



Revista Latinoamericana de Derecho

Social

ISSN: 1870-4670

revistaderechosocial@yahoo.com.mx

Universidad Nacional Autónoma de

México

México

MORENO PADILLA, Javier

REESTRUCTURA DEL RÉGIMEN DE PENSIONES

Revista Latinoamericana de Derecho Social, núm. 10, enero-junio, 2010, pp. 399-416

Universidad Nacional Autónoma de México

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=429640265015>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

REESTRUCTURA DEL RÉGIMEN DE PENSIONES

Javier MORENO PADILLA*

I. JUSTIFICACIÓN

El Ejecutivo Federal presentó al Congreso de la Unión sendas iniciativas de ley para reformar los ordenamientos del seguro social y del Infonavit, en el marco del Acuerdo Nacional a favor de la Economía Familiar y del Empleo, siendo la Ley del Seguro Social una de las ya reformadas y publicadas el 26 de mayo de 2009 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Esta reforma y la iniciativa pendiente buscan ofrecer una respuesta al sistema de cuentas individuales para robustecer el esquema de pensiones, independientemente de las condiciones actuales de mejoramiento a la economía familiar.

Los objetivos de ambos ordenamientos son los siguientes:

1. *Ley del Seguro Social*

Se pretende redistribuir la cuota social que aporta el gobierno federal mensualmente en el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, la cual está plasmada desde el 1o. de julio de 1997 en una cantidad equivalente del 5.5 del salario mínimo general para el Distrito Federal.

Se manifiesta que el importe de la cuota social representa un gasto anual de 14.5 mil millones de pesos; lo que muestra la incongruencia de este gasto

* Presidente de la Comisión de Seguridad Social en la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) (javiermorenopadilla@morpad.com.mx).



público para fortalecer el esquema de pensiones de todos los trabajadores del país, ya que esta cantidad se distribuye en un promedio de 14 millones de trabajadores mexicanos; si la misma la comparamos con lo que apoya el gobierno federal para las pensiones de los trabajadores del sector público, las cantidades son muy diferentes. Por ejemplo, se aporta a los trabajadores del ISSSTE 63,500 millones de pesos, y ello atiende a 2.5 millones de personas aproximadamente; Pemex 18,000 millones de pesos para 200 mil personas; Comisión Federal de Electricidad 11,115 millones de pesos y Luz y Fuerza del Centro 7,107 millones de pesos aproximadamente para 80,000 personas. Ello sin considerar el subsidio al régimen de pensiones y jubilaciones del IMSS.

Por tanto, existe una manifiesta inequidad en esta distribución del gasto público.

2. Cuota social

La cuota social que aporta a las cuentas individuales se propone redistribuirla para incrementar el monto a las personas de bajos ingresos, atenuar la aportación en los intermedios y cancelarla en los de más alta percepción.

La redistribución que se propuso de la cuota social es con objeto de darle un contenido distributivo a esta cuota, pues procura un beneficio ligeramente superior a los segmentos más bajos del estrato socioeconómico, salarial. Estas cantidades se depositan en las cuentas individuales de los trabajadores en la forma que describe la tabla que se presenta a continuación. Ello representa no generar ningún aporte a las personas de salarios superiores a 15 veces el salario mínimo en el Distrito Federal (en adelante SM).

<i>Salarios mínimos</i>	<i>Incremento</i>
1	20%
1 a 4	15%
4 a 7	10%
7 y 10	5%
10 y 15	Permanece la misma cuota
Más de 15	No recibirá cuota social

De lo anterior se pueden extraer los siguientes comentarios:

- La cuota social se incrementa en promedio 17.18% (S.B.C. entre 1 y 15 SM).
- Incremento promedio del 4.25% en la aportación a RCV (S.B.C. entre 1 y 15 SM).
- La cuota social se elimina para los trabajadores con S.B.C. superior a 15 SM.
- Este incremento significa en promedio una mejora en la pensión del trabajador del 3%.
- Los trabajadores de nivel intermedio gozan de la misma tasa reemplazo, previo al ajuste.
- Los de más altos ingresos de la economía formal equivalen a los ingresos promedio de trabajadores del sector público; no obstante, se les cancela un beneficio y se mantiene para los segundos un régimen de excepción que resulta inequitativo.

Ejemplos:

SALARIO MÍNIMO	ACTUAL			PROPIUESTA			INCREMENTO CUOTA SOCIAL
	CUOTA SOCIAL	C.S MENSUAL	C.S ANUAL	CUOTA SOCIAL	C.S MENSUAL	C.S ANUAL	
1	\$3.03	\$90.84	\$1,090.07	\$3.87	\$116.12	\$1,393.48	27.83%
1.01 a 4	\$3.03	\$90.84	\$1,090.07	\$3.71	\$111.28	\$1,335.42	22.51%
4.01 a 7	\$3.03	\$90.84	\$1,090.07	\$3.55	\$106.45	\$1,277.35	17.18%
7.01 a 10	\$3.03	\$90.84	\$1,090.07	\$3.39	\$101.61	\$1,219.29	11.85%
10.01 a 15	\$3.03	\$90.84	\$1,090.07	\$3.23	\$96.77	\$1,161.23	6.53%
Promedio	\$3.03	\$90.84	\$1,090.07	\$3.55	\$106.45	\$1,277.35	17.18%
15.01 en adelante	\$3.03	\$90.84	\$1,090.07	\$0.00	\$0.00	\$0.00	-100.00%

SALARIO MÍNIMO	ACTUAL		INCREMENTO APORTEACIÓN
	APORT RCV + C.S COMO % S.B.C	APORT RCV + C.S COMO % S.B.C	
1	11.95%	13.47%	12.69%
1.01 a 4	8.47%	8.91%	5.23%
4.01 a 7	7.36%	7.50%	1.89%
7.01 a 10	7.11%	7.18%	1.02%
10.01 a 15	6.92%	6.95%	0.40%
Promedio	8.36%	8.80%	4.25%
15.01 en adelante	6.77%	6.50%	-4.02%

FUENTE: Asociación Mexicana de Administradoras para el Retiro, *Sistemas de ahorro para el retiro, indicadores y aspectos relevantes*, edición particular, febrero de 2009, p. 34.

3. Apoyo económico a los trabajadores al perder el empleo

Se ofrece una ligera mejoría al llamado subsidio por desempleo; creemos que este vocablo contiene una connotación inadecuada que puede generar expectativas que a la larga perjudican a los sectores productivos de la sociedad. En los países de una economía muy fortalecida que han instituido este tipo de seguros se provocan serios problemas en la población trabajadora por el aliciente perverso de mantenerse en la informalidad sin pagar impuestos y cobrando prestaciones de seguridad social. Por ello es mejor denominarlo retiro de ahorro.

El beneficio que se presenta en la reforma para los trabajadores con 5 años de haber abierto su cuenta individual, es elevar el apoyo de disponer de un retiro de los fondos acumulados en la cuenta de la cantidad que resulte menor entre 90 días de salario base o el 11.5% del saldo de la subcuenta, esto significa un incremento del esquema anterior de 15 días, o 1.5% más del saldo.

Asimismo, a los trabajadores que no tengan 3 años de la apertura de la cuenta y 12 bimestres cotizados, podrán retirar 30 días de su último salario con el tope de 10 salarios mínimos mensuales.

Ley del Seguro Social, modificación a la ayuda por desempleo

1) Opción 1 (nueva):

- Trabajadores con cuenta individual de 3 años de antigüedad y aportaciones en al menos 12 bimestres.
- Retiro por desempleo: 30 días del último S.B.C., con un tope de 10 SM mensuales vigentes (\$16,440).

Ejemplo:

OPCIÓN PARA TRABAJADORES CON CUENTA APERTURA HACE 3 AÑOS Y 12 BIMESTRES DE COTIZACIONES				
SALARIOS	SEMANAS	SALDO PROM	RETIRO POR	IMPACTO RECURSOS
MÍNIMOS	COTIZACIÓN	RCV	DESEMPLEO	Y SEMANAS DESCONTADAS
1 a 3	104	7,584	3,155	41%
3.1 a 6	104	15,689	7,889	50%
6.1 a 10	104	25,146	13,410	53%

2) Opción 2 (modificación al esquema actual):

— Trabajadores que su cuenta individual tenga al menos 5 años.

<i>Retiro por desempleo: el mínimo entre 1) y 2)</i>	<i>Actual</i>	<i>Propuesta</i>
1) Días promedio de S.B.C	75	90
2) Porcentaje de saldo de RCV	10%	11.5%

Ejemplo:

SALARIOS MÍNIMOS	SEMANAS COTIZACIÓN*	SALDO PROM RCV	ACTUAL		REFORMA		Variación
			RETIRO POR DESEMPLERO	PORCENTAJE DESCONTADO*	RETIRO POR DESEMPLERO	PORCENTAJE DESCONTADO*	
1 a 3	146	10,902	1,090	10%	1,254	11.50%	15%
3.1 a 6	146	22,281	2,228	10%	2,562	11.50%	15%
6.1 a 10	146	35,556	3,556	10%	4,089	11.50%	15%

* 56% de semanas cotizadas.

FUENTE: Asociación Mexicana de Administradoras para el Retiro, *Sistemas de ahorro para el retiro, indicadores y aspectos relevantes*, edición particular, febrero de 2009, p. 18.

La disposición del ahorro del trabajador resulta contraria al espíritu de retiro, pero la misma se justifica por la necesidad de coadyuvar en épocas de crisis. Pero se dan al mismo tiempo estímulos al reembolso de estas cantidades, de forma que el trabajador pueda devolver el monto en forma voluntaria y el gobierno estimular con un apoyo fiscal.

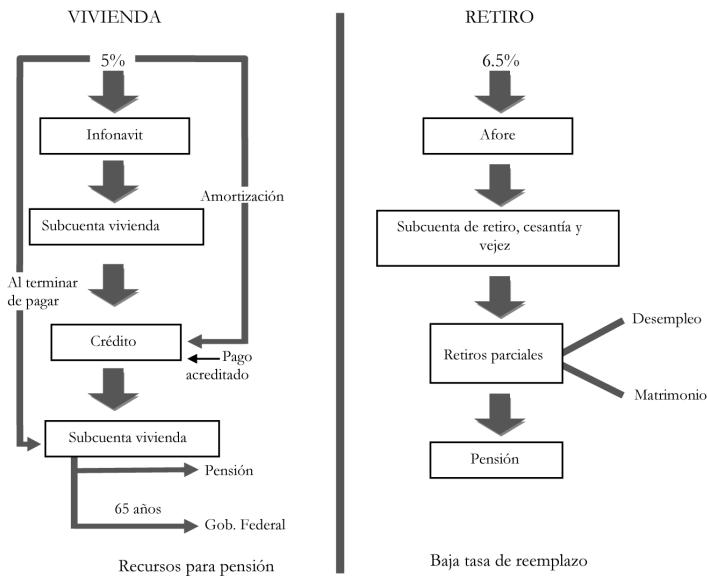
4. Iniciativa de la Ley del Infonavit

La modificación a la Ley de este organismo constituye el cambio más importante que se presenta en estos ajustes a la legislación de seguridad social. El Ejecutivo menciona que el organismo ha mejorado sustancialmente su operación con una magnífica recuperación de cartera, lo que ha disminuido la dependencia del Fondo de Vivienda a las contribuciones patronales; ello se mejora por la exitosa colocación de certificados de vivienda (CEDEVIS), que ha constituido una adecuada fuente de financiamiento interno que da potencialidad en el otorgamiento de créditos para vivienda. Así, el año anterior se alcanzó la cifra más alta de su historia de 490 mil créditos. Por esta razón, este organismo debe convertirse en entidad reguladora del sector vi-

vienda, y por otra parte la aportación patronal debe ser un mecanismo complementario a los sistemas de ahorro para el retiro.

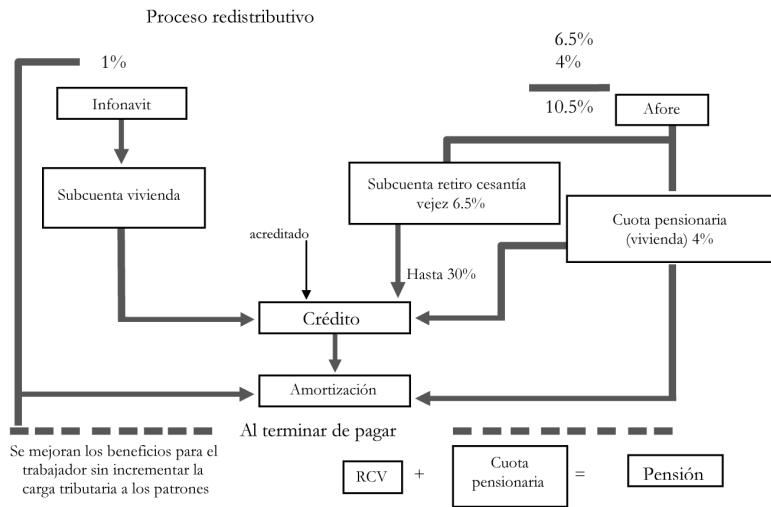
5. Transferencia de recursos del Infonavit al SAR

El esquema del cambio es el siguiente:



A partir de 2011, y en un periodo de 7 años, se reducirán las aportaciones a vivienda del 5% al 1%. Estos recursos se reasignarán a la subcuenta de retiro, cesantía y vejez como cuotas adicionales pensionarias.

<i>Año</i>	<i>Porcentaje a la SCV</i>
2011	4%
2012	6.5%
2013	3%
2014	2.5%
2015	2%
2016	1.5%
2017	1%



6. Integración de ambos ordenamientos

Aportaciones para retiro y reforma Infonavit

La suma de ambos conceptos arroja las cantidades siguientes (incremento en aportación: reasignación de vivienda + cuota social):

SALARIO MÍNIMO	ACTUAL APORTE RCV + C.S. COMO % S.B.C.	PROUESTA					
		2011	INCREMENTO VS APORTE ACTUAL	2012	INCREMENTO VS APORTE ACTUAL	2013	INCREMENTO VS APORTE ACTUAL
1	11.9%	14.5%	21.06%	15.0%	25.25%	15.5%	29.43%
1.01 a 4	8.5%	9.9%	17.04%	10.4%	22.94%	10.9%	28.85%
4.01 a 7	7.4%	8.6%	15.61%	9.1%	22.34%	9.6%	29.08%
7.01 a 10	7.1%	8.2%	15.08%	8.7%	22.11%	9.2%	29.15%
10.01 a 15	6.9%	8.0%	14.84%	8.5%	22.06%	9.0%	29.28%
15.01 en adelante	6.8%	7.5%	10.74%	8.0%	18.12%	8.5%	25.51%
Promedio total	8.1%	9.4%	16.3%	9.9%	22.5%	10.4%	28.7%

SALARIO MÍNIMO	PROUESTA							
	2014		2015		2016		2017	
APORT RCV + C.S. COMO % S.B.C.	INCREMENTO VS APORTE ACTUAL	APORT RCV + C.S. COMO % S.B.C.	INCREMENTO VS APORTE ACTUAL	APORT RCV + C.S. COMO % S.B.C.	INCREMENTO VS APORTE ACTUAL	APORT RCV + C.S. COMO % S.B.C.	INCREMENTO VS APORTE ACTUAL	APORT RCV + C.S. COMO % S.B.C.
1	16.0%	33.6%	16.5%	37.8%	17.0%	42.0%	17.5%	46.2%
1.01 a 4	11.4%	34.8%	11.9%	40.7%	12.4%	46.6%	12.9%	52.5%
4.01 a 7	10.1%	35.8%	10.6%	42.5%	11.1%	49.3%	11.6%	56.0%
7.01 a 10	9.7%	36.2%	10.2%	43.2%	10.7%	50.2%	11.2%	57.3%
10.01 a 15	9.5%	36.5%	10.0%	43.7%	10.5%	50.9%	11.0%	58.2%
15.01 en adelante	9.0%	32.9%	9.5%	40.3%	10.0%	47.7%	10.5%	55.0%
Promedio total	10.9%	34.8%	11.4%	41.0%	11.9%	47.2%	12.4%	53.3%

FUENTE: Asociación Mexicana de Administradoras para el Retiro, *Sistemas de ahorro para el retiro, indicadores y aspectos relevantes*, edición particular, febrero de 2009, p. 36.

7. Ahorro de la subcuenta de vivienda

Para evitar discusiones sobre la interpretación del artículo octavo transitorio, si el gobierno retiene estos fondos ampliados a partir del segundo semestre de 1997, es ajustarse a la jurisprudencia de la Suprema Corte que señala que los trabajadores podrán disponer de la subcuenta de vivienda al alcanzar la edad de retiro; sólo que la misma se entrega en un retiro escalonado, dependiendo de los montos acumulados bajo las siguientes reglas:

- a) Las cantidades que se tengan referidas al tercer bimestre de 1997 se devuelven en una sola exhibición.
- b) Las subsecuentes aportaciones se entregarán en un solo pago si el monto es menor a 50 mil UDIS, y si exceden de esta cifra se entregará en mensualidades de 400 UDIS hasta alcanzar 72 exhibiciones. Esto significa que el trabajador recibirá a partir de la edad de 65 años esta cantidad de UDIS hasta llegar a los 71 años, lo que viene a significar un apoyo al trabajador en los primeros años de su retiro.

8. Propuestas en materia de pensiones

Como se observó en las gráficas de posibles tasas de reemplazo de pensiones que se presentaron en las páginas anteriores, se pueden notar algunas observaciones que ofrecen pautas de alternativas para mejorar el esquema de pensiones.

- 1) Si bien es cierto que la supuesta pensión de los trabajadores que obtienen salario mínimo va a ser mejorada de forma sustancial, debe destacarse que su incremento no es real porque la legislación del seguro social establece una pensión mínima garantizada, de tal suerte que para este segmento es más importante que se desarrolle un apoyo adicional para vivienda, porque al cumplir los mínimos de ley, con o sin cuenta individual, la pensión es la misma; de tal suerte que si obtienen crédito de vivienda, su situación es injusta en relación con los que sí la obtienen, ya que sin este beneficio van a obtener la misma pensión que los que consiguieron el crédito, cuyo beneficio es dual.

- 2) Para las personas que obtienen de 1.5 a 3 salarios mínimos, deben alentarse subsidios al frente en sus créditos de vivienda para que amorticen estos adeudos en un plazo mucho más corto al resto de los trabajadores y puedan contribuir en las cuentas individuales para la pensión. Toda vez que el aparente apoyo que se otorga en la iniciativa de ley es el ahorro de los propios trabajadores, que va a significar a la larga un perjuicio patrimonial en su pensión; máxime que en los primeros años de actividad laboral la cantidad acumulada es pequeña y por tanto la autorización para disponer del 30% de la misma no es significativa.
- 3) La cuota social que entrega el gobierno federal es el 10% de la que entrega a las pensiones de los trabajadores del sector público. Es injusto que 3 millones de personas absorban más de 100 mil millones de pesos y que a 14 millones de trabajadores sólo se les otorgue beneficio del orden de 14 millones de pesos. Esta cantidad se debe constituir como un apoyo a un sistema universal de pensiones que beneficie efectivamente a todos los trabajadores sin discriminación alguna.
- 4) De acuerdo con las gráficas que se mencionan, la tasa de reemplazo mejora pero no es todavía suficiente en algunos rubros; por ende, deben promoverse actividades que estimulen la misma pensión, por ejemplo:
 - a) Permitir en la Ley Federal del Trabajo que los patrones puedan redimir anualmente los montos que se entregan por finiquito laboral y prima de antigüedad; ello alentaría la contratación de personas sin importar la edad y todos saldrían beneficiados; de lo contrario, estos montos se destinan estrictamente a servir de plataforma para transacciones laborales.
 - b) Los fondos complementarios de pensión son aprovechados por trabajadores que laboran en empresas de gran tamaño que pueden cargar con los costos que ello representa. Se necesita crear un segundo pilar de pensiones que pueda ser aprovechado por trabajadores de empresas pequeñas y medianas, donde se estimule el mismo por medio de reglas claras y transparentes de supervisión múltiple y que

se apliquen por compañías aseguradoras e Instituciones financieras autorizadas para este efecto.

- c) Las disposiciones fiscales no establecen estímulos para que las personas promuevan ahorro individual, sólo se aplican a contribuyentes de ingresos altos que declaran impuestos y que tienen interés en contar con un pequeño acreditamiento anual. Realmente para el gran volumen de personas este beneficio no le genera ningún estímulo. Una manera de mejorar las pensiones es que el gobierno federal aporte 1.25 veces la cantidad ahorrada por el trabajador y que ésta fuera destinada sólo para mejorar las pensiones y no tenga costo. Así, todos los contribuyentes podrán acudir a este ahorro, independientemente del nivel de ingresos, además de que no se tratará de deducción, sino de ahorro fiscal.
- d) Las afores deben establecer un esquema de incentivo a la permanencia, dejando de cobrar comisiones después de 15 años de afiliación.

9. Derecho comparado

La situación que prevalece en las cuentas individuales es que el trabajador no alcanza una pensión digna con los montos actuales del 6.5% sobre nómina; la cantidad máxima que una persona puede pretender después de trabajar durante 25 años es del orden del 35% del último sueldo. Esta cantidad es la pensión más baja que se reporta en los países miembros de la OCDE.

Es importante anotar que existen ajustes en países que han estado avanzando en el tema para mejorar las pensiones de los trabajadores; un ejemplo es Chile, donde la presidenta Michelle Bachelet constituyó una comisión *ad hoc* para estudiar el problema de pensión de trabajadores que se soportaba en cuentas individuales. Este estudio pasó los trámites de su aprobación y concluyó en el sentido de que los trabajadores de menores ingresos no deben soportar su pensión en cuentas individuales, sino en un sistema solidario del Estado que permita una tasa de reemplazo digna, para lo que es vital un apoyo gubernamental con cargo a las finanzas públicas. Este beneficio solidario se va disminuyendo paulatinamente hasta que desaparece en niveles altos.

Los objetivos del cambio son:

- Universalidad del cobertura.
- Elevar significativamente las tasas de reemplazo de 45% a 60%.
- Eliminar el riesgo de pobreza en la vejez.
- Mantener las tasas de reemplazo y las discrepancias significativas entre afiliados.
- Sustentar las metas a largo plazo.
- Estructurar un pilar solidario.
- Mejorar la gestión de cotizaciones.
- Mejorar la gestión financiera.
- Fortalecer el pilar voluntario.
- Transparencia y estabilidad del sistema.

La Comisión, coordinada por el presidente del Consejo Asesor Presidencial, Mario Marcel Cullell, concluyó con la Ley 20.255 que genera un sistema de pensiones solidario complementario al sistema de pensiones, que estará destinado a los sectores vulnerables de la sociedad con características de pensiones universales garantizadas y que se complementa con el sistema general de ley previsto en el Decreto 3500 de 1980, que constituye el sistema básico de beneficios de retiro.

Esta pensión se divide en cuatro rubros: *a)* pensión básica solidaria de vejez; *b)* aporte previsional solidario de vejez; *c)* pensión básica solidaria de invalidez, y *d)* aporte previsional solidario de invalidez. Con este esquema se establece un pilar inicial general de ley, del cual se desprenden los otros dos, donde el segundo se configura por cuentas individuales y el tercero por aporte voluntario.

La iniciativa que se comenta puede constituir un punto de origen para que México siga explorando la posibilidad de acudir a estos mecanismos, donde el sistema de aportación definida no sea único, sino integrado en varios pilares. Con la reestructuración de aportar al Infonavit se podrá constituir un primer pilar y buscar la pensión universal alejando la incorporación de trabajadores autoempleados a cuentas individuales permanentes y obligatorias y posteriormente establecer el sistema de ahorro de cuentas individuales con variables adecuados para estimular fondos complementarios de pensiones y aportaciones voluntarias estables y permanentes.

En el caso de Chile, el primer pilar de reemplazo es el que ofrece el Estado; en México, en cambio, lo único que pretende ser social es una cuota mínima, que sólo contribuye en un 3% para las personas de 1.5 V.S.M., y es lógico que ese reducido porcentaje no significa pilar solidario.

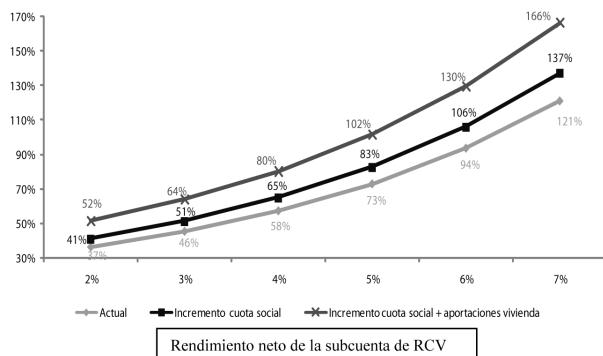
Con esta misma filosofía se pretende elevar el ahorro de los trabajadores en cuentas individuales y buscar tasa de reemplazo que configure la llamada pensión digna. Si se transfieren cuatro puntos del Infonavit para la cuenta de retiro en la llamada “cuota pensionaria” se incrementa la pensión en promedio 20%; de tal suerte que el 10.5 sobre nómina es un porcentaje más cercano de la aportación que los trabajadores hacen en Chile, del 12.5.

De esta manera se pretende incrementar la pensión, en promedio del 35% del último salario, al 50%.

Esto se observa con los ejemplos siguientes:

IMPACTO DE LAS INICIATIVAS EN LA TASA DE REEMPLAZO

Nivel de la tasa de reemplazo con diferentes rendimientos para un trabajador de 1 salario mínimo

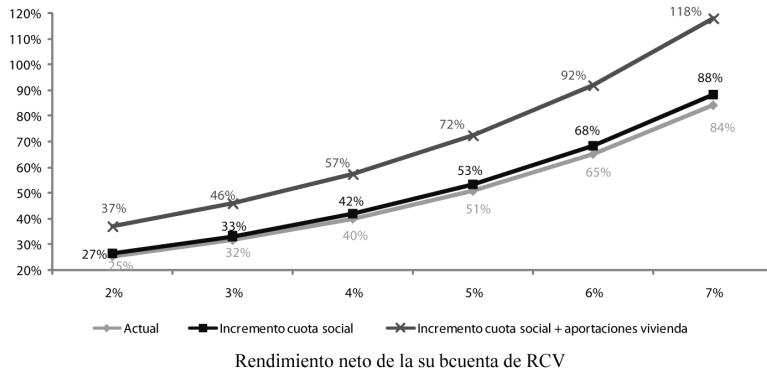


Aplican para PMG, por lo que el nivel de la tasa de reemplazo se eleva a 113%.

Supuestos. Ingreso al sistema en 2009, Edad de Jubilación; 65 años; Carrera laboral; 40 años; Densidad de cotización; 60% Incremento Salarial: 0.50% real.

FUENTE: Asociación Mexicana de Administradoras para el Retiro, *Sistemas de ahorro para el retiro, indicadores y aspectos relevantes*, edición particular, febrero de 2009, pp. 31-36.

Nivel de la tasa de reemplazo con diferentes rendimientos para un trabajador de 3 salarios mínimos

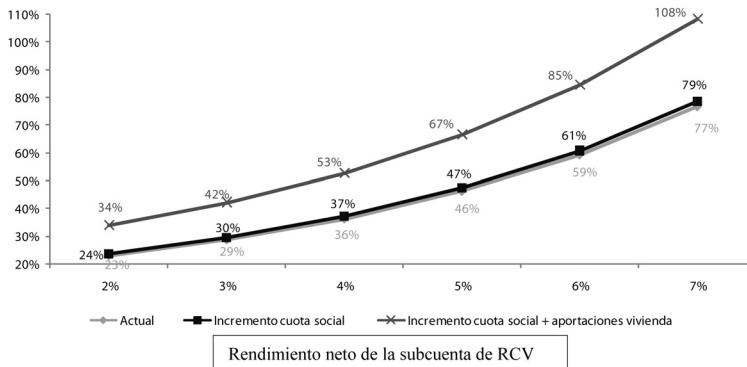


Aplican para PMG por lo que el nivel de la tasa de reemplazo se eleva a 38%.

Supuestos. Ingreso al sistema en 2009; edad de jubilación: 65 años; carrera laboral: 40 años; densidad de cotización: 60%; incremento salarial: 0.50% real.

FUENTE: Asociación Mexicana de Administradoras para el Retiro, *Sistemas de ahorro para el retiro, indicadores y aspectos relevantes*, edición particular, febrero de 2009, pp. 31-36.

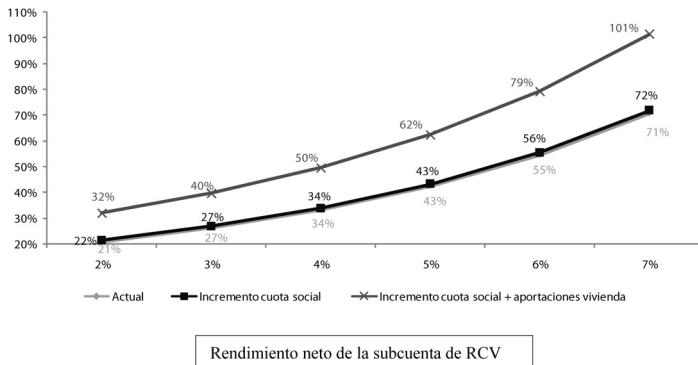
Nivel de la tasa de reemplazo con diferentes rendimientos para un trabajador de 5 salarios mínimos



Supuestos. Ingreso al sistema en 2009; edad de jubilación: 65 años; carrera laboral: 40 años; densidad de cotización: 60%; incremento salarial: 0.50% real.

FUENTE: Asociación Mexicana de Administradoras para el Retiro, *Sistemas de ahorro para el retiro, indicadores y aspectos relevantes*, edición particular, febrero de 2009, pp. 31-36.

Nivel de la tasa de reemplazo con diferentes rendimientos para un trabajador de 10 salarios mínimos



FUENTE: Asociación Mexicana de Administradoras para el Retiro, *Sistemas de ahorro para el retiro, indicadores y aspectos relevantes*, edición particular, febrero de 2009, pp. 31-36.

La razón de estos cambios se expresa en el sentido de que se ha ido abatiendo el rezago de vivienda, lo que junto con la explosión demográfica permitirá en mediano plazo mantener el financiamiento de vivienda.

La reducción que presenta en la propuesta de las cuotas de Infonavit, de acuerdo con la tabla arriba presentada, es transferir a las cuentas individuales del trabajador la aportación patronal y mantener la subcuenta de vivienda con el 1% de aportación patronal.

II. MARCO CONSTITUCIONAL

El artículo 123 constitucional señala en su fracción XII como obligación patronal el otorgar casas cómodas e higiénicas a sus trabajadores por medio de una aportación al Fondo Nacional de la Vivienda a fin de conseguir depósitos a favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad su vivienda.

La misma disposición señala que se creará un órgano que regule las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir su casa-habitación; ello no significa que el Instituto adquiera la calidad de

promotor de vivienda, sino de regulador de la misma, de tal manera que este esquema se puede cumplir por medio de canalizar de manera directa recursos a los créditos o en su caso hacerlo a través de instituciones financieras que garanticen el objetivo constitucional, de tal suerte que si se establece en Ley la creación de una afore como órgano descentrado, de la cual dependan las correspondientes Siefores, éstas podrán adquirir títulos valor calificados que garantizan créditos inmobiliarios de carácter social.

De igual manera, este fondo de vivienda se puede cumplir de forma significativa en el marco constitucional y si se canalizan los recursos a las Siefores, éstas invertirán el 15% de sus portafolios en títulos valor de calidad, destinados a la actividad inmobiliaria de contenido social. Ello podría representar un monto superior a la totalidad de la inversión anual que el Infonavit destina a su actividad crediticia.

Esta afore será de características autónomas porque estará soportada financieramente en un organismo descentralizado que tiene el carácter de órgano fiscal autónomo y cuyo gasto de administración, operación y vigilancia es adecuado para sostener la operación de los organismos, y ello se complementa en el sentido de que es una institución del sector social. Así, la función de administrar las cuentas individuales sólo tendrá costos marginales, de tal suerte que puede ofrecer la comisión más baja del mercado e incluso la supresión de la misma, de tal manera que debe aceptarse en la iniciativa que esta afore no tiene que sujetarse a las reglas de participación de mercado que se establecen como límites en la Ley de la materia.

1. Robustecimiento fiscal del Infonavit

El Infonavit fortalecerá sus facultades como organismo fiscal autónomo con especial atención en sus facultades fiscalizadoras, que le permitirán la siguiente actuación:

- Certificar la documentación de operaciones realizadas por el organismo.
- Aceptar medios electrónicos en la comunicación entre el propio Infonavit y los contribuyentes.
- Denunciar conductas fraudulentas en contra del organismo.

- Delegar la representación legal en juicios.
- Ampliar el plazo a 10 años para la caducidad del ejercicio de facultades. Ello vulnera los principios de certidumbre y congruencia, ya que extender el plazo en tal magnitud, sin mediar ninguna justificación, afecta principios constitucionales de certeza en los particulares.
- Se establecen facultades discrecionales para que se presuma la relación laboral de trabajadores y patrones.

Nos parece una estructura muy robusta para llegar a administrar únicamente la cartera del Instituto y el 1% de las aportaciones patronales. El gasto de operación y vigilancia del organismo se justifica si es compartido por instituciones financieras que serán beneficiadas con la misma estructura del Instituto; de lo contrario significará un doble gasto porque las empresas administradoras de fondos de retiro cobrarán comisiones y las instituciones financieras que participan en cofinanciamiento cobrarán gastos de apertura de crédito. De tal suerte que al propio fondo lo estarán gravitando 3 tipos diferentes de costos para un solo esquema de administración.

Es importante evitar estos costos, máxime que en la actualidad la administración de la subcuenta de vivienda no tiene impacto económico hacia los trabajadores y en su redistribución ello no seguirá igual.

2. Apoyo de la subcuenta de retiro, cesantía y vejez al enganche de la vivienda

Los trabajadores que tengan un máximo de 30 años de edad y perciban hasta tres salarios mínimos podrán disponer del 30% del saldo acumulado en la subcuenta de RCV para utilizarlo como enganche para la adquisición de vivienda o amortización de crédito.

La disposición que se presenta en la iniciativa para que los trabajadores aporten el 30% a sus cuentas individuales como enganche a la adquisición de su vivienda significa dinero del propio trabajador que puede afectar su pensión, porque no podrá acumular en esta última durante la vigencia del crédito. Es importante estimular que este adeudo se cubra de forma adelantada y para ello este segmento de trabajadores debe contar con un estímulo que permita reducir sensiblemente el periodo del crédito, para que reinicie su proceso de acumulación. De tal suerte que es muy conveniente que el

gobierno federal aporte un subsidio al frente, equivalente al 120%, a la disposición que haga el trabajador del saldo acumulado; de esta manera se contraría con un estímulo oficial permanente que alienta los 4 objetivos:

- a) Aumentar el importe del enganche y reducir el periodo de amortización de crédito.
- b) Estimular vivienda de interés social con la ventaja de que el ahorro del trabajador tenga un complemento importante por el gobierno federal.
- c) Permitir que los trabajadores reinicien el proceso de acumulación para su pensión.
- d) El gobierno no tendrá un verdadero sacrificio fiscal, porque este estímulo lo compensa al recibir un monto mayor de las cuentas, al momento de garantizar la pensión.

3. Cofinanciamiento

Se establece claramente que el Instituto puede otorgar créditos en cofinanciamiento con otra institución de seguridad social; asimismo, se permite la portabilidad de los recursos entre instituciones de vivienda. Para ello, el organismo va a tener acceso a las aportaciones voluntarias y a la continuación voluntaria en caso de perder el empleo, y dentro de este segmento se pueden inscribir trabajadores que laboren en administraciones públicas, estatales o municipales.

4. Comisión de Inconformidades

Se pretende dotar de una función más interactiva a esta Comisión para que tenga no solamente facultades resolutivas sino también para emitir recomendaciones a la administración del Instituto.

III. CONCLUSIÓN

- 1) Las reformas a estos ordenamientos de seguridad social buscan apoyar al sistema de pensiones para mejorar los niveles de tasa de reemplazo.

- 2) No debe olvidarse el aspecto rector del Instituto en la promoción de la vivienda, porque el mismo ha sido motivo para el crecimiento de la actividad y su experiencia debe ser tomada en cuenta en la misma reestructura, para la adquisición de títulos valor de este segmento. Por ello se justifica la creación de un órgano desconcentrado del Instituto, que se constituya en afore.
- 3) Deberá buscar que las aportaciones de la subcuenta de vivienda continúen sin un impacto económico de comisiones, en la transferencia de la misma como aportante pensionario en las subcuentas de retiro.
- 4) Se debe analizar si es preferible generar una estructura autónoma de administración tributaria de seguridad social que integre diversas actividades y no multiplican actuaciones del IMSS y del Infonavit. La misma puede servir a instituciones financieras y de créditos, y puede apoyar a tesorerías locales que también tienen como fuente generadora de tributos la nómina. 