

Normatividad del nuevo sistema de pensiones

FERNANDO SOLÍS SOBERÓN *

En México existen diversos sistemas de pensiones federales y estatales que varias instituciones administran. Por su amplia cobertura, destacan los que están a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). En 1995, el primero tenía 10.9 millones de afiliados y el otro 2.2 millones, esto es, en conjunto 35.5% de la PEA. Estos sistemas son de contribuciones definidas y deberían funcionar como fondos de capitalización colectiva. Sin embargo, lo hacen como un sistema de reparto, en el que los beneficios indizados al salario mínimo dependen de los años de contribución y del salario del trabajador hacia el final de su vida productiva, lo que le garantiza una pensión mínima, equivalente a un salario mínimo, una vez que aquél contribuyó al sistema durante cierto número de años.¹ En mayo de 1992 se creó el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), que funciona a partir de cuentas individuales cuyos fondos se entregan al trabajador cuando tiene derecho a recibir una pensión por parte del IMSS o el ISSSTE.²

En diciembre de 1995 se aprobó la nueva Ley del Seguro Social (LSS) que norma el sistema de pensiones del IMSS y entrará en vigor en 1997. Con este ordenamiento se busca solucionar la inviabilidad financiera del sistema todavía vigente, causada por el desequilibrio, desde un punto de vista actuarial, entre las contribuciones y los beneficios, el cual se ha agravado por la transformación demográfica del país, que se ha reflejado en una mayor esperanza de vida a la edad de retiro, así como por la evolución de los salarios reales y del empleo. Asimismo, la reforma se orienta a mejorar la asignación de recursos de la economía al canali-

zar el ahorro para el retiro de los trabajadores a la inversión productiva que aliente la acumulación de capital y mejore el desempeño del empleo y los salarios reales. Con el fin de contar con el marco normativo necesario para la operación del nuevo sistema de pensiones, en abril del año en curso se aprobó la iniciativa de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR).

LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL

En la legislación aprobada en diciembre pasado se establece un sistema de pensiones de capitalización individual para que las contribuciones de los trabajadores, los patrones y el Estado se canalicen a cuentas individuales pertenecientes a cada trabajador con el fin de acumular saldos que deberán aplicarse a la obtención de pensiones. Los recursos de las cuentas se capitalizarán en administradoras de fondos para el retiro (afores) y en sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro (siefores), conforme a la libre elección del trabajador, y éstas invertirán los recursos captados en instrumentos financieros con la estricta regulación y supervisión de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar).

Ramos de aseguramiento obligatorio

La nueva Ley reestructura los seguros que estarán comprendidos en el régimen obligatorio del seguro social, de la siguiente for-

1. Para una descripción más detallada sobre el sistema de pensiones del IMSS véase C. Sales, F. Solís Soberón y A. Villagómez, *Pension System Reform: The Mexican Case*, 1996.

2. F. Solís Soberón, *Descripción del Sistema de Ahorro para el Retiro*, 1995.

* *Presidente de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. Las opiniones que aparecen en este documento son responsabilidad exclusiva del autor y no reflejan necesariamente la posición de la Comisión.*

C U A D R O R O 7

CUOTAS Y APORTACIONES (PORCENTAJES)

Ramo	Trabajador	Patrón	Estado	Total	Base ¹
Seguro de enfermedades y maternidad/especie	–	13.900	13.900	27.800	SMGDF
Salario base de cotización de más de 3 salarios mínimos del Distrito Federal ²	2.000	6.000		8.000	
Seguro de enfermedades y maternidad/dinero	0.250	0.700	0.050	1.000	SBC
Seguro de enfermedades y maternidad-prestaciones en especie/pensionados y beneficiarios	0.375	1.050	0.075	1.500	SBC
Guarderías y prestaciones sociales	–	1.000	–	1.000	SBC
Seguro de riesgos de trabajo	–	0.250 ^a	–	0.250	máximo=15 suma SBC
Seguro de retiro, cesantía y vejez	1.125	5.150	0.225	6.500	SBC
Seguro de invalidez y vida	0.625	1.750	0.125	2.500	SBC
Cuota social	–	–	5.500	5.500	SMGDF

1. SMGDF: salario mínimo general del Distrito Federal. SBC: salario base de cotización. 2. Diferencia entre salario base de cotización y tres salarios mínimos del Distrito Federal. a. Mínimo

ma: riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; y guarderías y prestaciones sociales.

En la nueva estructura de pensiones aparecen dos nuevos rubros: el seguro de invalidez y vida, que sustituirá al actual de invalidez y muerte, y el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, al cual se habrán de integrar las aportaciones patronales del SAR, es decir, del seguro de retiro y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit).

Salario base de cotización y cuotas de aportación

El artículo 27 de la LSS establece cómo se integra el salario base de cotización para determinar las cuotas y aportaciones señaladas, que de conformidad con el artículo 28 tiene como límite superior el equivalente a 25 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y como límite inferior el salario mínimo general del área geográfica respectiva. En lo tocante a los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, así como al seguro de invalidez y vida, es importante señalar que la nueva Ley, en su artículo 25 transitorio, en relación con el artículo 28, establece que el límite máximo del salario base de cotización al momento de la entrada en vigor de dicho cuerpo normativo será de 15 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal e irá aumentando en un salario mínimo cada año, hasta llegar al tope máximo de 25 salarios en 2007 (véase el cuadro 1).

Administración de las cuotas y de las aportaciones

Las cuotas y aportaciones a los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, y guarderías y prestaciones sociales, las administrará directamente el IMSS. El seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez operará mediante aportaciones tripartitas a las cuentas individuales de los asegurados, que serán administradas por una afore, la cual los invertirá en la o las siefores que elija el trabajador.

Cuenta individual

Cada asegurado contará con una cuenta individual en una afore para que ahí se depositen las cuotas obrero-patronales y estatal por concepto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como los rendimientos. Los recursos depositados en esa cuenta pertenecen al trabajador, serán inembargables y no podrán otorgarse en garantía, excepto los depositados en la subcuenta de aportaciones voluntarias. Las cuentas individuales se integrarán por tres subcuentas: la de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; la de vivienda, y la de aportaciones voluntarias (véase el cuadro 2).

En la subcuenta del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, además de la contribución estatal de 7.143% del total de las cuotas patronales para estos ramos, el gobierno federal aportará mensualmente, por concepto de cuota social, la cantidad inicial equivalente a 5.5% del salario mínimo general para el Distrito Federal, por cada día de salario cotizado. El valor del importe inicial de la cuota social se actualizará cada trimestre, de conformidad con el índice nacional de precios al consumidor (INPC) en marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año.

Los recursos de la subcuenta de vivienda se administrarán conforme a lo dispuesto por la Ley del Infonavit. A fin de respetar los derechos adquiridos, se conservará la subcuenta del seguro de retiro prevista en el sistema actual, generando los rendimientos respectivos, pero ya no podrán hacerse nuevos depósitos a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley.

Pensiones por riesgos de trabajo e invalidez y vida

Cuando ocurra el riesgo asegurado y el trabajador cuente con un mínimo de semanas de cotización, el IMSS cubrirá una suma asegurada al trabajador o a sus beneficiarios de acuerdo con lo establecido en la LSS, para que, junto con los recursos acumulados en la cuenta individual, contraten con la institución que elijan los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia. Si el saldo

C U A D R O 2

COMPOSICIÓN DE LAS CUENTAS INDIVIDUALES

Subcuenta	Cuotas y aportaciones sobre el salario base de cotización			
	Obrera	Patronal	Estatal	Total
Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez	1.125	5.150	0.225 más la cuota social	6.5 más la cuota social
Retiro Cesantía en edad avanzada y vejez	1.125	2.000	0.225	
De vivienda Aportaciones voluntarias	Voluntarios	5% Beneficio adicional al trabajador		5% Indeterminado

de la cuenta individual resulta mayor que el costo de los seguros, el trabajador o sus beneficiarios podrán incrementar los beneficios de éstos o retirar el excedente.

Requisitos para obtener las prestaciones del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez

Cesantía en edad avanzada. El trabajador de 60 años o más que quede privado de un trabajo remunerado y que haya cotizado un mínimo de 1 250 semanas, tendrá derecho a adquirir un seguro de renta vitalicia o a solicitar retiros programados y en ambos casos un seguro de sobrevivencia, para lo que se utilizarán los recursos acumulados en la cuenta individual.

Vejez. El trabajador de 65 años o más que haya dejado de laborar y tenga un mínimo de 1 250 semanas cotizadas, tendrá derecho a adquirir un seguro de renta vitalicia o un retiro programado (y en ambos casos un seguro de sobrevivencia), con base en los recursos acumulados en su cuenta individual. Se podrá obtener la pensión antes de cumplir la edad requerida si los fondos de la cuenta individual son suficientes para contratar una pensión 30% mayor que la garantizada, más el seguro de sobrevivencia. Los trabajadores con un mínimo de 750 semanas de cotización tendrán derecho a recibir asistencia médica del IMSS y retirar en una sola exhibición el saldo de su cuenta individual.

Pensión mínima garantizada

El gobierno federal garantizará una pensión mínima a todos los trabajadores que hayan cumplido con los requisitos de edad y de semanas de cotización mencionados pero que no cuenten con los suficientes recursos en su cuenta individual para una renta vitalicia o un retiro programado. La pensión mínima garantizada es la cantidad equivalente al monto del salario mínimo vigente en el Distrito Federal el 1 de enero de 1997. La cuantía de dicha pensión se actualizará anualmente, en febrero, de conformidad con el INPC.

Garantía implícita de rentabilidad

En cuanto a la rentabilidad de los ahorros, existe un seguro para garantizar una mínima, ya que cuando el saldo de la cuenta individual de un trabajador que cumpla con los requisitos establecidos en la nueva Ley sea insuficiente para asegurarle la adquisición de una renta equivalente a la pensión mínima garantizada, el Estado aportará los fondos necesarios para pagar a dicho trabajador una pensión equivalente a la mínima.

Respeto a los derechos adquiridos

Al momento de entrar en vigor la nueva LSS, todos los trabajadores afiliados al IMSS deberán abrir una cuenta de ahorro para el retiro. Sin embargo, en los artículos 11 y 18 transitorios se establece el derecho de opción en favor de los asegurados inscritos en el IMSS antes de la fecha de entrada en vigor de la Ley; al momento de actualizarse los supuestos legales o el siniestro respectivo, que para el disfrute de las pensiones se preveían en la Ley del Seguro Social que se deroga, los asegurados podrán optar por acogerse a los beneficios considerados por la anterior o por la nueva legislación; para tal efecto se les reconocerán las semanas cotizadas en el régimen previo para que se les conceda la pensión que mejor les convenga. En caso de que la elijan de acuerdo con la ley anterior, los recursos acumulados en la cuenta individual –excepto los correspondientes al SAR hasta 1996, con sus respectivos rendimientos– se entregarían al IMSS para que los utilice para financiar la pensión junto con los recursos fiscales que fuesen requeridos para tales propósitos.

LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO

La Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro tiene como objeto principal establecer mecanismos de regulación y supervisión, así como para la constitución, organización y funcionamiento de los participantes previstos en la misma ley. Asimismo, amplía y fortalece notablemente las atribuciones de la Consar, como órgano administrativo desconcentrado de la SHCP, encargado de llevar a cabo la coordinación, regulación y supervisión de dichos sistemas. Ello permitirá proteger los intereses de los trabajadores, cuidar el saludable desempeño de las nuevas instituciones financieras y, en general, el adecuado funcionamiento de los sistemas.

Facultades e integración de la Consar

Las principales facultades de la Consar son las siguientes: a) regular, mediante disposiciones de carácter general, la operación de los sistemas de ahorro para el retiro; b) expedir las disposiciones generales a las que habrán de sujetarse los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, en cuanto a su constitución, organización, funcionamiento y operación; c) otorgar, modificar o revocar las autorizaciones a las administradoras y sociedades de inversión; d) supervisar a los participantes en los sistemas de

ahorro para el retiro, y e] establecer, previa opinión de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Comité Consultivo y de Vigilancia, en concordancia con la Ley Federal de Competencia Económica, los mecanismos necesarios para evitar prácticas monopólicas absolutas o relativas como resultado de la conducta de los participantes o por la concentración del mercado.

La Comisión contará con tres órganos de gobierno: 1) La Junta de Gobierno, que es el de mayor jerarquía de la Consar; se integra con 12 representantes de la administración pública federal, dos del sector obrero y uno del patronal; 2) la Presidencia y 3) el Comité Consultivo y de Vigilancia que incluye al Presidente de la Consar, seis representantes de la administración pública federal, seis del sector obrero y seis del patronal. Entre las principales funciones del Comité destacan las siguientes: a] vigilar el desarrollo de los sistemas de ahorro para el retiro para prevenir conflictos de interés y prácticas monopólicas; b] conocer el manejo de las cuentas individuales de las afores; c] aprobar los nombramientos de los contralores normativos y de los consejeros independientes de las administradoras y de las sociedades de inversión; d] emitir opinión a la Junta de Gobierno respecto al establecimiento de lineamientos generales de política sobre el régimen de inversión de las sociedades de inversión, así como de las reglas de carácter general sobre el régimen de comisiones y su estructura y su aplicación, y e] opinar sobre las reglas de carácter general que expida la Comisión en materia de publicidad y comercialización.

A fin de dotar a la Consar de mayor flexibilidad en el cumplimiento de sus fines, se atribuyen a su Presidente el desarrollo de sus facultades, reservando a la Junta de Gobierno sólo aquellas que por su importancia y trascendencia requieran la intervención de un órgano colegiado de mayor jerarquía.

Regulación de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro

La Ley establece la normatividad aplicable a los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, teniendo tal carácter las instituciones de crédito, las afores, las siefores, las instituciones de seguros, las empresas concesionarias para operar la Base de Datos Nacional SAR y las empresas que presten servicios complementarios o auxiliares directamente relacionados con los sistemas de ahorro para el retiro.

Afores y siefores

En la Ley se señala que las afores y siefores requieren autorización de la Consar para participar en los sistemas de ahorro para el retiro, y regula lo relativo a su autorización, constitución, organización y operación. Las afores y siefores serán sociedades mercantiles con personalidad jurídica y patrimonio propios, totalmente independientes unas de otras y estarán reguladas por la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y las disposiciones administrativas que expida la Consar.

Las afores serán entidades financieras que tendrán como objeto exclusivo abrir y administrar las cuentas individuales de

los trabajadores en que se depositen las aportaciones obrero-patronales del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como individualizar las aportaciones que reciba y los rendimientos que les correspondan a cada una de ellas y colocar los recursos en las siefores que administren. Asimismo, proporcionarán a los trabajadores la información y estados de cuenta sobre las aportaciones y los rendimientos de sus inversiones. Los trabajadores podrán cambiar de administradora una vez al año; también podrán mudarse en caso de que se modifiquen las comisiones y las políticas de inversiones con las que contrataron el servicio. Las siefores serán entidades financieras de objeto exclusivo que se dedicarán a recibir recursos de las afores para invertirlos en una cartera de valores en los términos de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

De acuerdo con el artículo 47 de la LSAR, las administradoras podrán operar varias siefores, con carteras distintas y por consiguiente con diversos grados de riesgo. Empero, estarán obligadas a operar en todo caso una siefore cuya cartera se integre fundamentalmente con valores que por sus características preserven el valor adquisitivo del ahorro de los trabajadores conforme al INPC, así como por otros que a juicio de la Junta de Gobierno de la Consar se orienten a dicho propósito.

Consejeros independientes y contralor normativo

Se establecen las figuras del consejero independiente en las afores y las siefores, en una proporción no inferior a 40% del número de miembros del consejo de administración y del contralor normativo. En ambos casos quienes ocupen esos cargos deberán ser, entre otros requisitos, personas de reconocido prestigio en materia económica, jurídica o de seguridad social, contar con experiencia profesional en la materia y no ser cónyuge o tener relación de parentesco por afinidad civil o consanguínea dentro del segundo grado o vínculo laboral con los accionistas de control o principales funcionarios de las afores.

Como una de sus principales responsabilidades, el consejero independiente debe propiciar con su voto que las decisiones de la afore se tomen en beneficio de los trabajadores y que ésta se apegue a la normatividad externa e interna, así como a las sanas prácticas de mercado. El contralor normativo tiene como función fundamental vigilar que los funcionarios y empleados de la afore cumplan con la normatividad interna y externa. El contralor deberá ser nombrado por la asamblea de accionistas y reportará únicamente a ésta o al consejo de administración.

Régimen de comisiones de las afores

La ley prevé que las afores sólo podrán cobrar comisiones a los trabajadores con cargo a sus cuentas individuales y éstas se fijarán conforme a las reglas de carácter general que expida la Consar. Las comisiones podrán cobrarse sobre el valor de los activos administrados o sobre el flujo de las cuotas y aportaciones recibidas, permitiéndose que sea un porcentaje sobre dichos conceptos, una cuota fija o una combinación de ambos. La cuota fija sólo podrá cobrarse por los servicios que se señalen en el

Reglamento de la LSAR; para tal efecto, en el proyecto de Reglamento de dicha Ley se establece que serán los siguientes: a) expedición de estados de cuenta adicionales a los previstos en la LSAR; b) consultas adicionales a las previstas en la LSAR y su Reglamento; c) reposición de documentación de la cuenta individual a los trabajadores; d) pago de retiros programados, y e) por depósitos o retiros de la subcuenta de ahorro voluntario de los trabajadores registrados. Asimismo, la LSAR establece que en ningún caso podrán cobrarse comisiones por cuota fija por la administración de la cuenta. La estructura de comisiones deberá ser presentada por las afores a la Consar y en caso de que ésta no la objete en un plazo de 30 días se tendrá por aprobada, debiendo publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* y cobrarse una vez transcurridos 60 días naturales.

Régimen de inversión de las siefores

El régimen de inversión de las siefores procurará otorgar la mayor seguridad y la obtención de una adecuada rentabilidad de los recursos de los trabajadores, así como incrementar el ahorro interno y el desarrollo de un mercado de instrumentos de largo plazo acorde con el sistema de pensiones, debiendo sujetarse a lo dispuesto en la Ley y en las reglas de carácter general que expida la Consar.

Conforme al régimen de inversión, los recursos deberán canalizarse de manera preponderante al fomento de la actividad productiva nacional, la mayor generación de empleo, la construcción de vivienda, el desarrollo de infraestructura y el desarrollo regional. El artículo 43 de la LSAR establece que la cartera de valores de las sociedades de inversión deberá estar integrada por lo siguiente: a) instrumentos emitidos o avalados por el gobierno federal; b) instrumentos de renta variable; c) instrumentos de deuda emitidos por empresas privadas; d) títulos de deuda emitidos, aceptados o avalados por instituciones de banca múltiple o banca de desarrollo; e) títulos cuyas características específicas preserven su valor adquisitivo conforme al INPC, y f) acciones de otras sociedades de inversión, excepto siefores.

Los valores a que se refieren los incisos c), d) y e) deberá sancionarlos una empresa calificadora de valores autorizada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Los señalados en el inciso b) deberán ser emitidos por empresas de reconocida solidez, solvencia y bursatilidad de acuerdo con los criterios que para tal efecto expida el Comité de Análisis de Riesgos.

Comités de Análisis de Riesgos y de Valuación

La LSAR prevé el establecimiento de un Comité de Análisis de Riesgos, que establecerá los criterios y lineamientos para la selección de los riesgos crediticios permisibles de los valores que integren la cartera de las siefores. En este sentido, el Comité podrá prohibir la adquisición de valores cuando a su juicio presenten riesgos excesivos para la cartera de las siefores. Asimismo, podrá recomponer la cartera de las sociedades de inversión cuando ciertos valores dejen de cumplir con los requisitos establecidos, siendo la Consar la encargada de ejecutar los acuer-

dos del Comité. También se prevé la creación de un Comité de Valuación, el cual estará facultado para establecer los criterios técnicos para la valuación de los documentos y valores susceptibles de ser adquiridos por las Siefores. Ambos comités estarán integrados por representantes de la Consar, de la SHCP, del Banco de México, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Prospectos de información de las siefores

Se precisan las características y requisitos mínimos que deberán reunir los prospectos de información al público elaborados por las siefores, a fin de que sean veraces, claros y comprensibles, evitando inducir al error a los trabajadores inversionistas. Dichos prospectos deberán revelar razonablemente la situación patrimonial de la afore que opere a la sociedad de inversión de que se trate, así como la información relativa a las políticas de inversión que seguirá dicha sociedad de inversión.

Base de Datos Nacional SAR y empresas operadoras

La recaudación de las cuotas y aportaciones estará a cargo del IMSS. Así, para controlar el ahorro del trabajador mediante cuentas individuales, se conformará una Base de Datos Nacional SAR (BDNSAR), con información individual de cada trabajador procedente de los sistemas de ahorro para el retiro. La BDNSAR tiene como finalidad identificar las cuentas individuales en las afores y en las instituciones de crédito, certificar los registros de trabajadores en las mismas, controlar los procesos de traspasos, así como distribuir los fondos de las cuotas recibidas de la cuenta concentradora a las afores correspondientes. La ley regula dicha Base, señalando que será propiedad exclusiva del gobierno federal. La operación de la BDNSAR se declara de interés público, pudiendo ser concesionada a las empresas que reúnan los requisitos señalados en la propia ley, que se denominarán empresas operadoras de la BDNSAR. La concesión será otorgada discrecionalmente por la SHCP.

Revocación de autorizaciones y concesiones

La ley establece los supuestos en que procede la revocación de las autorizaciones que la Consar haya otorgado a las afores y siefores, así como las causas de terminación de las concesiones y los supuestos en los cuales procede su revocación. En ambos casos se prevé un procedimiento de audiencia previa, con el fin de salvaguardar las garantías individuales de los gobernados.

Conflictos de interés y concentración de mercado

Se faculta a la Consar para establecer las medidas necesarias para prevenir el uso indebido de información privilegiada y los conflictos de interés en la administración de los recursos de los sistemas de ahorro para el retiro. Para proteger los intereses de los

trabajadores, la ley prevé normas relativas a: a) las relaciones entre las afores y los grupos o entidades financieras con los que tengan vínculos patrimoniales; b) los vínculos patrimoniales o profesionales de los principales directivos, contralores y consejeros de las afores, siefores y empresas operadoras; c) la obligación de guardar reserva respecto de la información privilegiada a la que tengan acceso los funcionarios de las entidades financieras y los servidores públicos de la Consar, y d) las operaciones que podrán llevar a cabo las siefores para adquirir valores objeto de oferta pública.

Por otra parte, para promover la eficiencia y establecer las adecuadas condiciones de competencia en los sistemas de ahorro para el retiro, la Consar podrá establecer los mecanismos necesarios para que no se presenten prácticas monopólicas como resultado de la conducta de los participantes o por una concentración de mercado. Al efecto, el artículo 26 de la LSAR establece que ninguna afore podrá tener más de 20% de participación en el mercado. Sin embargo, cabe destacar que en los artículos transitorios de la propia Ley se establece que en los primeros cuatro años de operación del sistema la mencionada participación no podrá ser superior a 17 por ciento.

La cuenta individual y los planes de pensiones establecidos por patrones o derivados de contratación colectiva

Se regula lo relativo a la apertura y traspaso de la cuenta individual, consignando el derecho de los trabajadores para elegir libremente la afore que operará aquélla. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 190 de la nueva Ley del Seguro Social, la Consar está facultada para registrar los planes de pensiones establecidos por los patrones o derivados de la contratación colectiva, los que deberán estar dictaminados por un actuario registrado ante dicha Comisión y autorizado por ésta.

La supervisión de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro

La ley contiene las normas relativas a la supervisión, por parte de la Consar, de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro. Se incluyen las disposiciones relativas a la contabilidad, la publicación de los estados financieros, la automatización, la inspección y vigilancia, así como la intervención administrativa y con carácter de gerencia de los mismos. Entre las principales facultades que en esta materia se atribuyen a la Consar se encuentran las siguientes: a) requerir y asegurar información y documentación para realizar las funciones de supervisión; b) revisar los estados financieros, y c) supervisar el régimen de inversión de las siefores, verificar que se apeguen al régimen de comisiones y revisar los contratos de inversión que celebren.

Sanciones administrativas en materia de los sistemas de ahorro para el retiro

La ley prevé la imposición de sanciones administrativas de carácter pecuniario por infracciones a las normas que regulan los

sistemas de ahorro para el retiro. Se establecen los supuestos normativos que definen los actos, omisiones u operaciones que serán objeto de sanción pecuniaria, precisando los límites máximos y mínimos de la misma. Asimismo, se señalan las circunstancias que deben considerarse al individualizar las multas, se define el concepto de reincidencia del infractor y se conserva el recurso administrativo de revocación en contra de las sanciones pecuniarias, el cual será de agotamiento optativo.

Delitos especiales en materia de los sistemas de ahorro para el retiro

La ley establece un catálogo de delitos especiales en esta materia, en el cual se tipifican las conductas a sancionar y se establecen las penas aplicables, señalándose como requisito para proceder a la persecución de las conductas delictivas, la petición de la SHCP, previa opinión de la Consar.

Procedimiento de conciliación y arbitraje

Se regula el procedimiento de conciliación y arbitraje, mediante el cual la Consar conocerá de las controversias entre los trabajadores y los patrones, por una parte, y las entidades participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, por otra. El procedimiento de conciliación y arbitraje previsto por la ley conserva su naturaleza tutelar de los intereses de los trabajadores. Asimismo, se señala que el arbitraje será en amigable composición y que la Consar fungirá como árbitro en todos los casos.

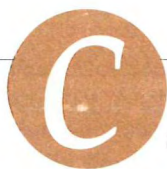
Disposiciones generales de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro

La ley contiene diversas disposiciones generales relativas a la aplicación supletoria del Código Fiscal de la Federación, los derechos que los participantes en los referidos sistemas deberán pagar a la Consar y la obligación de los participantes de coadyuvar al correcto funcionamiento de los mencionados sistemas.

La cuenta concentradora del IMSS

Los recursos correspondientes a la subcuenta del seguro de retiro prevista en la Ley del Seguro Social aún vigente, así como los recursos de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de la nueva Ley del Seguro Social, de los trabajadores que no hayan elegido afore, se abonarán en una cuenta concentradora abierta a nombre del IMSS, la cual operará el Banco de México, por un plazo máximo de cuatro años; transcurrido éste, la Comisión señalará el destino de los recursos tomando en cuenta los límites a la concentración de mercado establecidos en la LSAR, así como la búsqueda del equilibrio del propio sistema.

En esa cuenta se depositarán las cuotas obrero-patronales y las aportaciones del gobierno federal correspondientes al seguro



ada asegurado contará con una cuenta individual en una afore para que ahí se depositen las cuotas obrero-patronales y estatal por concepto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como los rendimientos

de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, de los trabajadores que no hayan elegido afore. Asimismo, la cuenta concentradora tendrá una función permanente en el modelo operativo de recaudación, dado que se prevé que se depositen en la cuenta concentradora los recursos correspondientes a las cuentas individuales hasta que éstos hayan sido individualizados. Los recursos depositados en la cuenta concentradora se invertirán en valores o créditos a cargo del gobierno federal y otorgarán el rendimiento que determine la SHCP.

Disposiciones reglamentarias de los sistemas de ahorro para el retiro

Para la exacta observancia de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, se emitirá el reglamento de ésta, a fin de establecer en forma detallada el modelo operativo del nuevo sistema de pensiones previsto por las leyes de seguridad social, así como las normas relativas a la inspección y vigilancia de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro. Asimismo, se emitirán disposiciones de carácter general mediante las cuales se regularán aspectos relativos a la operación de los sistemas de ahorro para el retiro, que por su naturaleza requieren ser detallados. Enseguida se describe el contenido del reglamento y de las principales disposiciones de carácter general que al momento han sido aprobadas por la Junta de Gobierno de la Consar.

Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro

En el proyecto del mencionado reglamento se establecen las bases del modelo operativo del nuevo sistema de ahorro para el retiro. Sus principales lineamientos son los siguientes:

1) Descripción de la participación de las afores, siefores, empresas operadoras de la BDNSAR, entidades receptoras, instituciones de crédito liquidadoras, institutos de seguridad social en el proceso operativo de los mencionados sistemas, además de referirse al proceso de individualización, estados de cuenta y comisiones, indicándose los servicios por los que se cobrarán comisiones por cuota fija.

2) La administración de la cuenta individual, donde se abordan aspectos relativos a la integración de la cuenta individual; el proceso para que los trabajadores elijan su afore; el traspaso de cuentas; recepción de aportaciones obrero-patronales; intermediación realizada por las afores; recepción de las aportaciones a cargo del gobierno federal; la entrega de cuotas y aportaciones a las administradoras; las aportaciones voluntarias; los retiros, y las pensiones en curso de pago.

3) Los requisitos que deberán cubrir los actuarios que deseen obtener su registro para dictaminar planes de pensiones establecidos por patrones o derivados de contratación colectiva.

4) La contabilidad y automatización, así como las disposiciones relativas al desarrollo de las facultades de supervisión de la Consar, y en particular a la intervención administrativa y gerencial, así como al procedimiento para la disolución y liquidación de las afores y siefores.

5) En materia de conciliación y arbitraje, se reglamenta la facultad de la Consar para llevar a cabo la sustanciación de reclamaciones y la elaboración de los acuerdos, certificaciones y notificaciones derivados del procedimiento de conciliación. Se establecen los requisitos de los escritos, sustanciación del procedimiento conciliatorio, así como el concepto y los requisitos del dictamen técnico. Asimismo, se establece la suplencia de la queja en favor de los trabajadores al señalar que en todo lo no previsto expresamente en la ley, la Comisión proveerá las medidas necesarias para el mejor desarrollo del procedimiento conciliatorio.

6) En los artículos transitorios se establece que durante el primer año de operación del nuevo sistema de pensiones sólo se autorizará una siefore por administradora, con el objeto de promover el adecuado funcionamiento del nuevo sistema, haciendo que su inicio de operaciones sea sencillo, claro y eficaz, a fin de facilitar al trabajador la elección inicial de la sociedad de inversión a la que canalizará sus recursos.

7) Se reglamenta que la administración y registro de las cuentas del SAR vigentes hasta 1996, así como los rendimientos que generen, deberán consignarse en registros independientes de los correspondientes a los recursos del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y de los recursos de la subcuenta de vivienda a partir de 1997. En este sentido, el trabajador tiene el derecho de que la cuenta del SAR vigente hasta 1996 se transfiera a la afore que el trabajador elija, para que esta última las administre por separado de la cuenta individual prevista por el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

Disposiciones de carácter general

El primer paquete de circulares que establece el marco normativo necesario para la operación del nuevo sistema de pensiones permitirá a los interesados constituir una afore, conocer el capital mínimo requerido, el procedimiento y los requisitos para obtener la autorización para su constitución, operación y funcionamiento, los servicios por los cuales podrán cobrar comisiones, las características y requisitos que deben reunir sus programas de publicidad y promoción, y los requisitos que deberá reunir el personal que actúe como agente promotor. Dicho paquete se integra por las siguientes circulares:

1) Circular sobre el régimen de comisiones al que deberán sujetarse a las afores. Establece que éstas las determinarán libremente las administradoras con base en el flujo de aportaciones o sobre los activos en las siefores propiedad de los trabajadores. Asimismo, se establecen los principales conceptos por los cuales las administradoras podrán cobrar comisiones y el procedimiento para que las afores obtengan la autorización de su estructura de comisiones, así como de sus modificaciones.

2) Circular sobre el régimen de capitalización, que establece que el capital mínimo con el que deben operar las afores será de 25 millones de pesos y el de las siefores de 4 millones de pesos. La reserva especial que deben constituir las mencionadas administradoras será igual a la cantidad que resulte mayor entre 25 millones de pesos o el 1% de la suma del capital variable de las siefores que administren.

3) Circular de autorización para la constitución de las afores y siefores. Establece el procedimiento y los requisitos que deberá reunir la solicitud de autorización para la constitución y operación de las afores y siefores. Se dispone que las personas físicas o morales que deseen constituir una afore deberán presentar ante la Consar la solicitud y sus anexos, los cuales deben contener la siguiente información: estudio justificativo del establecimiento de la afore; estudio de factibilidad; programas general de operación y funcionamiento, de capitalización y reinversión de utilidades, de sistemas informáticos, de divulgación de información, y de autorregulación, así como un proyecto de acta constitutiva y manual de organización.


4) Circular sobre publicidad que establece las principales características que deberán cumplir la publicidad y la promoción de las afores tendientes a la difusión del sistema de pensiones, así como la promoción de los servicios que lleven éstas a cabo por cualquier medio a los trabajadores, patrones y público en general. En esta circular destaca la prohibición a los futuros accionistas de una afore de realizar publicidad o promoción sobre futuras actividades, lo que dará lugar al rechazo de la solicitud de autorización respectiva. Una vez que las afores estén autorizadas, podrán realizar su publicidad sujetándose a ciertas reglas, entre las que destacan las siguientes: no deberá contener aseveraciones ni mensajes falsos que de manera directa o indirecta o por omisión, ambigüedad, exceso o cualquier otro tipo de engaño, puedan inducir al público a error o interpretaciones inexactas respecto de los beneficios y prestaciones que las afores deban otorgar; no deberán emitir juicios de valor acerca de otras afores, ni utilizar frases o expresiones o lemas referentes a rentabilidad, comisiones y servicios que presten que no puedan ser

justificados objetivamente; la publicidad no se podrá realizar en idioma extranjero, ni utilizar símbolos patrios, religiosos que sean objeto de devoción o culto público, y por último, no podrán realizar publicidad o promoción alguna mediante el obsequio de cualquier tipo de artículos. Asimismo, sólo se podrá realizar publicidad comparativa respecto a rendimientos, cuando la información utilizada sea proporcionada por la Consar y corresponda a los 12 últimos meses.

5) Circular sobre agentes promotores. Establece los principales requisitos que deberán cumplir las personas que deseen actuar como agente promotor de una afore, así como los que se requieren para su inscripción en el registro de agentes promotores que lleve la Consar y los términos en que deberán cumplir con sus programas de capacitación; se establecen las reglas aplicables a la suspensión, revalidación y cancelación del registro mencionado. Se establece en forma expresa que los agentes promotores en ningún caso podrán prestar sus servicios a más de una afore, así como tampoco podrán recibir dinero o contraprestación alguna por parte de los trabajadores o de cualquier otra persona distinta a la afore, por los servicios que presten a estas últimas.

Se prevé que el registro que otorga la Consar tendrá una vigencia de tres años contados a partir de la fecha de su expedición y la propia Comisión podrá revalidarla por períodos iguales, siempre y cuando el agente promotor apruebe el examen de actualización correspondiente.

6) Circular relativa a la determinación de cuotas del mercado. Señala que la participación en el mercado de las afores se medirá con el número de cuentas del sistema y que la Consar proyectará y publicará en el *Diario Oficial de la Federación* anualmente el número total de cuentas que podrá registrar cada Afore, considerando las proyecciones de generación de nuevos empleos, así como otros factores que afecten la estimación del número de trabajadores afiliados al IMSS.

De igual forma, se tiene previsto la emisión de diversas circulares adicionales que regularán en forma detallada todos los procesos asociados al modelo operativo del nuevo sistema de pensiones, entre los cuales destacan la recepción, depósito, transmisión y administración de las cuotas y aportaciones correspondientes a dichos sistemas, así como la transmisión, manejo e intercambio de información entre las dependencias y entidades participantes en dichos sistemas. 

BIBLIOGRAFÍA

- Instituto Mexicano del Seguro Social. *Informe Mensual*, enero de 1966, y *Hacia el fortalecimiento y modernización de la seguridad social*, 1995.
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. *Series Estadísticas del Sistema de Afiliación, Vigencia de Derechos y Cobranza*, 1995.
- Ley Federal del Trabajo*, México, 1994.
- Ley del Seguro Social*, México, 1995.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado*, México, 1994.
- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*, México, 1994.
- Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*, México, 1996.