- Un representante de la SHCP
- Un representante de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Un representante del Instituto Mexicano del Seguro Social

- Un representante del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
- Un representante del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- Un representante del Banco de México
- 6 representantes de los trabajadores, de los cuales 5 son designados de acuerdo con los usos y costumbres que tiene la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) en Comités análogos; el sexto es designado por la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). La SHCP elige a 4 de los representantes para que funjan como vocales en la Junta de Gobierno.
- 6 representantes de los patrones. El Ejecutivo mediante la STPS fija las bases para designarlos. La SHCP elige a uno para formar parte de la Junta de Gobierno, éste deberá cumplir con representar a la mayoría.

La función principal del Comité Consultivo y de Vigilancia sólo es conocer y emitir opiniones sobre diversos temas que involucran los sistemas de ahorro para el retiro, tal es el caso de emitir opinión respecto a las reglas generales relativas al régimen de inversión al que deberán apegarse las sociedades de inversión; a las reglas sobre las comisiones, su estructura y aplicación; conocer lo referente a la administración de cuentas individuales; aprobar los nombramientos de los contralores normativos y de los consejeros independientes de las AFORES y las SIEFORES.

El Comité Consultivo y de Vigilancia tendrán que presentar anualmente un informe sobre el desarrollo de sus actividades a la Junta de Gobierno en donde verterán las recomendaciones que considere pertinentes para mejorar el funcionamiento del sistema.

Conviene indicar que existe un Comité de Análisis de Riesgos, cuya función principal es establecer los criterios y lineamientos para seleccionar los riesgos crediticios permisibles de los valores que integren la cartera de las sociedades de inversión. El Comité está conformado por:

- 3 representantes de la CONSAR
- 2 de la SHCP
- 2 del Banco de México
- 2 de la CNBV
- 2 de la CNSF

El Comité es presidido por uno de los representantes de la CONSAR.

1.5 Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro (AFORES)

Son entidades financieras dedicadas a administrar las cuentas individuales de ahorro para el retiro de los trabajadores y las sociedades de inversión.

Algunas de sus funciones son: individualizar las cuotas y aportaciones a las cuentas individuales, los rendimientos de éstas; otorgar servicios de administración a las sociedades de inversión; pagar los retiros programados; los retiros parciales en caso de desempleo o por matrimonio; entregar los recursos a la aseguradora que el trabajador a pensionarse o sus beneficiarios elijan para contratar una renta vitalicia y/o un seguro de sobrevivencia. Asimismo tiene la obligación de informar a la CONSAR, los nombramientos de los miembros de su consejo de administración, del director general, de los funcionarios de los dos

niveles inmediatos siguientes y de sus comisarios y someter a la aprobación del Comité Consultivo y de Vigilancia, los nombramientos de sus consejeros independientes²⁴ y del contralor normativo;²⁵ enviar a los ahorradores por lo menos cuatrimestralmente²⁶ el estado de cuenta y de inversiones de su ahorro, en los cuales se le informará:

- I) Las aportaciones patronales, del Estado y las del trabajador
- II) El número de acciones propiedad del trabajador
- III) El número de días de cotización registrados durante cada bimestre del periodo que comprenda el estado de cuenta.
- IV) Comisiones cobradas por la Administradora y las Sociedades de Inversión que ésta administre.

Si bien las administradoras podrán incluir información adicional en cuanto al sistema de ahorro para el retiro, la CONSAR establece el formato del estado de cuenta.

Las AFORES cobrarán por la administración de las cuentas individuales, una comisión equivalente a un porcentaje del saldo de la cuenta individual de cada trabajador y en ningún caso podrán cobrar comisiones por el traspaso de las

²⁴ Expertos en materia financiera, económica, jurídica o de seguridad social; su voto aprobatorio para algunos asuntos de la administradora, resulta indispensable.

²⁵ Responsable de vigilar que los funcionarios y empleados de la administradora cumplan con la normatividad externa e interna. El contralor normativo sólo reportará al consejo de administración y a la asamblea de accionistas, ésta última es quien lo nombra y puede suspenderlo, removerlo o revocar su nombramiento.

²⁶ De acuerdo con el Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, los periodos de los estados de cuenta comprenderán del 01 de enero al 30 de abril; del 01 de mayo al 31 de agosto y finalmente, del 01 de septiembre al 31 de diciembre de cada año.

cuentas individuales o de recursos entre sociedades de inversión, ni por entregar los recursos a la institución de seguros que el trabajador o sus beneficiarios hayan elegido para la contratación de rentas vitalicias y/o el seguro de sobrevivencia.

1.6 Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES)

Las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES) son administradas y operadas por las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro (AFORES). Se encargan de invertir los recursos de las cuentas individuales. La administración de dichas sociedades está a cargo de los mismos integrantes del Consejo de Administración de la AFORE que las opere. No obstante, deberán contar con un Comité de Inversión y un Comité de Riesgos.

El Comité de Inversión es el encargado de determinar la política y la estrategia de inversión, la composición de los activos de la sociedad y designar a los operadores que ejecuten la política de inversión, los cuales deberán contar con la aprobación del o de los consejeros independientes que formen parte del Comité.

El Comité estará integrado por el director general de la administradora que opere la sociedad de inversión; al menos un consejero independiente y los demás miembros que designe el consejo de administración de la sociedad de inversión. El único miembro que también podrá pertenecer al comité de riesgos de la sociedad de inversión es el director general de la administradora, todos los demás sólo podrán pertenecer a un solo comité. Las sesiones del Comité de Inversión sólo serán válidas cuando al menos esté presente uno de sus consejeros independientes.

El objetivo del Comité de Análisis de Riesgos de las sociedades de inversión es administrar los riesgos a los que se encuentre expuesta la sociedad y vigilar que las operaciones que se hagan se ajusten a los límites, políticas y procedimientos para la administración de riesgos que haya aprobado el consejo de administración. Deberán ser miembros de dicho comité el director general de la administradora que opera la sociedad de inversión, un consejero independiente y uno no independiente de la sociedad de inversión.

El régimen de inversión que deben cumplir las SIEFORES, lo determina la CONSAR y está en función de la edad de los trabajadores y del tipo de aportaciones (obligatorias o complementarias).

Los ahorros derivados de las aportaciones obligatorias de los trabajadores se destinan dependiendo de la edad de los trabajadores, a uno de los cuatro fondos llamados SIEFORES Básicas. La SIEFORE Básica 1(SB1) es el fondo que contiene los recursos de los trabajadores con 60 años de edad o más; la SIEFORE Básica 2 (SB2) de los ahorradores de 46 a 59 años; la SIEFORE Básica 3 (SB3) de los de 37 a 45 años y finalmente la SIEFORE Básica 4 (SB4) de los menores de 37 años.

La inversión de las aportaciones voluntarias (adicionales a las obligatorias) y los fondos de previsión social²⁷ se realizan mediante las SIEFORES Adicionales.

De acuerdo con información disponible de la CONSAR, los límites de inversión que actualmente deben cumplir las SIEFORES son los siguientes:

²⁷ Fondos de primas de antigüedad y de pensiones o jubilaciones que otorgan las empresas privadas, las dependencias o entidades públicas federales, estatales o municipales como una prestación laboral adicional a los trabajadores.

CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Límites de Régimen de Inversión por SIEFORE

		Límites por tipo de SIEFORE Básica			
		SB1	SB2	SB3	SB4
Riesgo de Mercado y Liquidez	Valor en Riesgo ¹	0.70%	1.10%	1.40%	2.10%
	Diferencial del Valor en Riesgo Condicional ²	0.25%	0.40%	0.60%	0.80%
Liquidez	Coefficiente de liquidez ³	80%	80%	80%	80%
Riesgo por emisor y/o contraparte	Deuda común de mxBBB a mxAAA o en Divisas de BB a AAA	5%	5%	5%	5%
	Deuda subordinada de mxBB+ a mxBBB- o en Divisas de B+ a BB-	1%	1%	1%	1%
	Instrumentos extranjeros de BBB- a AAA un solo emisor o contraparte	5%	5%	5%	5%
	Sobre una misma emisión	Máximo (35%, \$300mdp)			
	Valores Extranjeros	20%	20%	20%	20%
	Renta Variable	5%	25%	30%	40%
	Instrumentos en Divisas	30%	30%	30%	30%
	Instrumentos Bursatilizados	10%	15%	20%	30%
	Instrumentos Estructurados ⁴	5%	15%	20%	20%
	Infraestructura o Vivienda	No aplica	10%	13%	13%
	Otros	No aplica	5%	7%	7%
	Protección Inflacionaria	Si (51% Min.)	No	No	No
	Mercancías	0%	5%	10%	10%

¹ Valor en Riesgo. El "Valor en Riesgo"(VaR) intenta dar una idea sobre la pérdida en que se puede incurrir en cierto periodo de tiempo. Dado que las pérdidas y ganancias son inciertas, se asocian probabilidades a las pérdidas potenciales. El VaR se refiere a la probabilidad de que ocurra un nivel de pérdidas en un periodo de tiempo dado, al que corresponde cierto nivel de confianza (escogido por el analista). El VaR corresponde al cuantil asociado al nivel de confianza fijado, de la distribución de probabilidades de pérdidas y ganancias que puede tener un conjunto de activos, en un horizonte de tiempo dado, dadas las condiciones de incertidumbre que prevalecen en el mercado.

² Diferencial del valor en riesgo condicional. Se refiere a la diferencia en el Valor en Riesgo Condicional de la cartera de una Sociedad de Inversión y el Valor en Riesgo Condicional de esa misma cartera calculada excluyendo las posiciones en Derivados. El Valor en riesgo condicional. Es el promedio simple de las minusvalías o pérdidas del Activo Administrado por la Sociedad de Inversión, condicionadas a que excedan el Valor en Riesgo; correspondiente al nivel de confianza dado, en un periodo determinado. (Disposiciones de carácter general que establecen el régimen de inversión al que deberán sujetarse las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro.

³ Coeficiente de Liquidez. Se define como el cociente de activos con plazo a vencimiento menor o igual a 30 días y aquellos con mercado secundario (activos líquidos) sobre los pasivos con plazo menor o igual a 30 días.

⁴ Producto estructurado. Es una combinación de dos o más instrumentos financieros que facilitan una eficiente combinación de rentabilidad-riesgo, y que forman a su vez un nuevo producto de inversión. Estos productos proporcionan características financieras específicas en cuanto al plazo, calidad crediticia y la posibilidad de acceso a un conjunto de mercados a los que anteriormente no se podía acceder. Estos productos pueden indizar su rentabilidad a cualquier activo: renta fija, variable, divisas, materias primas, tasas de interés, tipos de cambio, índices bursátiles, fondos de inversión, etc.

1.7 Régimen de Inversión

De acuerdo con el artículo 43 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, el régimen de inversión deberá tener como principal objetivo otorgar la mayor seguridad y rentabilidad de los recursos de los trabajadores. Establece que el régimen de inversión estará dirigido a incrementar el ahorro interno y el desarrollo de un mercado de instrumentos de largo plazo acorde con el sistema de pensiones fomentando la actividad productiva nacional; impulsando la generación de empleo, la construcción de vivienda, el desarrollo de infraestructura estratégica del país, y el desarrollo regional.

El régimen de inversión que deberán cumplir las SIEFORES lo establece la CONSAR escuchando la opinión del Banco de México, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y el visto bueno del Comité Consultivo de Vigilancia.

En caso de que a juicio de la Comisión y escuchando la opinión del Comité de Análisis de Riesgo,²⁸ existan valores que puedan representar un riesgo excesivo para la cartera de las sociedades de inversión, podrá prohibir su adquisición.

La valuación de los documentos y valores susceptibles de ser adquiridos por las sociedades de inversión, se sujetará a los criterios técnicos de valuación que establezca un Comité de Valuación conformado por: 3 representantes de la CNBV, uno de ellos lo presidirá; 2 de la SHCP,; 2 del Banco de México; 2 de la CNSF y 2 de la CONSAR.

Cuando por situaciones extraordinarias en los mercados financieros se presenten minusvalías en todas las sociedades de inversión y permanezcan por 90 días

²⁸ Su objetivo es establecer los criterios y lineamientos para la selección de riesgos crediticios permisibles de valores que integren la cartera de las sociedades de inversión. Lo integran: 3 representantes de la CONSAR, 2 de la SHCP, 2 del Banco de México, 2 de la CNBV y 2 de la CNSF.

naturales continuos, la CONSAR ordenará de manera precautoria las medidas para proteger la cartera en riesgo por un lapso de 60 días naturales. La CONSAR convocará a la Junta de Gobierno para que en uso de sus facultades, ordene la modificación del régimen de inversión autorizado y la recomposición de la cartera en riesgo.

Ante la determinación de una situación atípica en el mercado, la Junta de Gobierno deberá apegarse al art. 370 de la Ley del Mercado de Valores, el cual se refiere a que se entenderá por manipulación de mercado todo acto realizado por una o varias personas, a través del cual se interfiera o influya en la libre interacción entre oferta y demanda, haciendo variar artificialmente el volumen o precio de valores, con la finalidad de obtener un beneficio propio o de terceros.

1.8 Cuentas Individuales

Todo trabajador que ingrese a cotizar al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) tiene el derecho de que se le abra una cuenta de ahorro para el retiro. La cuenta individual de cada trabajador afiliado al IMSS se integrará por las siguientes subcuentas:

- Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez;
- Aportaciones Voluntarias; y
- Vivienda;

En la subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez se encuentran los recursos derivados de aportaciones obligatorias establecidos en la Ley del Seguro Social; y en la subcuenta de Aportaciones Voluntarias se depositan los recursos adicionales que el trabajador o el patrón deciden depositar de manera voluntaria a la cuenta individual del empleado.

Para el caso de los trabajadores afiliados al ISSSTE, la cuenta individual está compuesta por las siguientes subcuentas:

- Ahorro para el Retiro;
- Aportaciones Voluntarias;
- Ahorro Solidario; y
- Fondo de Vivienda

Los recursos derivados de aportaciones obligatorias se encuentran en la subcuenta de Ahorro para el Retiro.

En la subcuenta de aportaciones voluntarias, se depositan los recursos adicionales que el trabajador afiliado al ISSSTE o la Dependencia o Entidad en la que labora decide aportar de manera complementaria a la cuenta individual de ahorro para el retiro del trabajador.

La subcuenta de Ahorro Solidario contiene los recursos derivados del ahorro adicional que los trabajadores deciden hacer para su retiro y de los recursos que el gobierno le otorga como incentivo de ahorro. El ahorro solidario funciona de la siguiente manera: Los trabajadores eligen el porcentaje (a lo más el 2%) que se les descontará de su salario base a fin de ahorrarlo para su retiro, por cada peso adicional ahorrado, el gobierno aportará a 3.25 pesos.

A excepción de las subcuentas de vivienda (sólo se usa para financiar el retiro del trabajador en caso de que no lo haya utilizado a lo largo de su vida laboral), las AFORES son las encargadas de administrar las subcuentas que conforman la cuenta individual.

Una vez que se registra una cuenta individual, el trabajador tiene el derecho más no la obligación de elegir a la AFORE que administre su cuenta. Al no existir la obligación, el trabajador puede o no elegir AFORE.

1.9 Asignación de Cuentas

Las aportaciones de la cuenta individual de los trabajadores son depositadas en una Cuenta Concentradora operada por el Banco de México.

Las cuotas y aportaciones de los trabajadores cotizantes al IMSS que no elijan administradora, se conservarán en una Cuenta Concentradora operada por el Banco de México hasta que los trabajadores elijan una Administradora o bien hasta que la CONSAR la asigne a la AFORE con mayor Rendimiento Neto (rendimiento después de comisiones). Las cuentas asignadas deben cumplir con haber registrado aportaciones durante un año consecutivo.

Los recursos que permanecen en la Cuenta Concentradora se invierten en valores o créditos a cargo del Gobierno Federal. El rendimiento es fijado por la SHCP.

Conviene precisar que en el caso de los trabajadores cotizantes al ISSSTE, que no elijan administradora, sus recursos serán administrados por el Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado (PENSIONISSSTE) puesto que en el artículo 97 de la Ley del ISSSTE se estipula que a cada trabajador se le abre una cuenta individual en PENSIONISSSTE o en la Administradora que decida.

El registro y control de las cuentas individuales que se encuentren pendientes por asignar y de las que fueron asignadas pero que no recibieron cuotas o aportaciones durante al menos seis bimestres consecutivos lo lleva una Administradora nombrada Prestadora de Servicios, la cual es designada por la CONSAR mediante procesos de licitación.

Cabe precisar que los recursos asociados a la cuenta individual de los trabajadores cotizantes a algún instituto, son transferidos a la Cuenta Concentradora mediante Entidades Receptoras, las cuales actúan por cuenta y orden de los institutos de seguridad social.

La dispersión de los recursos, se lleva a cabo a través de las Empresas Operadoras.

Las Empresas Operadoras son empresas son concesionarias para operar la Base de Datos Nacional del SAR,²⁹ algunas de las funciones de las Operadoras son:

- I. Administrar la Base de Datos Nacional SAR, para lo cual obtiene la información de los ahorradores de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y la integra en la Base de Datos Nacional SAR.
- II. Controlar los procesos de Traspaso de las cuentas individuales.
- III. Servir como cuenta concentradora y distribuidora entre el IMSS, el INFONAVIT, el ISSSTE, FOVISSSTE y las Administradoras.
- IV. Informar a las Administradoras, sobre las tasas de rendimiento que deberán aplicar a la Subcuenta de Vivienda y a la Subcuenta del Fondo de la Vivienda, de conformidad con la información que le proporcione el INFONAVIT o el FOVISSSTE, según corresponda.
- V. Informar a quien la Comisión le indique, las tasas de rendimiento de la Cuenta Concentradora que, a su vez les haya informado la Secretaría.
- VI. Desarrollar el manual de Procedimientos Transaccionales, en el cual se especifican los formatos, sistemas, características y demás aspectos técnicos y operativos relativos a la transmisión de las transacciones informáticas de información. La Comisión tendrá que aprobar dicho manual y los Institutos podrán opinar respecto a las operaciones y procesos en los que el manual prevea su participación.
- VII. Distribuir los fondos de las cuotas y aportaciones recibidas en la Cuenta Concentradora a las Administradoras correspondientes.
- VIII. Identificar las cuentas individuales duplicadas.
- IX. Proporcionar la información estadística que requiera la Comisión para elaborar informes que pretenda dar a conocer al público en general.

²⁹ Contiene toda la información de los sistemas de ahorro para el retiro, la información individual de cada trabajador y el registro de la administradora o institución de crédito en que cada uno se encuentre afiliado. Dicha base de datos es administrada por una Empresa Operadora, la cual la administra bajo una concesión otorgada por la SHCP.

Otros aspectos importantes que tienen que ver con las cuentas individuales son los siguientes:

1.10 Traspasos

Los ahorradores tienen derecho a solicitar el traspaso de su cuenta individual a otra administradora distinta a la que administrara sus recursos una vez al año o bien antes de un año en los siguientes casos:

- I. Que la AFORE a la que el trabajador desea traspasar sus recursos (administradora destino) tenga un Rendimiento Neto mayor que la AFORE en la que estaba el trabajador. El desempeño financiero de la administradora destino, tendrá que ser superior al mostrado por el 33 por ciento de las demás al menos durante 7.2 meses de los últimos 24.

Cabe precisar que el trabajador estará limitado en ejercer dicho derecho si la administradora que lleva la gestión de su cuenta, muestra un rendimiento mayor o igual del de la mediana³⁰ en al menos 17 meses de los últimos 24.

- II. Que la administradora que opera la cuenta individual incremente sus comisiones sobre saldo.
- III. Cuando la administradora que opere la cuenta individual del trabajador, modifique el régimen de inversión de las

³⁰ Valor que se encuentra exactamente a la mitad del conjunto de datos.

Sociedades de Inversión en las que estén invertidos los recursos del ahorrador.

- IV. Cuando la administradora que opera la cuenta individual entre en disolución.
- V. Cuando inicie un estado de fusión, las personas registradas en la administradora fusionada.

1.11 Comisiones

Derivado de la administración de las cuentas individuales, las AFORES podrán cobrar como comisión, un porcentaje del saldo acumulado en la cuenta individual de los trabajadores. De acuerdo con el artículo 37 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, durante los primeros diez días de noviembre, las AFORES deben presentar a la Junta de Gobierno de la CONSAR una propuesta de comisión a cobrar durante el siguiente año. La Junta de Gobierno deberá resolver la aprobación o negación de la comisión propuesta por cada administradora. Asimismo, es la encargada de dictar políticas y criterios en cuanto a comisiones se refiere, particularmente sobre la dispersión máxima permitida entre la comisión más baja y la más alta.

2. Reforma a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro Presentada por el Ejecutivo Federal en el Marco del Paquete Económico 2014

De acuerdo con la Iniciativa del Ejecutivo Federal, persisten retos importantes en el sistema de pensiones de cuentas individuales. Entre ellos, garantizar a todos los mexicanos el acceso al SAR para que éste funcione como una auténtica red de apoyo a lo largo de su ciclo productivo y en la etapa de retiro durante la vejez.

La iniciativa propone fortalecer y consolidar al Sistema de Ahorro para el Retiro a través de diversas modificaciones:

1. Adopción de un nuevo modelo de traspasos de cuentas individuales.
2. Cambios al esquema de cobro de comisiones por parte de las AFORES.
3. Nuevas reglas de asignación para los nuevos trabajadores entrantes al sistema.
4. Fortalecimiento del gobierno corporativo de las AFORES y ampliación de su objeto.
5. Nuevas obligaciones operativas para las AFORES y nuevas facultades a la CONSAR para la supervisión de éstas.
6. Atención y servicios a los trabajadores.
7. Incentivos al Ahorro Voluntario.
8. Mayor certeza jurídica y facilidad de trámites para los beneficiarios.
9. Cambios operativos al régimen de inversión de las AFORES.

2.1 Adopción de un Nuevo Modelo de Traspasos de Cuentas Individuales

El número de traspasos de una AFORE a otra alcanzó 2.1 millones en 2013, su nivel más alto en cinco años. Si bien el traspaso de administradora representa el derecho de los ahorradores en el SAR a elegir la administradora que más convenga a sus intereses, la CONSAR estima que en promedio, el 50 por ciento de los ahorradores se traspasan a administradoras que ofrecen menores rendimientos después de comisiones, 20 por ciento a una AFORE con rendimiento similar y sólo el 30 por ciento a AFORE con rendimiento mayor.

Esta situación se explica por dos factores: un creciente gasto comercial efectuado por las AFORES y por el desconocimiento entre los ahorradores de la importancia que tiene elegir AFORE correctamente.

Ante dicho panorama, y con la finalidad de que los trabajadores tomen mejores decisiones se propone adoptar un nuevo modelo de traspasos. Se propone establecer el derecho al traspaso cada dos años en vez de uno, con posibilidad de hacerlo después del primer año y antes del segundo siempre y cuando dicho cambio sea a una AFORE que ofrezca mejores rendimientos y presente mejor desempeño en servicios.

Asimismo, con la finalidad de que los trabajadores cuenten con mayor información sobre los Sistemas de Ahorro para el Retiro, propone ampliar las acciones que al efecto pueden llevar a cabo las AFORE mediante la generación de publicidad y las acciones relacionadas con ésta, esto es, enviar a los trabajadores – además de los tres estados de cuenta al año- un informe previsional una vez al año que coadyuve a generar mayor conciencia y cultura de ahorro de largo plazo entre los ahorradores del sistema.³¹

³¹ Sujeto a las disposiciones generales que emita la CONSAR.

2.2 Cambios al Esquema de Cobro de Comisiones por Parte de las AFORES

En los últimos años, las comisiones se han ido reduciendo gracias a diversas medidas emprendidas por el Congreso de la Unión y la CONSAR.

Con la finalidad de promover una mayor competencia entre las AFORES, que conduzca a un menor nivel de comisiones para el trabajador y una menor dispersión en materia de rendimientos, la iniciativa propone modificar el esquema vigente de cobro de comisiones. Concretamente, plantea mantener el esquema actual de comisión única, pero estructurada en dos componentes: uno, calculado como porcentaje sobre el valor de los activos administrados; y otro calculado sobre el desempeño en la administración de fondos.

Para los casos que una AFORE omita presentar su propuesta de comisión anual para autorización por parte de la Junta de Gobierno de la CONSAR, o en su caso ésta le niegue dicha autorización se propone que dicha AFORE esté obligada a cobrar la comisión sobre saldo más baja que se haya autorizado hasta que presente o modifique su solicitud, según sea el caso y sus comisiones sean autorizadas por la Junta.

2.3 Nuevas Reglas de Asignación para los Nuevos Trabajadores Entrantes al Sistema

El SAR cuenta actualmente con 12 AFORES que compiten por atraer a más de 50 millones de cuentahabientes. La “asignación” de aquellos trabajadores que no eligen voluntariamente a una AFORE que ofrezca mayores rendimientos netos ha probado ser una medida acertada y efectiva. Sin embargo, un número significativo de cuentas permanecen sin registro un mayor tiempo al deseado.

Actualmente, cuando la cuenta de un trabajador que no elige AFORE no registra actividad constante durante al menos seis bimestres consecutivos, es transferida a la Prestadora de Servicios, donde permanece hasta que haga aportaciones por

un año consecutivo y entonces sea asignada a una Administradora, o bien, hasta que el trabajador elija AFORE. En los últimos años se han venido acumulando una cantidad importante de cuentas individuales en la Prestadora. A diciembre de 2013, el número de cuentas en ésta, es de 5.9 millones, con un ahorro acumulado de 27.0 miles de millones de pesos. Los recursos que administra la Prestadora de Servicios son invertidos en valores del gobierno en Banco de México, obtienen un rendimiento predeterminado (2.5% real anual, determinado por la SHCP y pagan una comisión de 0.3%). Las acciones que al respecto se proponen tienen dos componentes:

1. Se sugieren cambios al esquema de asignación de cuentas que garantice que los trabajadores que ingresen al Sistema inicien su vida laboral en una AFORE que ofrezca los más altos rendimientos netos de comisiones y el mejor desempeño. Para tal propósito, se propone dotar a la CONSAR de mayores atribuciones para determinar mediante disposiciones de carácter general las características y requisitos con base en los cuales se realizará dicha asignación de cuentas.

2. Se propone transformar la figura de Prestadora de Servicios. El ahorro de un trabajador en Prestadora de Servicios, ha obtenido menores rendimientos que un trabajador asignado o registrado en una AFORE. Adicionalmente, al reincorporar al sistema de AFORE las cuentas con baja actividad, se busca propiciar un mayor interés por parte de éstas para llevar a cabo el registro de estas cuentas. Se propone también que las cuentas activas se definan como las que han recibido al menos 1 aportación en el último año (actualmente son las que han recibido 6 aportaciones consecutivas).

2.4 Fortalecimiento del Gobierno Corporativo de las AFORES y Ampliación de su Objeto

Uno de los aspectos centrales para el buen funcionamiento del SAR es que las AFORES cuenten con procesos de toma de decisiones (operativos, de inversión o gerenciales) que sean eficaces, transparentes y de acuerdo a las mejores prácticas internacionales. Por ello se propone en la LSAR mejorar y fortalecer el gobierno corporativo de las AFORES, estableciendo con claridad las responsabilidades y funciones que deben tener los órganos de gobierno, tanto de las AFORES y sus SIEFORES, como de sus principales funcionarios y ejecutivos.

La iniciativa de LSAR contempla los consejos de administración de las AFORES, SIEFORES y Empresas Operadoras cuenten con un Comité de Auditoría y un Comité de Prácticas Societarias, con la participación de miembros independientes para mejorar los mecanismos internos de supervisión y control de las AFORES.

Se fortalecen los requisitos que deben reunir los consejeros independientes y los contralores normativos, las responsabilidades que éstos tienen a su cargo, la temporalidad de sus cargos. Asimismo, se robustece el desempeño de los Comités de Inversión y de Riesgos.

Todo lo anterior, brindará mayor certeza y transparencia sobre las acciones de las AFORES y las SIEFORES.

Adicionalmente, se prevé que los consejeros independientes y los contralores normativos no podrán ejercer, simultáneamente a su función, cargo alguno o tener vínculo laboral, ni nexo patrimonial, dentro de la AFORES a la que presten sus servicios, con cualquier otro intermediario financiero, independientemente de que este último sea parte del grupo financiero o empresarial al que en su caso pertenezca la AFORE, con entidades comerciales controladas o filiales del grupo

empresarial de la AFORE, así como con ningún otro participante en los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Se propone además, establecer una temporalidad de cuatro años en el desempeño de los contralores normativos y consejeros independientes a fin de reforzar su autonomía.

2.5 Nuevas Obligaciones Operativas para las AFORES y Nuevas Facultades a la CONSAR para la Supervisión de Éstas

Se hace especial énfasis en guardar la debida reserva de la información y documentación relativa a las operaciones y servicios en el Sistema. Se establece la posibilidad de que la información que generan los Sistemas de Ahorro para el Retiro y que conste en libros, registros y documentos, se respalde utilizando los últimos avances tecnológicos.

Se propone dotar de nuevas facultades a la CONSAR:

1. Se actualiza la LSAR para armonizarla con la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, en virtud de que existen AFORES que son entidades financieras preponderantes en los grupos financieros, por lo que se dota a la Comisión de facultades de regulación, autorización y supervisión en la materia.
2. Con la finalidad de atender de manera inmediata cualquier tipo de problemática que se presente durante la operación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, que pueda poner en riesgo financiero u operativo, se propone dotar a la Comisión de facultades preventivas y/o correctivas adicionales de aplicación inmediata.
3. Se prevé la facultad a la CONSAR de suspender o limitar las operaciones que lleve a cabo cualquiera de los participantes en los sistemas, cuando dicho participante deje de observar la normatividad aplicable.

4. Se adiciona la LSAR para prever que la Junta de Gobierno apruebe los lineamientos conforme a los cuales la propia Comisión dé a conocer al público en general información sobre las sanciones que se aplican por infracciones a la LSAR o a las disposiciones que de ella emanan.

2.6 Atención y Servicios a los Trabajadores

Dentro del objeto de las AFORES se adicionan las siguientes obligaciones:

1. Recibir, atender, orientar, dar seguimiento y resolver las consultas y solicitudes de los trabajadores o sus beneficiarios, relacionadas con la administración y operación de sus cuentas individuales, así como los trámites que deriven de las mismas. Se prevé que en caso de que la solución del asunto requiera la participación de otras personas, se deberá orientar al trabajador o a sus beneficiarios sobre las acciones y medidas que deben llevar a cabo.
2. Prestar y ofrecer servicios y productos en materia de previsión social, que sean aprobados por la CONSAR.

2.7 Incentivos al Ahorro Voluntario

Se propone que en la Ley del Seguro Social, se otorgue un esquema de incentivos para aumentar las aportaciones voluntarias de los trabajadores afiliados al IMSS donde, a cambio de un ahorro voluntario adicional por parte de éste, el gobierno aporte automáticamente a su cuenta individual una fracción de dicho ahorro, con un tope predeterminado. Adicionalmente, propone que se permita a las AFORES otorgar incentivos para que los trabajadores realicen aportaciones voluntarias o complementarias de retiro en sus cuentas.

Concretamente se proponen las siguientes medidas:

- Se otorgará un esquema de incentivos donde el gobierno aportará, por cada peso aportado por el trabajador, 20 centavos hasta un tope máximo de 60 pesos al año.
- La ley deja abierta la posibilidad de incrementar el monto de estímulo.
- Se hará una mayor promoción del ahorro voluntario por diversos medios de comunicación.

2.8 Mayor Certeza Jurídica y Facilidad de Trámites para los Beneficiarios

Para ofrecer mayor certidumbre a los titulares de las cuentas individuales, es necesario que la información sobre los beneficiarios, en caso de fallecimiento del titular de la cuenta sea explícita, clara y transparente. Hoy en día, los beneficiarios del titular fallecido encuentran obstáculos para recuperar el ahorro del trabajador, pues se requiere de una resolución emitida por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en términos de lo dispuesto por la Ley del Seguro Social y la Ley del ISSSTE, respectivamente. Dichos juicios duran en su trámite entre seis meses y hasta dos años hasta su conclusión, en perjuicio de los deudos del trabajador.

La iniciativa propone que en caso de fallecimiento del titular, la AFORE en la que se encuentre registrado, entregue el saldo en una sola exhibición a quienes el propio trabajador hubiese designado, expresamente y por escrito, como beneficiarios. Por lo que se adiciona, en el contenido de los contratos de administración como elemento mínimo, el nombre de los beneficiarios, así como la proporción de los recursos que corresponderá a cada beneficiario.

2.9 Cambios Operativos al Régimen de Inversión de las SIEFORES

El régimen de inversión de las SIEFORES ha ido flexibilizándose en los últimos años con el propósito de alentar una mayor diversificación en las carteras que brinde mayor seguridad y rendimientos al ahorro de los trabajadores. La iniciativa propone seguir ampliando el universo de alternativas en que podrán invertir las AFORES, al mismo tiempo que se pretende facultar a la Junta de Gobierno de la CONSAR para establecer políticas prudenciales en la gestión de los recursos de los trabajadores.

En particular se propone lo siguiente:

- Se permitirá a las AFORES financiar proyectos productivos a través de negociaciones directas con los emisores o empresas (conocidas como ofertas privadas).
- CONSAR estará facultada para emitir reglas prudenciales respecto a la inversión en ofertas privadas.
- Se ampliarán las facultades del Comité de Análisis de Riesgos (CAR) para emitir criterios para la gestión de riesgos financieros.

Consideraciones Finales

Un punto importante en la Iniciativa del Ejecutivo es que no se precisan los ponderadores que tendrá cada componente del esquema de comisión propuesto. Por lo anterior y a manera de brindar mayor claridad, sería deseable se estableciera claramente su forma de cálculo.

En materia de promotores, la CONSAR cuenta con las facultades para regular los requisitos necesarios para la contratación de los mismos, por lo que podría hacer uso de esas facultades para reducir su gasto comercial.

Referencias

- Iniciativa que expide la Ley de la Pensión Universal y la Ley del Seguro de Desempleo, y que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social; de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; de la Ley Federal del Trabajo; de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, y de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Presentada por el Ejecutivo federal. Gaceta Parlamentaria, número 3857-I, domingo 8 de septiembre de 2013.

Ley del Seguro de Desempleo en el Marco de La Reforma Social y Hacendaria Presentada por el Ejecutivo Federal

Introducción

El presente documento es un análisis de la reforma que incorpora el Seguro de Desempleo en el Sistema de Seguridad Social en México en el marco de la Reforma Social y Hacendaria, presentada por el Ejecutivo Federal, en septiembre de 2013. El estudio se divide en tres secciones para su análisis, éstas se explican a continuación: la primer sección contiene la situación actual de las aportaciones al fondo de vivienda, tema central en la propuesta de financiamiento del Seguro de Desempleo en México; la segunda sección enlista las leyes que se pretenden incluir o modificar en la Iniciativa referente al Seguro de Desempleo; y finalmente, la tercera sección es un análisis de la Iniciativa del Gobierno Federal, sus características y requisitos.

Aportaciones Actuales al Fondo de Vivienda de los Trabajadores

Actualmente, el Artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo establece: “Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, está obligada a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Para dar cumplimiento a esta obligación, las empresas deberán aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el cinco por ciento sobre los salarios de los trabajadores a su servicio”.

Para el caso de las aportaciones de los trabajadores que cotizan al IMSS, dichas aportaciones del 5% sobre el salario base de cotización son realizadas por el patrón, se registran en las cuentas de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), pero los recursos son administrados por el INFONAVIT.

Para el caso de los trabajadores al servicio del estado, las aportaciones del 5% sobre el sueldo básico se llevan a cabo por las dependencias o entidades, se registran en las cuentas de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), pero los recursos son administrados por el FOVISSSTE.

Cada cuenta individual tiene una subcuenta correspondiente a vivienda, la cual es administrada por la AFORE del trabajador hasta en tanto no haga uso de esos recursos.

Articulado

En la Iniciativa del Gobierno Federal, en el tema del Seguro de Desempleo, se plantea la expedición de una Ley del Seguro de Desempleo (27 artículos y 4 transitorios) y reformas en cuatro leyes, con la finalidad de introducir y adecuar ésta nueva ley en el orden jurídico vigente, siendo las siguientes: Ley del Seguro Social, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda y Ley Federal del Trabajo.

Propuesta de Iniciativa del Gobierno Federal

Requisitos

- I. Contar con por lo menos ciento cuatro cotizaciones semanales (2 años) en un periodo no mayor a treinta y seis meses (3 años), a partir de su inscripción al Régimen Obligatorio o desde la fecha en que se devengó el último pago mensual de la prestación.
- II. Haber permanecido desempleado al menos cuarenta y cinco días naturales consecutivos (mes y medio).
- III. No percibir otros ingresos económicos por concepto de jubilación o pensión.
- IV. Acreditar el cumplimiento de los requisitos comprendidos en los programas de promoción, colocación y capacitación a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Beneficio

El Seguro de Desempleo se otorgará en pagos mensuales que no excederán de seis meses de protección. El asegurado bajo ninguna circunstancia podrá recibir menos de un mes de Salario Mínimo (por Salario Mínimo se entiende el salario mínimo diario general vigente en el área geográfica respectiva).

En primer término se utilizarán los recursos acumulados en la Subcuenta Mixta para cubrir cada pago, por un monto máximo equivalente a un porcentaje del salario base de cotización promedio de las últimas ciento cuatro cotizaciones semanales (2 años), como se establece a continuación:

Primer pago mensual	Sesenta por ciento
Segundo pago mensual	Cincuenta por ciento
Tercer pago mensual	Cuarenta por ciento
Cuarto pago mensual	Cuarenta por ciento
Quinto pago mensual	Cuarenta por ciento
Sexto pago mensual	Cuarenta por ciento

Si el saldo disponible de la Subcuenta Mixta no es suficiente para cubrir la totalidad del pago mensual correspondiente conforme a los porcentajes del salario base de cotización a que se refiere la tabla anterior, dicho pago se realizará hasta por el saldo disponible, siempre y cuando cuente con al menos un salario mínimo mensual para cada uno de los meses faltantes por solventar. En caso contrario, si el saldo disponible de la Subcuenta Mixta del desempleado no es suficiente para cubrir al menos un pago equivalente a un mes de Salario Mínimo, se completarán los recursos de la siguiente forma:

- I. Se utilizarán los recursos del Fondo Solidario para que el desempleado reciba un pago equivalente a un mes de Salario Mínimo por cada uno de los meses faltantes de liquidar.
- II. Cuando el saldo del Fondo Solidario sea insuficiente para cumplir con lo anterior, el Gobierno Federal, con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, cubrirá la diferencia hasta alcanzar el equivalente a un mes de Salario Mínimo por cada uno de los meses faltantes, hasta completar los seis meses de pagos.

Régimen Financiero

Los recursos necesarios para financiar el pago del seguro de desempleo se cubrirán conforme al siguiente cuadro:

Financiamiento del Seguro de Desempleo		
Porcentaje del Salario Base de Cotización	Subcuenta Mixta	Fondo Solidario
Patrón	2%	1%

La Iniciativa señala que el desempleado podrá recibir la prestación con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, cuando los recursos del Fondo sean insuficientes para cumplir con al menos un mes de salario mínimo, en una sola ocasión dentro de un período de cinco años.

Los patrones no aportarán para el financiamiento del Seguro de Desempleo una mayor cantidad de la que actualmente contribuyen. Lo anterior es debido al cambio previsto en el artículo 136, de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue: “Artículo 136. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, está obligada a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Para dar cumplimiento a esta obligación, las empresas deberán aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el dos por ciento

sobre los salarios de los trabajadores a su servicio.” Así, se modifica la aportación realizada por los patrones para la vivienda del trabajador del 5 por ciento al 2 por ciento, en cambio los patrones contribuirán con el 3 por ciento al Seguro de Desempleo a través de dos fondos (2% a la subcuenta mixta y 1% al fondo solidario).

Trabajadores Eventuales

En el caso de los desempleados que hayan prestado sus servicios por contrato por tiempo u obra determinada, para acceder a la prestación deberán cumplir con los requisitos previos, así como contar con al menos veintiséis semanas (6 meses) de cotizaciones en un periodo no mayor a doce meses a partir de su inscripción al Régimen Obligatorio o desde la fecha en que se devengó por última vez la prestación.

El pago del seguro de desempleo se realizará en una sola exhibición, únicamente con cargo al saldo en la Subcuenta Mixta y no podrá exceder del equivalente a dos veces el salario base de cotización promedio de las últimas veintiséis semanas de cotizaciones registradas al seguro de desempleo. Lo anterior será financiado por la cuota, a cargo de los patrones, equivalente al tres por ciento del salario base de cotización del trabajador, la cual será depositada en la Subcuenta Mixta.

Varios Patrones

En el caso de los desempleados que hayan prestado sus servicios a varios patrones, se tomará en cuenta para el cálculo del pago del seguro de desempleo la suma de los salarios que hayan sido percibidos de manera simultánea en los distintos empleos, cuyo monto no podrá exceder de veinticinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Administración Subcuenta Mixta y Fondo Solidario

La Subcuenta Mixta formará parte de la Cuenta Individual del trabajador para el depósito y administración de las aportaciones patronales. (Artículo 21 de la Ley del Seguro de Desempleo)

El Fondo Solidario será constituido y administrado por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría del Trabajo. Los recursos del Fondo Solidario no formarán parte del patrimonio de la Federación ni de sus entes públicos. (Artículos 18, 19 y 20 de la Ley del Seguro de Desempleo)

La administración y operación del Seguro estará a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), quienes aplicarán, respectivamente, la Ley del Seguro Social y la Ley del ISSSTE, en todo lo no previsto por la Ley del Seguro de Desempleo y su Reglamento. Dichos institutos emitirán las disposiciones de carácter general que se requieran para este fin, previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Usos Adicionales de la Subcuenta Mixta

La Subcuenta Mixta podrá ser utilizada por los trabajadores para los siguientes fines:

- I. Complementar los recursos de la Subcuenta de Vivienda prevista en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.
- II. Complementar los recursos destinados a la contratación de una renta vitalicia, seguro de sobrevivencia, retiros programados o, en su caso, su entrega en una sola exhibición cuando ésta proceda, en términos de lo dispuesto por la Ley del Seguro Social y la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

En los casos en que los trabajadores hubieran ejercido un crédito hipotecario y el Fondo Solidario se agote, el Gobierno Federal cubrirá los pagos mensuales correspondientes hasta por un salario mínimo.

Programas de promoción, colocación y capacitación

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), para las personas que soliciten el seguro de desempleo, deberá:

- a) Implementar un programa de promoción y colocación de empleos.
- b) Brindarles asesoría y promover su capacitación o adiestramiento.
- c) Dar seguimiento al resultado de las entrevistas de trabajo que, en su caso, se concierten.
- d) Verificar que cumplan con lo dispuesto en el programa.

Transitorios

Diversas disposiciones para definir aspectos y fechas de operación del Seguro de Desempleo:

- El Ejecutivo Federal deberá expedir el Reglamento de la Ley del Seguro Social en materia del Seguro de Desempleo, en un plazo que no excederá de ciento ochenta días (6 meses) contados a partir de la entrada en vigor del Decreto.
- El IMSS y el ISSSTE emitirán las disposiciones de carácter general a más tardar a los noventa días (3 meses) posteriores a la entrada en vigor del Reglamento.
- Las aportaciones patronales a la subcuenta mixta del trabajador se efectuará a partir de la fecha que determine el Reglamento de la Ley del Seguro de Desempleo.

- El inicio de cotizaciones se considerará desde el 1 de enero de 2013.
- El seguro de desempleo previsto en la Ley del Seguro Social podrá otorgarse a quienes queden desempleados a partir del 1 de enero de 2015.

Para los desempleados que durante los años 2015 y 2016 reúnan los requisitos previstos, si el saldo de la Subcuenta Mixta no es suficiente, se podrá afectar hasta el sesenta por ciento del saldo acumulado en la subcuenta de vivienda, siempre y cuando éste no se encuentre comprometido en un crédito otorgado en términos de la Ley del INFONAVIT y la Ley del ISSSTE. Si los recursos mencionados son insuficientes, siguiendo las reglas de operación del Seguro de Desempleo, la diferencia que subsista se pagará con cargo a los recursos del Fondo Solidario para alcanzar un salario mínimo mensual y en caso de ser insuficientes, nuevamente, el Gobierno Federal cubrirá la diferencia con recursos presupuestales por un monto fijo mensual equivalente a un mes de Salario Mínimo hasta por seis meses.

**Ley de la Pensión Universal
Presentada por el Ejecutivo
Federal en el Marco de La
Reforma Social y Hacendaria**

Conforme a los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y en el marco del Pacto por México, la SHCP presentó el 8 de septiembre, dentro del Paquete Económico 2014, la iniciativa que expide la Ley de la Pensión Universal y la Ley del Seguro de Desempleo, así como reformas que adicionan y derogan diversas leyes para establecer mecanismos de seguridad social universal. Dentro de las iniciativas se contemplan reformas a los artículos: 4º, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A continuación se describe brevemente lo que respecta a la Ley de la Pensión Universal.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el

66.3 por ciento de la personas mayores de 65 años en México nunca cotizaron en algún sistema de seguridad social y por lo tanto no cuentan con una pensión derivada de su relación laboral para enfrentar sus necesidades básicas. A pesar de que actualmente el Programa de Pensión para Adultos Mayores (65 y más) atiende a parte de esta población, al no estar como derecho en la Constitución no se garantiza la universalidad ni su permanencia en el futuro pues está sujeto al

Presupuesto de Egresos de la Federación. Ante tal situación y con el fin de garantizar la ayuda para los adultos mayores el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de Reforma Hacendaria y Social, en la que plantea reformar el artículo cuarto constitucional a fin de asegurar a cada mexicano de 65 años o más que no tenga el carácter de pensionado una pensión mínima.

La Pensión Universal propuesta está dirigida a aquellas personas que en el 2014 tengan 65 años de edad, no cuenten con una pensión y que su ingreso mensual máximo sea de 15 salarios mínimos. En caso de ser extranjero se requiere que hayan residido en México al menos 25 años.

Los requisitos para conservar el derecho al citado beneficio es acreditar su supervivencia, atender los esquemas de prevención en materia de salud y mantenerse como no pensionado.

En el Artículo 9 de la Ley propuesta se establece que el monto mensual de la pensión será de un mil 92 pesos, el cual se actualizará anualmente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor. La cantidad establecida en dicho Artículo fue determinada a partir de la línea básica de bienestar mínimo definida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo

Social y del valor monetario mensual de una canasta alimentaria básica.

Por otra parte, en el primer transitorio se precisa que el monto mensual de la Pensión Universal para las personas que hasta 2013 recibieron apoyos del Programa de Pensión para Adultos Mayores, será equivalente al previsto en las Reglas de Operación correspondientes a dicho programa publicadas en 2013, ajustándose anualmente hasta igualar en términos reales al monto establecido en el Artículo 9 en un plazo máximo de quince años.

De igual forma, en el Artículo segundo transitorio se establece que los recursos mensuales a otorgar a las personas que en 2014 cumplan 65 años o más de edad y cumplan con los requisitos para tener acceso a una Pensión Universal será equivalente a los que reciben los beneficiarios del primer transitorio.

El financiamiento de la Pensión Universal estará a cargo del Gobierno Federal por lo que cada año se tendría que establecer en el Presupuesto de Egresos un apartado para las erogaciones correspondientes a dicho programa. El presupuesto destinado considerará el cálculo que realice la SHCP con base en la información que le proporcione el Registro Nacional de Población, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

El financiamiento de la Pensión Universal de los mexicanos que a partir de 2014 cumplan 18 años se hará a través de un fideicomiso irrevocable y sin estructura, en el Banco México, el cual se integrará con los recursos que de acuerdo con estudios actuariales y demográficos elaborados a partir del Reglamento de la Pensión Universal.

Los gastos en que se pueda incurrir derivado de la administración y operación de la Pensión Universal también los cubriría el Gobierno Federal a la instancia correspondiente de acuerdo con un Reglamento que estaría por establecerse.

**Aspectos Relevantes del Dictamen
Aprobado por la Cámara de
Diputados en Materia de Reforma
Social**

Introducción

El pasado 18 de Marzo, la Cámara de Diputados aprobó el dictamen que expide la Ley de la Pensión Universal; y que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de las Leyes de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, del Instituto del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores, y Federal del Trabajo.

A continuación se describen las características principales acerca de la conformación del Seguro de Desempleo, la Ley de la Pensión Universal, así como de la reforma a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Seguro de Desempleo

Objetivo. Otorgar un apoyo a los trabajadores que se ubiquen en desempleo, de tal forma que permita mitigar el impacto negativo en su bienestar y el de sus familias por la pérdida de ingresos laborales.

Cobertura

Trabajadores afiliados al régimen obligatorio de la Ley del Seguro Social.

Beneficios

Pagos mensuales por un periodo no mayor a seis meses. En el primer mes el pago será hasta por un monto equivalente al 60 por ciento del Salario Base de Cotización (SBC) que en promedio haya percibido el trabajador en los últimos dos años; en el segundo mes será hasta por el 50 por ciento y en los restantes cuatro meses hasta por el 40 por ciento.

Requisitos

1. Haber cotizado por lo menos 2 años en un periodo no mayor a 3 años.
2. Haber permanecido desempleado al menos 45 días naturales.
3. No percibir otros ingresos económicos por concepto de jubilación o pensión.
4. Acreditar el cumplimiento de los requisitos comprendidos en los programas de promoción, colocación y capacitación a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS).

Financiamiento

El financiamiento del Seguro de Desempleo tiene dos componentes:

1. Se reorganiza el ahorro previsional de los trabajadores, sustituyendo la posibilidad de usar la subcuenta de retiro en caso de desempleo por una nueva subcuenta mixta, financiada con parte de las aportaciones patronales para la vivienda, cuyos recursos se mantienen como propiedad del trabajador, y que pueden utilizarse para vivienda, desempleo y/o retiro.
2. El Gobierno Federal aporta el 0.5% del SBC a un fondo solidario para garantizar un beneficio de un Salario Mínimo hasta por seis meses a los trabajadores que pierdan su trabajo.

El pago de la prestación se hará de la siguiente forma:

1. Primero se utilizarán los recursos de la Subcuenta Mixta del trabajador.
2. En caso de que el saldo disponible de la Subcuenta Mixta no sea suficiente para

cubrir al menos un pago equivalente a un Salario Mínimo mensual, se utilizarán los recursos del Fondo Solidario para que el desempleado reciba un pago equivalente a esta cantidad, por cada mes que falte de cubrir la prestación.

3. Cuando el saldo del Fondo Solidario sea insuficiente, el Gobierno Federal cubrirá la diferencia hasta alcanzar el equivalente a un mes de Salario Mínimo por cada mes que falte de cubrir la prestación.
4. El desempleado podrá recibir la prestación con cargo a los recursos del Fondo Solidario y/o del Gobierno Federal, en una sola ocasión dentro de un período de cinco años.

Administración

La Subcuenta Mixta será abierta en una sociedad de inversión prevista en el INFONAVIT para tal fin, quien la administrará de forma exclusiva hasta el 30 de junio de 2017; fecha a partir de la cual podrá ser administrada, a elección del trabajador, por dicha sociedad o por la AFORE que administre su cuenta individual.

La naturaleza jurídica del Fondo Solidario será la de un fideicomiso público sin estructura orgánica.

Plazos

El Seguro de Desempleo comenzará a otorgarse a partir del 1 de enero de 2015. El inicio de cotizaciones se considerará desde el 1 de enero de 2013 y a partir del 1 de septiembre de 2014, operará el régimen de financiamiento de dicho Seguro.

Ley de la Pensión Universal

Objetivo. Garantizar a las personas adultas mayores un ingreso mínimo para cubrir sus gastos básicos de manutención durante la vejez, se aprobó la Ley de la Pensión Universal.

Cobertura

Población de 65 años de edad o más, que no cuenten con una pensión contributiva federal, o que ésta sea menor al monto de la Pensión Universal.

Beneficios

1. Recibir una pensión mensual, que se igualará gradualmente a la Línea de Bienestar Mínimo del CONEVAL; y actualizará anualmente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).
2. Apoyo económico para gastos funerarios, equivalente a dos pagos mensuales de la Pensión Universal; que se otorgará a los familiares del beneficiario a su fallecimiento.

Requisitos

1. Tener 65 años de edad o más;
2. Residentes extranjeros, tener al menos 25 años en territorio nacional;
3. Estar inscrito en el Registro Nacional de Población, y
4. En caso de que ya se cuente con una pensión contributiva federal, que ésta sea menor al monto de la Pensión Universal.

Financiamiento

Con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de cada año, incluidos los gastos administrativos.

Plazos

El apoyo de la Pensión Universal inicia con un pago mensual de 580 pesos, a partir de 2014, hasta alcanzar un monto de 1,092 pesos en 15 años, actualizados conforme al INPC.

Cada 5 años se ajustará el requisito de la edad con un factor de 0.87 aplicado a la esperanza de vida general al nacer estimada por CONAPO. El resultado se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

El reclamo de los pagos mensuales devengados conforme al derecho de la Pensión Universal prescribe en un año, contado a partir de que estos sean exigibles.

El Reglamento de la Ley de la Pensión Universal se expedirá en un plazo no mayor a seis meses, contados a partir de la entrada en vigor de dicho ordenamiento.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a partir del año 2015, publicará anualmente el último día hábil de enero, el monto mensual de la Pensión Universal aplicable a partir de febrero del año correspondiente.

La administración de la Pensión Universal pasará de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en el año 2016.

Otros

Los beneficiarios del “*Programa Pensión para Adultos Mayores*” continuarán con el apoyo a través de la Pensión Universal. Ello sin menoscabo de preservar el derecho de que a su fallecimiento, sus deudos reciban el pago final previsto en las Reglas de Operación de dicho programa (pago de marcha).

Para quienes cumplan 18 años de edad a partir de 2014, el Gobierno Federal

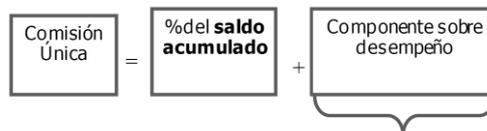
constituirá un instrumento de ahorro público con los recursos que, atendiendo a estudios actuariales y demográficos, se requieran para el financiamiento de su Pensión Universal en el futuro.

Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro

Objetivo. Fortalecer el Sistema de Ahorro para el Retiro y procurar mayores pensiones para los trabajadores, se hicieron diversas reformas a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, entre las que destacan los cambios al esquema de comisiones, a los traspasos, a la asignación de cuentas; así como otras medidas que pretenden fortalecer el gobierno corporativo de las AFORES.

Comisiones

El nuevo esquema de comisiones está basado en una comisión única, la cual estará conformada por dos componentes: uno calculado como porcentaje sobre el valor de los activos administrados y otro, sobre desempeño en la administración de fondos, dicho componente podrá representar hasta el 0.3 por ciento de los activos administrados, en los términos que establezca la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).



Podrá representar hasta el 0.3 por ciento del **saldo acumulado** en la cuenta del trabajador.

La AFORE tendrá que presentar anualmente una propuesta de comisión a la CONSAR. En caso de no presentarla, o de que la Junta de Gobierno no la autorice, la Administradora tendrá que cobrar el 75% de la comisión más baja entre las autorizadas para el año que se trate y las aplicadas por cualquier administradora o institución pública que realice operaciones semejantes durante el año anterior hasta que presente su solicitud y/o le sea autorizada.

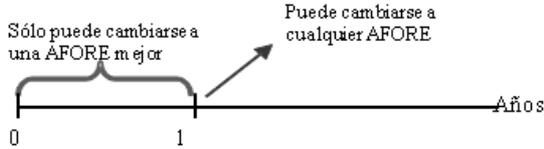
Por otra parte, se plantea que la comisión que las AFORES deberán cobrar por la administración de las cuentas de los trabajadores que no eligieron Administradora (cuentas asignadas), deberá ser menor a la que se cobra a las cuentas de los trabajadores que sí la eligieron.

Traspasos

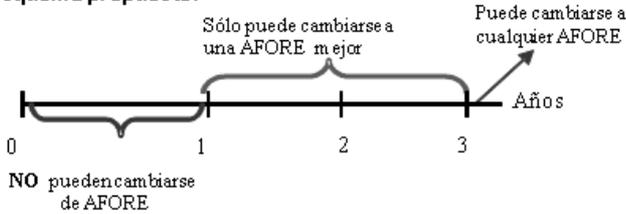
Los trabajadores podrán traspasar su cuenta individual de una AFORE a otra, una vez cada tres años, no obstante, en caso de que el trabajador desee cambiar de Administradora, podrá hacerlo después de un año, cuando la AFORE a la que desea cambiarse cumpla con cobrar menor comisión (considerando únicamente el componente calculado como porcentaje sobre el saldo), sea una AFORE cuyas sociedades de inversión hubieren registrado un mayor Rendimiento Neto; y muestre una mejor Prestación de Servicios,³² de conformidad con los parámetros y condiciones establecidos por la Comisión mediante disposiciones de carácter general.

³² En el dictamen aprobado, se define como el indicador que mida la eficiencia operativa con la que las administradoras presten sus servicios a los trabajadores, la calidad de atención y servicio de las mismas, así como la cobertura de sus servicios de atención al público. (Art. 3)

Esquema actual:



Esquema propuesto:



La Junta de Gobierno determinará el mínimo de diferencia que deberá haber entre los parámetros y condiciones mencionados para que pueda realizarse el traspaso. El parámetro utilizado para determinar el derecho de traspaso antes del tercer año y después del primero, podrá basarse hasta en un veinte por ciento en la Prestación de Servicios.

Asignación de Cuentas

Las cuentas de los trabajadores que no hayan elegido AFORE, se asignarán a aquellas Administradoras que reporten un mayor Rendimiento Neto, una mejor Prestación de Servicios, una menor comisión (considerando solo el componente calculado como porcentaje del valor de los activos) y registren un mayor número de cuentas individuales de trabajadores que no hayan elegido Administradora.

La determinación de las Administradoras a las que se asignarán las cuentas se hará semestralmente y el proceso de asignación se realizará de manera bimestral.

Las AFORES tendrán dos años para localizar a los titulares de dichas cuentas, de no hacerlo serán reasignadas siguiendo los mismos criterios arriba descritos.

Incentivos al Ahorro Voluntario

Con el fin de incrementar el ahorro voluntario y el saldo acumulado en la cuenta individual de retiro de los trabajadores de menores ingresos, se plantea que el Gobierno Federal aporte 20 centavos por cada peso adicional que ahorre el trabajador (la contribución del Gobierno estará limitada a 60 pesos anuales por trabajador).

Información y Atención al Trabajador

Se estableció que como al menos una vez al año, las AFORES deberán enviar al trabajador un Informe Previsional que contendrá información detallada sobre distintos escenarios de pensión.

Se mejora la atención que las AFORES brindan al trabajador, obligándolas a atenderlos, orientarlos y resolver sus consultas y solicitudes.

Gobierno Corporativo

Se realizan cambios al gobierno corporativo de las AFORES para minimizar los conflictos de interés que pudieran existir en su estructura, a través del reforzamiento de los requisitos a los consejeros independientes y contralores

normativos; además, se crean los Comités de Auditoría³³ y de Prácticas Societarias³⁴ como mecanismos internos de supervisión y control.

Régimen de Inversión

Se moderniza el régimen de inversión de las SIEFORES, permitiéndoles financiar proyectos productivos a través de ofertas privadas, siempre bajo las reglas prudenciales que establezca la CONSAR. Con lo anterior se diversifican las inversiones, lo cual favorece la liquidez del mercado.

³³ El Comité de Auditoría: Propondrá al Consejo de Administración las políticas internas en cuanto a las actividades de auditoría referidas a la operación y funcionamiento de la Administradora sus sociedades de inversión y vigilará la instrumentación de dichas políticas.

³⁴ El Comité de Prácticas Societarias: Propondrá al Consejo de Administración políticas internas que observará la Administradora referidas a Prácticas societarias, política de remuneraciones, prácticas de mercado, segregación de funciones, conflictos de interés, así como los deberes de lealtad y vigilancia de las AFORES y las SIEFORES. Vigilará la instrumentación de dichas políticas.

Comentarios a las Propuestas de Reforma en Materia de Obligaciones Patronales Derivadas de la Ley del Seguro Social

Antecedentes

A fin de apoyar a las tareas de fiscalización del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en 1985 se estableció una herramienta de revisión indirecta hacia los patrones que permitiera vigilar el correcto cumplimiento de sus obligaciones en materia de la determinación y entero de las cuotas a la Seguro Social, mediante la presentación de un dictamen suscrito por un Contador Público.

A partir de 2003, se estableció en el Artículo 16 de la Ley del Seguro Social (LSS) que la presentación de dicho dictamen sería de carácter obligatorio.

A fin de entrar en materia, de acuerdo con el *Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española* se entiende por “dictamen” como la opinión o juicio que se forma o emite sobre algo. En este sentido, el dictamen en materia impositiva es un instrumento de regulación y de fiscalización de carácter indirecto realizado por profesionistas de la contaduría pública a fin de verificar el nivel de cumplimiento de las obligaciones fiscales a cargo de los contribuyentes.

Una de las partes que integran el dictamen, es la opinión del contador público sobre el nivel de cumplimiento o incumplimiento total o parcial de las obligaciones del empleador ante el IMSS, la cual puede ser en las siguientes vertientes: limpio, sin salvedad, con salvedad, con abstención de opinión o negativo.

1. Disposiciones Vigentes Aplicables al Dictamen de Seguridad Social

De acuerdo con el Artículo 16 de la Ley del Seguro Social (LSS) los patrones que al año registren un promedio de 300 o más trabajadores a su servicio, tienen la obligación de presentar ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, el dictamen sobre el cumplimiento de sus obligaciones en materia de cuotas a la seguridad

social, dicho dictamen debe ser suscrito por contador público autorizado por el Instituto para tal efecto.

En el escenario de que los patrones registren un promedio menor a 300 trabajadores en el año, la propia Ley en el segundo párrafo del Artículo 16, prevé la posibilidad de que el dictamen sea presentado de forma voluntaria.

Además, la LSS establece que aquellos patrones que presenten el dictamen ya sea de forma obligatoria o voluntaria, no son sujetos de visitas domiciliarias por parte de la autoridad fiscal.

De acuerdo con el Artículo 156 del Reglamento de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización (RACRF), los patrones deben avisar a la Subdelegación del IMSS correspondiente al domicilio fiscal del patrón, que se va a presentar el dictamen ya sea de forma obligatoria o voluntaria, dicho aviso tiene que presentarse dentro de los primeros cuatro meses del año siguiente al que se quiere dictaminar.

Una vez presentado el aviso, el dictamen debe entregarse a más tardar el 30 de septiembre del ejercicio inmediato siguiente al que corresponda el dictamen, que de acuerdo con lo señalado en el Artículo 166 del RACRF dicho dictamen debe comprender cinco anexos, que a manera de resumen se describen a continuación:

Tabla 1

Anexo	Nombre
Anexo I	Informe respecto de la situación del patrón dictaminado.
Anexo II	Cuadro analítico de las cuotas obrero - patronales omitidas y determinadas en el dictamen.
Anexo III	Análisis de los conceptos de percepción por grupo o categorías de trabajadores, indicando si éstos se acumularon o no al Salario Base de Cotización (SBC) y revisión a los pagos efectuados a personas físicas.
Anexo IV	Conciliación del total de percepciones de trabajadores en

	registros contables contra la base de salarios manifestados para el IMSS, así como contra lo declarado para efectos del Impuesto Sobre la Renta (ISR).
Anexo V	Reporte de las actividades y clasificación de la empresa dictaminada.

En el escenario de que los contadores públicos o los propios patrones obligados a dictaminarse, no atiendan los requerimientos del Instituto o bien, se detecten irregularidades en la elaboración e integración del dictamen, ambos serán acreedores a las sanciones que las leyes impongan.

En el caso del contador el Artículo 176 del RACRF establece que la sanción puede ser una amonestación, suspensión o inclusive la cancelación de su registro como Contador Público Autorizado. Tratándose de los patrones la propia LSS (Artículos 304-A, 304-B, 305, 307 y 308) establece que las sanciones pueden ser de carácter económico mediante el pago de multas o pena corporal ante una posible defraudación fiscal.

2. Reforma Fiscal 2014 en Materia de Dictamen Sobre Estados Financieros

Como parte de las modificaciones fiscales aprobadas por el Congreso de la Unión para el ejercicio de 2014, se estableció en el Artículo 32-A del Código Fiscal de la Federación (CFF), dejar como opcional la presentación del dictamen sobre estados financieros para aquellos contribuyentes con ingresos acumulables superiores a 100 millones de pesos y que el valor de sus activos sea superior a 79 millones de pesos o que por lo menos 300 de sus trabajadores hayan prestado servicios durante el año.

Para ello el contribuyente debe manifestar en la declaración anual de ISR que se optará por presentar el dictamen fiscal, el cual deberá ser presentado a más tardar el 15 de julio del siguiente año del que se esté dictaminando.

De no optar por presentar el dictamen fiscal, de acuerdo con el Artículo 32-H del CFF, ciertas empresas deben a más tardar el 30 de junio presentar a la autoridad hacendaria la declaración informativa sobre su situación fiscal que mediante reglas de carácter general establezca el Servicio de Administración Tributaria.

Por lo anterior se considera que un aspecto que deben observar los contribuyentes es la necesidad de revisar, vigilar y controlar las operaciones financieras de sus empresas, sean éstas pequeñas, medianas o grandes, situación que puede solventarse mediante la práctica de auditoría de los estados financieros, más allá de cumplir con las obligaciones establecidas en Ley.

Por tanto, la auditoría con opinión de profesionistas especializados es una radiografía que les permite a los empresarios tener seguridad razonable sobre las operaciones enmarcadas en los estados financieros, teniendo la posibilidad de diagnosticar sobre posibles errores o desviaciones que pudieran adolecer. Es así que la práctica de la auditoría no debe verse como una carga administrativa o monetaria para el empresario, sino como una herramienta útil de control sobre las operaciones financieras y por tanto conocer sobre el cumplimiento adecuado o no de las obligaciones fiscales.

3. Propuesta de Reforma en Materia de Dictamen del Seguro Social

Las propuestas de modificación a la Ley del Seguro Social versan sobre eliminar la obligación de presentar el dictamen sobre cumplimiento de obligaciones patronales, dejándolo como opcional para aquellos patrones que cuenten con más de 300 trabajadores. Además, se propone adicionar al cuerpo de la LSS supuestos de sanción aplicables a los contadores públicos que dictaminan el cumplimiento de las obligaciones de seguridad social.

Tabla 2

Ley del Seguro Social	
Actual	Propuesta
<ul style="list-style-type: none"> • Dictamen obligatorio para patrones que cuenten con un promedio anual de 300 o más trabajadores en el ejercicio fiscal inmediato anterior. (Artículo 16) 	<ul style="list-style-type: none"> • Dictamen Opcional para patrones que cuenten con un promedio anual de 300 o más trabajadores en el ejercicio fiscal inmediato anterior. (Artículo 16)
	<ul style="list-style-type: none"> • Se establece en el cuerpo de la LSS que el Contador Público Autorizado que no dé cumplimiento a la Ley o no aplique las normas o procedimientos de auditoría, el Instituto podría amonestarlo, en su caso suspender o cancelar su registro. (Artículo 304-E)
	<ul style="list-style-type: none"> • Se adiciona en la LSS el escenario en que se suspenderá el registro por un período de hasta tres años al contador público que no observe la omisión del pago de cuotas obrero patronales en el dictamen, siempre que la omisión sea determinada por el Instituto en el ejercicio de sus facultades de comprobación, mediante resolución que haya quedado firme. (Artículo 304-E)

4. Consideraciones Sobre las Propuestas

Las propuestas de modificación a la Ley del Seguro Social en materia de dictamen sobre el cumplimiento de obligaciones patronales, contribuyen con los siguientes aspectos:

- Armonización jurídica, mediante la homologación con las reformas aprobadas al Código Fiscal de la Federación respecto a dejar como opcional la presentación del dictamen para efectos fiscales.

- Simplificación administrativa para el contribuyente, mediante la eliminación de obligaciones de carácter administrativo al no tener que presentar avisos o información adicional a la requerida por el Instituto.
- Seguridad jurídica, al elevar al cuerpo de la LSS las posibles sanciones a los contadores públicos autorizados ante incumplimiento de las obligaciones señaladas en la propia Ley.

Sin embargo, a diferencia de la reforma al Código Fiscal de la Federación relacionada con el hecho de que los contribuyentes que no opten por entregar el dictamen fiscal para efectos de los estados financieros, éstos deben presentar la declaración informativa sobre su situación fiscal ante el Servicio de Administración Tributaria, en el caso de la propuesta para efectos de la LSS no se prevé un escenario para que aquellos patrones que opten por no presentar el dictamen sobre el cumplimiento de obligaciones patronales otorguen información al Instituto.



LXII LEGISLATURA

CÁMARA DE DIPUTADOS