

# Consideraciones a la Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro

Berenice Patricia Ramírez López  
Verónica González Vázquez

## Introducción

El pasado 23 de enero el Ejecutivo Federal envió la Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, documento publicado en la Gaceta Parlamentaria del día referido.

Con la finalidad de analizar su contenido y alcances, a continuación, desarrollaremos los siguientes puntos:

1. Contexto y antecedentes

2. Principales contenidos y alcances

3. Beneficios o afectaciones para los trabajadores

### 1. Contexto y antecedentes

Entre los graves problemas que enfrenta la sociedad mexicana se encuentra la falta de cobertura de la seguridad social, que en el caso de las pensiones se manifiesta con las siguientes evidencias: sólo un tercio de la Población Económicamente Activa (PEA) se encuentra actualmente cotizando para una pensión de retiro o vejez; menos de un tercio de las personas mayores de 65 años cuentan con una pensión de retiro o vejez derivada de contribuciones, y de este porcentaje menos del 20% son mujeres.

Los montos de pensión van de un promedio de 5000 pesos, que reciben los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social –IMSS– (2017), a 300,000 pesos (Auditoría Superior de la Federación –ASF–, 2014), que reciben los ministros del Poder Judicial, lo que muestra una extrema desigualdad entre los pocos que tienen una pensión financiada con recursos públicos.

Por otra parte, los que a partir de las reformas a los seguros sociales (1997 y 2007) se encuentran ahorrando en una cuenta individual tienen el riesgo de una baja densidad de cotización,<sup>1</sup> derivada de las transiciones y la precariedad laboral que no les permiten reunir los requisitos que la Ley señala. Se calcula que sólo el 17% de estos ahorradores podrán cumplir con éstos y les espera una tasa de reemplazo menor a un tercio del salario base con el que han cotizado.

A este grave problema social se suma el costo fiscal de las pensiones en curso de pago. El pago para pensiones y jubilaciones ha crecido a una tasa media anual de 13% en el periodo 2013-2017.

En un contexto de requerimientos de ingresos públicos que permitan reorientar el crecimiento económico, el actual gobierno ha señalado en los Criterios Generales de Política Económica –CGPE– (Secretaría de Hacienda y Crédito Público –SHCP–, 2019) que durante el presente año llevará a cabo acciones que favorezcan una mejor integración de los tres componentes centrales del sistema de pensiones: la pensión universal, la pensión ocupacional y el ahorro voluntario.

A la fecha, ya se ha puesto en marcha la “pensión para el bienestar de las personas adultas mayores”, pensión universal no contributiva para mayores de 68 años, y de 65 en comunidades indígenas.<sup>2</sup> Su carácter de universal debería contemplar las desigualdades del país y establecer lineamientos para que vayan dirigidas particularmente a quienes carecen de ingresos en la vejez.

Para las pensiones ocupacionales, los Criterios Generales de Política Económica señalan que se llevará a cabo una mejor regulación para que las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE) incrementen calidad y eficiencia en sus servicios, a través de regular los costos de operación y mediante una mejor flexibilidad en el régimen de inversiones, para que se cuente con portafolios de inversión de acuerdo al ciclo de vida de los trabajadores.

Una de las metas de esta gestión es que precisamente mediante este ordenamiento se genere un mejor esquema de competencia en el mercado de las AFORE y señala que lo anterior debe ir acompañado de un impulso a mejorar la educación y fomentar la cultura del retiro, por lo que se compromete a crear campañas de información en la materia, sobre todo en la población que está a punto de ingresar al mercado laboral.

Cabe recordar que el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) surge en 1992, a raíz de una reforma a la Ley del Seguro Social (LSS) y la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR). Adopta el carácter de seguro de retiro obligatorio, que da inicio a las cuentas individuales y a la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro para los trabajadores del sector privado. También se dispone su vinculación con la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (LINFONAVIT), y más adelante, el 27 de marzo de 1992, de acuerdo al Diario Oficial de la Federación (DOF), se da la misma instrucción para los trabajadores de la Administración Pública Federal y de los Poderes Legislativo y Judicial, afiliados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado o –ISSSTE– (DOF, 24 de febrero de 1992) y al Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado –FOVISSSTE– (DOF, 4 de enero de 1993).

El Sistema de Ahorro para el Retiro de 1992 (SAR 92) establece dos subcuentas, la del seguro del retiro, en el que el empleador abona el 2% del salario base de cotización (SBC) y la del fondo de vivienda, a la que abona el 5% del mismo SBC.

1 Porcentaje de contribuciones a lo largo de la vida laboral.

2 El Gobierno de México puso en operación el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, que tiene como objetivo apoyar con mil 275 pesos mensuales a 8.5 millones de personas de este grupo de la población, en especial a los más pobres. Este programa duplica la pensión anterior y la convierte en un derecho universal. Se pagará cada dos meses, de manera directa a las personas de 65 años y más en comunidades indígenas y 68 años y más en el resto del país. <https://www.gob.mx/bienestar/prensa/inicio-el-programa-pension-para-el-bienestar-de-las-personas-adultas-mayores?idiom=es>

En su inicio, los recursos fueron registrados en instituciones bancarias para su administración; los recursos de retiro recaudados se entregaban al Banco de México, para que los invirtiera en créditos directos del Gobierno Federal que causarían intereses a una tasa no inferior al **dos por ciento anual**, pagados mensualmente mediante su reinversión en las respectivas cuentas. Los recursos de la subcuenta de vivienda, correspondientes al 5 por ciento del sueldo básico, fueron registrados en las mismas instituciones bancarias y administrados por el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE) o por el Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), quienes pagarían los intereses en función del remanente por operación anual. La tasa de rendimiento de los fondos de retiro, de 1992 a julio de 1997, fue de 5.2% promedio anual real. Bancomer, Banamex y Serfin concentraban el 74% de las cuentas individuales con recursos para el retiro.

Hasta el cuarto bimestre de 1997, la comisión autorizada a las instituciones de crédito y entidades financieras por administrar las cuentas de capitalización individual fue de 0.8% anual, correspondiendo 0.5 por ciento al banco administrador y 0.3 a Procesar, empresa privada concesionaria de la base de datos del SAR, que realizaba los procesos de recaudación y distribución de información. (Ulloa, 2017).

El SAR 92 sirvió de base para que, posteriormente, la reforma estructural del IMSS, en diciembre de 1995, eliminara el sistema de reparto y beneficios definidos e instrumentara la capitalización individual como única opción para obtener una pensión de retiro o vejez. En 1996, se estableció el marco jurídico regulatorio señalado en la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y la Comisión de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (Consar), de naturaleza tripartita, es decir, aportación del trabajador, del empleador y del Estado (DOF, 23 mayo 1996).

La operación de las cuentas individuales quedó a cargo de entidades financieras especializadas autorizadas por la Consar; las cuentas individuales de los trabajadores migrarían de las instituciones bancarias a las entidades financieras, incluyendo los recursos depositados en el Banco Central.

El 1 de julio de 1997, empezó a operar la capitalización plena e individual como única opción de retiro para los trabajadores que ingresaban al mercado laboral del sector privado, resultado de la reforma a la Ley del Seguro Social de diciembre de 1995. Las aportaciones del 6.5% del salario base de cotización para el seguro de retiro (2% mencionado), cesantía en edad avanzada y vejez (4.5% correspondiente a la cuota IMSS) comenzaron a ser registradas e invertidas por las AFORE, intermediarios financieros mejor identificados como inversionistas institucionales encargados de individualizar los recursos de los trabajadores, canalizándolos a través de las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORE), que tienen por objeto invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales que reciban en los términos de las leyes de seguridad social, y poseen las siguientes características: son de giro exclusivo; sociedades anónimas de capital variable; el 99% de su capital fijo deberá ser propiedad de la AFORE que solicite su constitución y de los socios de dicha administradora; el capital social variable sólo podrá ser propiedad de los trabajadores que inviertan los recursos de las cuentas individuales previstas en las leyes de seguridad social y de las propias AFORE.

De igual manera, se establece que las Administradoras de Fondos para el Retiro pueden operar varias SIEFORE, atendiendo a los diversos grados de riesgo y a los diferentes plazos, orígenes y destinos de los recursos invertidos en ellas; no obstante, están obligadas a operar una SIEFORE que preserve el valor adquisitivo del ahorro de los trabajadores (Treviño, 1997), situación que a lo largo de estos 21 años no se ha cumplido, ya que se han registrado minusvalías y pérdidas de ahorro, como la recientemente enfrentada en 2018. No se opera como en el SAR 92, el esquema de rendimiento mínimo.

En 2002 se instituye una regulación del riesgo permitido a las inversiones en las SIEFORE, con el llamado valor en riesgo o VaR, y en el mismo año se autoriza invertir en valores extranjeros hasta 20% del activo total de los fondos de los trabajadores. En 2005 se autoriza a las AFORE para administrar cuentas individuales para el retiro y fondos de previsión social de otros grupos de trabajadores, entre ellos, los independientes. En 2006 se establecen dos SIEFORE básicas obligatorias, y para 2009 se debe invertir en 5 SIEFORE básicas (multifondos) cuyas carteras son determinadas por la Consar en función de la edad del trabajador. En 2012 se fusionan las SIEFORE básicas 4 y 5 para dar viabilidad a las inversiones y, en 2014, se crea la SIEFORE básica 0 para trabajadores próximos al retiro.

El año 2008 genera cambios importantes en el SAR, se determina que el cobro de comisiones por administración será exclusivamente sobre saldo; se establece el Índice de Rendimiento Neto (IRN), que refleja los rendimientos menos las comisiones; y se reforma el sistema de pensiones del ISSSTE, definiendo la aportación tripartita del 11.3% del salario base de cotización que se administrará en cuentas individuales en las AFORE, creando un fondo público que opera como AFORE llamado PENSIONISSSTE, organismo público desconcentrado del Instituto con igual regulación y administración que cualquier AFORE, ya que es supervisado por la Consar.

Es así como, en el decreto presentado por el Ejecutivo el 23 de enero pasado, se pretende una regulación para que las Administradoras de Fondos para el Retiro ofrezcan una mejor calidad en sus servicios; dicha propuesta planea regular los costos de operación de las administradoras para obtener una mayor eficiencia.

También se propone otorgar una mejor flexibilidad en el régimen de inversiones para que se cuente con portafolios de inversión de acuerdo al ciclo de vida de los trabajadores.

Una de las metas de esta gestión es que, precisamente mediante este ordenamiento, se genere un mejor esquema de competencia en el mercado de las AFORE, señalando que lo anterior debe ir acompañado de un impulso a mejorar la educación y fomentar la cultura del retiro, por lo que se compromete a crear campañas de información en la materia, sobre todo en la población que está a punto de ingresar al mercado laboral (SHCP, 2019).

## 2. Principales contenidos y alcances

Se identifican diversas evidencias en el funcionamiento de los sistemas de pensiones, que muestran que la capitalización individual de la administración privada no ha resuelto el problema del acceso y disfrute de pensiones para los trabajadores mexicanos; al contrario, ha hecho más compleja su solución. El actual Gobierno parece estar consciente de ello, aunque, por las medidas que está adoptando en esta materia, o no cuenta con el análisis completo o lo considera tan complejo que prioriza algunos resultados previos en otras políticas que está ejecutando, por lo que expone que a mitad del sexenio realizará las propuestas y cambios necesarios.

Asimismo, este gobierno requiere incrementar sus ingresos para instrumentar los diversos proyectos que persigue. Recupera el objetivo señalado en la Reforma del IMSS de 1995, que sitúa a las AFORE como instrumento para aumentar el ahorro interno y contribuir a la generación de crecimiento económico y de empleo y, para ello, considera necesario modificar el régimen de inversión de las SIEFORE.

La iniciativa que presenta determina, en primera instancia, crear la flexibilidad de inversión que el gobierno requiere, a cambio de ofrecer la posibilidad de generar mejora y competencia en las comisiones autorizadas.

Durante el último sexenio, el enfoque de la Consar fue sobreregular, con gran énfasis en temas de inversión, al grado de que se adjudicó facultades para solicitar la remoción del personal de inversiones, solicitó reforzar el gobierno corporativo, certificar los equipos de inversión, riesgos y de contraloría normativa, obligó a adquirir nuevos sistemas de back office y a reforzar los sistemas de monitoreo y de alertas tempranas. Tan sólo en el año 2018, se emitieron reglas especiales de servicios relacionados con las SIEFORE, reglas específicas para los contralores normativos concernientes a su función de inversión, tres modificaciones para la generación del IRN, cuatro modificaciones a las disposiciones generales en materia financiera (Circular Única Financiera –CUF–, y la aprobación de los criterios para el Comité de Análisis de Riesgos (CAR).

Estas modificaciones generaron costos e inversiones millonarias en las AFORE para cumplir con las disposiciones y requerimientos establecidos, los cuales fueron financiados por las comisiones autorizadas, que, a diferencia de otros esquemas pensionarios similares, sólo permiten el cobro de comisión por administración y no por inversión o servicios.

La iniciativa es un decreto de modificación, adición y derogación a la Ley del SAR, no se establece como una reforma en los motivos, y principalmente consiste en transformar las SIEFORE en Fondos de Inversión Especializados en Fondos para el Retiro (FIEFORE); en principio se escucha sencillo porque el diferencial principal entre ambas entidades es de naturaleza jurídica, sin embargo, el nuevo funcionamiento generaría otras implicaciones al sector y nuevos ajustes al ahorro de largo plazo de los trabajadores.

La exposición de motivos se fundamenta bajo una estructura que deja entrever aspectos que se buscan en beneficio de los proyectos del gobierno actual:

- Mejorar el desempeño de los intermediarios financieros haciendo su labor más eficiente, a menor costo y con mayor oportunidad.

Entendiéndose que la función, como se acota en el motivo, es eliminar las dificultades que enfrentan los individuos, las familias de bajos ingresos de zonas rurales y marginadas, así como las micro, pequeñas y medianas empresas para acceder a los servicios del sistema financiero.

La respuesta es contar con instrumentos idóneos, la propuesta de instrumentos son los FIEFORE, que, en adición, logran abatir los costos de las áreas de inversión de las AFORE y disminuir entonces las comisiones que cobran.

- Impulsar el desarrollo económico y social del mercado, equiparándolo al de países similares a México.

El SAR hoy equivale al 15% del Producto Interno Bruto (PIB), contribuye de manera limitada a la inversión productiva del país y cumple con el rol de desarrollar los mercados financieros; para completar e incrementar su labor es necesario incluir el financiamiento a las empresas medianas y pequeñas.

La respuesta es que los portafolios de activos gestionados por las AFORE cuenten con mayor diversificación, utilizando más participación en mercados de capitales, la propuesta es que los portafolios de inversión sean orientados a proyectos de más larga duración, que sean definidos por la Consar, escuchando la opinión de la SHCP y del Banco de México, en el entendido de que en la Junta de Gobierno de la Consar participan el sector obrero y empresarial, y se esperaría que velaran por los intereses de los afiliados.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Situación que durante el funcionamiento de las AFORE no se ha observado, como sería en disminución de comisiones o cobro de éstas a partir de una tasa mínima de rendimiento o la disminución sustancial de los traspasos a AFORE más caras y con menos rendimientos, etc., o incidir para que se hagan modificaciones trascendentes ante la baja densidad de cotización o la falta de resultados que se expresa en ubicar como únicas opciones para el trabajador, aumentar el ahorro voluntario y adquirir mayor cultura financiera.

- Mejores pensiones para los trabajadores, como traducción de mejores rendimientos.

Las SIEFORE compiten bajo régimen de inversión con medidores por diversificación, comparados mensualmente por medio del Índice de Rendimiento Neto; su desempeño las ubica en primer lugar dentro del mercado financiero.

La respuesta es que se requiere una mejor composición de los portafolios de inversión en términos de cobertura por instrumentos, sectores y mercados, la propuesta es que la composición se establezca por el régimen de inversión determinado por la Consar, que ayude a bajar los costos corporativos y de gestión de inversión de las AFORE que no añaden valor para los afiliados.

Dado que las Administradoras de Fondos para el Retiro mantienen el mejor nivel de rendimientos de los últimos 20 años en comparación con los competidores del sector financiero, el aumento de rendimientos y, por lo tanto, de pensiones se percibe como la justificación para realizar los cambios que favorezcan las inversiones en los sectores en donde el gobierno actual tiene interés.

Se plantea que las AFORE cuenten en todo momento con la liquidez para enfrentar sus obligaciones fiduciarias y esto se logra operando con niveles de riesgo de mercado definidos por la Consar. Sin embargo, la liquidez no es un problema hoy para las AFORE, ya que su necesidad se limita en los siguientes aspectos, según cifras publicadas determinadas por la Consar ([www.consar.gob.mx](http://www.consar.gob.mx); estadísticas a diciembre de 2018):

- Traspasos:  
representa anualmente el 6.6% del saldo total administrado.
- Retiros parciales:  
representa anualmente el 0.3% del saldo total administrado.
- Retiros totales:  
representa anualmente el 1.6% del saldo total administrado.
- Retiro de aportaciones voluntarias:  
no se tienen cifras al respecto.



Se establece que las aportaciones de ahorro voluntario no tendrán tiempo obligatorio de permanencia, esto implica liquidez diaria que puede ser un beneficio para el ahorrador, generando temas de control para la AFORE referentes a lavado de dinero, medidas preventivas y monitoreo de operación de inversión; el fundamento es que el afiliado podrá lograr mejor ahorro para su retiro, lo cual no se obtiene cuando el recurso es de inversión líquida, sin embargo, está demostrado que tener disposición genera la permanencia del ahorro.

La iniciativa incluye modificaciones, adiciones y deroga artículos de la Ley del SAR; y considerando que ésta tiene una numeración de 126 artículos, los cuales permanecen en el decreto, en el análisis de ellos se observa lo siguiente:

- Modificaciones

Se realizan sobre 50 artículos, en donde lo primordial fue sustituir “Sociedades de Inversión” por “Fondos de Inversión”, la palabra “SIEFORE” por “FIEFORE” (lo cual se realizó en 2 artículos), y escribir la palabra administradora con mayúscula, es decir, Administradora, también en el artículo 79 se modificó la referencia de Salario Mínimo General (SMG) por la de Unidad de Medida y Actualización (UMA).

- Adiciones

Se agregaron cinco artículos nuevos (39 Bis, 41 Bis, 41 Ter, 41 Quáter y 41 Quinquies), para incluir las creación y ampliación de posibilidades para los Fondos de Inversión; se realizaron, además, adiciones a 7 artículos (3, 37, 40, 42, 47 Bis, 48 y 69) y ocho artículos transitorios.

- Derogaciones

Se eliminó el inciso XXV del artículo 100, que habla de la multa a la Administradora que no verifique y compruebe el depósito de los valores, títulos y acciones de cada una de las Sociedades de Inversión que administre, derivado de que no se requerirá depósito de valores para los Fondos de Inversión.

Observamos que en los artículos 5, inciso IX, 28, 51, 52 y 100, inciso XVIII, el decreto se refiere al término “sociedad de inversión” o “sociedades de inversión” lo que con toda seguridad son errores de omisión.

De igual manera, analizando las adiciones realizadas a la Ley del SAR, que son las que fundamentan el cambio, se perciben las siguientes situaciones:

- En la definición de Administradora se incluye a las instituciones públicas que operen como Administradoras de Fondo para el Retiro. La especificación no se realizó para incluir PENSIONISSSTE ya que éste es un órgano público descentralizado de un Instituto, creado jurídicamente en un marco de actuación y supervisión igual que las AFORE y por lo tanto no requiere esta aclaración.

Se puede asumir que la especificación abarca a los Institutos de pensiones estatales y fondos con recursos públicos<sup>4</sup> que realizan las mismas actividades que una AFORE sin ser reguladas como tal, se crea entonces una vía para incluir la operación de los fondos que estos Institutos administran dentro del esquema planteado de administración de fondos, fundando por consiguiente sus lineamientos de inversión y direccionando las opciones.

4 Nos referimos a éstos, entre otros que existen y como ejemplo: el Fondo de Jubilación denominado Cuenta Individual de Jubilación (CIJUBILA), sistema de cuentas individuales de jubilación del plan de retiro de los trabajadores, cuyo fondo se opera bajo la modalidad de un fondo de previsión social, constituido por la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM), a fin de complementar los beneficios previstos por la Ley del Seguro Social, en materia de pensiones de retiro de los trabajadores; el Instituto de Pensiones de Jalisco (IPEJ); y el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM).

- Los Fondos de Inversión se precisan como especializados en retiro, manejados por las AFORE, a quienes responsabilizan de la operación, del ejercicio de las obligaciones y del incumplimiento.

Asimismo, los Fondos de Inversión permiten el acceso a un portafolio de acciones, que será definido por la Consar con participación de la SHCP y el Banco de México; lo que se puede interpretar como la existencia de un solo fondo (por ejemplo, los fondos de ciclo de vida o target date funds –TDF–, que fueron analizados ampliamente por la Consar en el pasado) o varios fondos que sustituyan a las SIEFORE, manteniendo su esquema de edades o estableciendo alguno relacionado a riesgos. Lo homólogo es que los fondos se abren con un socio fundador, el cual debe ser la AFORE.

La responsabilidad de las AFORE que, en el caso de las SIEFORE, era de administrarlas y operarlas con objeto de invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales que se recibieran en los términos de las leyes de seguridad social y de la Ley del SAR, ahora se limitaría a establecer que los FIEFORE se constituyan como sociedades anónimas, de conformidad con las disposiciones

especiales contenidas en esta Ley, en el entendido de que las AFORE son operadoras de los fondos y no se les daría atributo de administradoras ni de responsables de las decisiones de inversión que implicaban las SIEFORE.

Los Fondos planteados podrán recibir depósitos de dinero como garantía de operaciones de reporto, préstamos de valores e instrumentos financieros derivados, podrán practicar operaciones de préstamo de valores y reportos, en adición a ser acreedores en créditos o préstamos. La Consar autorizará los valores internacionales elegibles para realizar operaciones de préstamo, crédito o reporto. Los Fondos podrán adquirir valores que sean objeto de oferta pública, a través de colocaciones primarias o de operaciones de mercado abierto, o que sean objeto de oferta privada conforme a las disposiciones de carácter general que emita la Consar.

El límite máximo de 20% del activo total para adquirir valores extranjeros distintos a los autorizados por la Consar fue sustituido por el límite que ésta determine.

Entonces, en la operación de los Fondos deberán intervenir varias áreas de la AFORE:

- Contralor normativo

A cargo de la vigilancia y cumplimiento del régimen de inversión.

- Consejo de Administración de la AFORE

Tiene obligaciones de aprobación, dictar medidas, analizar y evaluar resultados de la gestión, llevar libros por fondo y registros de las acciones en circulación.

- Asesor independiente

Nueva figura, el cual no podrá ser miembro del Consejo de Administración de la AFORE, ni del Comité de Riesgos. Para fungir como asesor independiente se deberán cumplir los mismos requisitos que para ser consejero independiente y su designación se sujetará a las mismas reglas.



Para el proceso de traspaso antes del año, éste podrá realizarse siempre que se cambie a una AFORE cuyo fondo haya registrado un rendimiento neto mayor en el periodo de cálculo inmediato anterior, con base en una diferencia que determinará la Consar.

También a decisión de la Consar quedan varios temas: la definición de un fondo o multifondos, la determinación del régimen o regímenes de inversión, los requisitos del programa general de operación y

funcionamiento del Fondo de Inversión, las disposiciones generales, el establecimiento de criterios de medición, el cálculo del rendimiento neto y la diferencia para traspaso, la metodología para el cálculo de las comisiones de las AFORE, el reporte de rendimiento y los lineamientos de supervisión.

- Se intervino en el artículo 37 de la Ley, respecto al cobro de comisiones de las AFORE, y se establecieron dos componentes:

- Aplicar una comisión única, integrada por un componente calculado como porcentaje sobre el valor de los activos administrados.
- Componente adicional, calculado sobre el rendimiento que obtengan los trabajadores por encima de la referencia que establezca la Comisión.



Conoce la Facultad de Contaduría y Administración  
a través de su página de internet

<http://www.fca.unam.mx>

Dudas o sugerencias  
con relación a nuestras revistas:  
[publishing@fca.unam.mx](mailto:publishing@fca.unam.mx)

El diagnóstico realizado es que las AFORE son muy caras comparadas con otros sistemas, situación real que requiere ser ponderada al integrar todas las comisiones que se cobran en otros sistemas financieros para de esa forma hacerlos comparables. El gobierno ha manifestado que el nivel de comisiones debe ser de 0.7%, y en ello colabora reduciendo costos de análisis y gestión de las inversiones al cambiar la entidad jurídica de las SIEFORE y, además, reconociendo que para el mejor desempeño de los rendimientos es necesario incentivar la competencia con la expectativa de cobrar

una mejor comisión. El concepto de la comisión única se podría entender en el sentido de que la Consar la fijará para todas las AFORE, aunque dejaron la redacción en donde cada AFORE solicita autorización anual en el mes de noviembre para el cobro de comisiones del periodo siguiente.

Para el componente adicional se desprenden varios aspectos operativos de esta medida, lo que hace pensar en cuestiones como:

- ¿Un fondo por AFORE o multifondos por AFORE?
- Cuando el cobro es distinto por fondo ¿se limita el componente adicional al cobro sobre ese fondo?
- ¿Se utiliza rendimiento promedio de los fondos o rendimiento por fondo?
- ¿Con qué periodicidad se determina la referencia?, ¿mensual, anual...?
- ¿Con qué parámetros se establece la referencia?, ¿será referencia por fondo?
- ¿Se mide sobre rendimientos acumulados, mensuales, diarios...?
- En cada proceso de cobro, ¿hay autorización expresa por anticipado?
- ¿Seguirán realizándose provisiones diarias?
- ¿Cómo se comunicará a los afiliados el cobro diferencial?

- Para la base de datos nacional del SAR (BDNSAR) se establece en Ley que la información biométrica y de beneficiarios forma parte de ésta, la cual es propiedad exclusiva del Gobierno Federal; en adición, deja abierta la posibilidad de que a través del título de concesión se pueda integrar más información a la BDNSAR.

El mantener el control de la base de datos es un insumo importante para el Gobierno Federal. Es de esperarse que inicien la explotación de la misma para efectos de identificar plenamente a los adultos mayores que gozan del programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores.

### 3. Beneficios o afectaciones para los trabajadores

El incremento a las pensiones es un tema mucho más complejo que sólo intentar generar mejores rendimientos, prioritariamente se tienen que atender las desigualdades en el acceso y en los beneficios. La crisis social se acentuará por la carencia de pensiones derivadas de los regímenes contributivos o por los bajos montos y la crisis fiscal de las pensiones seguirá creciendo como resultado de las reformas instrumentadas.

La capitalización individual de administración privada depende directamente de los montos cotizados, la densidad de cotización, la rentabilidad que se obtenga y del costo de la administración, si bien es cierta la premisa de que el ahorro es por largo plazo (equivalente a 40 años de aportaciones y no los 25 que señalan las leyes de seguridad social), es también una realidad que el 90% de los afiliados no realizará aportaciones frecuentes durante ese tiempo y que los montos aportados no son suficientes para construir una pensión digna. Por lo tanto, el SAR es sólo un componente importante de ahorro financiero que debería ser canalizado a la inversión productiva y generar así recursos, empleo y mejores salarios que indudablemente ayudarían a crear también mejores condiciones económicas y mayores aportaciones a la seguridad social contributiva.

Los contenidos de esta Iniciativa no están orientados a atender los graves problemas por los que atraviesan los sistemas de pensiones en México, tampoco son la respuesta a los retos de la capitalización individual. Actualmente, no lograr una pensión depende en mayor grado del número de cotizaciones necesarias para acceder al beneficio, incluso para calificar para la obtención de una pensión mínima garantizada.

La propuesta de modificación del esquema de cobro de las comisiones podría resultar más onerosa para los trabajadores. Cabe recordar que, a pesar de la eliminación de la comisión sobre flujo, la comisión sobre saldo significa para el periodo de ahorro de 1997 a 2017, una disminución del 23% del total del ahorro de los trabajadores (Aguirre, 2012; Valencia, 2017).

Las pérdidas o minusvalías seguirán ocurriendo como parte de la dinámica del mercado y no por violaciones a la ley, así que no habrá ninguna compensación o garantía para los ahorradores.

Además, abrir la posibilidad para retirar las aportaciones voluntarias es, cuando menos, polémico. Si parte del ahorro previsional se puede retirar cuando se requiera, pierde su principal objetivo: la previsión para la vejez.

#### 4. A manera de conclusión

Se detallan como beneficios para el SAR:

- Flexibilidad al régimen de inversión.
- Motivar la competencia en la generación de rendimientos.
- Agilizar el uso del ahorro voluntario de los afiliados flexibilizando también el retiro.

El tema central es sustituir las SIEFORE por los FIEFORE, mismos que se formarán y operarán con autorización y disposiciones que la Consar publicará. Lo que tanto se analizó para ampliar el régimen de inversión y el nivel de inversión en el extranjero, la iniciativa lo ejecuta limitando la actividad inversionista de las AFORE y estableciendo el interés de inversión que requiere el país para su desarrollo.

En la Ley no existe la claridad para indicar el número de fondos que administrará cada AFORE, y no hay forma de demostrar que los rendimientos serán mucho mejores con el cambio; debemos recordar que, si bien los regímenes de inversión de las SIEFORE son acotados, las AFORE no podían aprovecharlos completamente por las características de la estructura productiva.

No existe la certeza de que operar FIEFORE sea más económico que operar SIEFORE y, hasta probarlo, se podrán solicitar disminuciones de comisiones a las AFORE.

Sí se puede asegurar que con los FIEFORE el gobierno tendrá control sobre los proyectos de inversión en los que participan las AFORE y podrá dirigir la estrategia de acuerdo a las necesidades de desarrollo del país y no como un proceso de negocio de los accionistas de cada AFORE ante el objetivo de retiro de sus clientes.

En los FIEFORE propuestos se podría entender que la entidad depositaria es la AFORE que operará y la entidad gestora será el régimen de inversión determinado por la Consar; si éste es el caso, tampoco es claro en qué consistirá la competencia por rendimientos.

Es necesario que la Consar trabaje en toda la regulación y disposiciones que debe hacer, y con esos elementos podremos juzgar la conveniencia para los operadores y la posibilidad de seguir generando utilidades. Habrá que esperar esos lineamientos también para saber si las 10 AFORE deciden participar bajo las nuevas reglas, así como cuáles otros Institutos participarán en el futuro.

El último punto a resaltar es el tiempo transitorio; a partir de la publicación del decreto dan 12 meses a las SIEFORE para que realicen su solicitud ante la Consar para transitar a FIEFORE; una vez presentada la solicitud, se tienen 12 meses para la autorización de la Consar, por lo que el proceso de modificación de la Ley será de mínimo de 13 a 24 meses, posteriores a la publicación del decreto. Tras 24 meses de la publicación, si existen SIEFORE que no solicitaron su transición o que no fueron autorizadas, entrarán en disolución y liquidación. En dos años, podemos pensar que el Gobierno tendrá la iniciativa de Reforma Estructural del Sistema de Pensiones bien desarrollada, para lo cual se debe considerar que esta etapa de control de Fondos puede ser importante para su ejecución.

El control de las inversiones, el uso de la BDNSAR y la entrada para Institutos públicos parece trazar la línea de lo que en el futuro pudiera ser el Instituto Nacional de Pensiones. No obstante, haría falta introducir, si ha sido posible para entonces, la creación sostenida de empleo asalariado subordinado que mostrará evidencia en la disminución radical de las ocupaciones informales, así como mayor estabilidad en las transiciones laborales y en los niveles salariales.

A ello se sumaría el comportamiento que registre el aumento del costo fiscal pensionario y la suficiencia del monto, así como la sostenibilidad fiscal de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores.

## Referencias bibliográficas

- Aguirre, F. F. M. (2012). *Pensiones ¿y con qué?* México, Fineo, 176 pp.
- Auditoría Superior de la Federación. (2014). *Evaluación de la política pública de pensiones y jubilaciones*. Evaluación Número 1203, México, Cámara de Diputados, 193 pp.
- Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro. (2018). *Estadísticas*, disponible en [www.consar.gob.mx](http://www.consar.gob.mx)
- Diario Oficial de la Federación. (1992). *Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley del Impuesto sobre la Renta*, 24 de febrero.
- Diario Oficial de la Federación. (1993). *Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*, 4 de enero.
- IMSS. (2017). *Elementos principales y estadísticas relevantes del Régimen de Jubilaciones y Pensiones* en Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2016-2017 (pp. 43-65). IMSS, México. [www.imss.gob.mx](http://www.imss.gob.mx)

- Iniciativa del Ejecutivo Federal. (2019). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*, Gaceta Parlamentaria, 23 de enero, Anexo III.
- *Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores*. (2019). Disponible en: <https://www.gob.mx/bienestar/prensa/inicio-el-programa-pension-para-el-bienestar-de-las-personas-adultas-mayores?idiom=es>
- Santos, Basso O. Luis. (2006). “50 años de seguridad social, un pasado para reflexionar y un futuro para construir”, Revista *CIESS*, pp. 65-76.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2019). Criterios Generales de Política Económica. Disponible en: [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)
- Treviño Leticia. (1997). “El papel de las administradoras de fondos para el retiro como instrumentos de crecimiento económico” en Osorio y Ramírez *Seguridad o Inseguridad Social, los riesgos de la Reforma*, México, Ed. Triana, pp. 201-218.
- Ulloa Padilla Odilia. (2017). “Reforma de pensiones en México: diseño, promesas y evidencias”, en *El Cotidiano*, UAM-Azcapotzalco, México, No. 204. Julio-agosto, pp.7-28.
- Valencia Alberto. (2017). *Prospectiva del costo fiscal de las pensiones*, Mimeo. 25 pp.



Dra. Berenice Patricia Ramírez López  
Investigadora Titular de la Unidad de Investigación  
en Desarrollo y Políticas Públicas  
del Instituto de Investigaciones Económicas  
de la Universidad Nacional Autónoma de México  
[berenice@unam.mx](mailto:berenice@unam.mx)

L.A. Verónica González Vázquez  
Asociación Mexicana de Actuarios Consultores, A.C.  
[veronyglez@gmail.com](mailto:veronyglez@gmail.com)