

## EL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

SUMARIO: I. *Presentación del tema.* II. *Objetivos del Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores al Servicio del Estado.* III. *Reglas generales de administración.* IV. *Derechos de los trabajadores.*

### I. PRESENTACIÓN DEL TEMA

En fecha reciente ha sido publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (27 de marzo de 1992) un programa de previsión social denominado "Sistema de Ahorro en favor de los trabajadores al Servicio de la Administración Pública", que ha tenido como finalidad primordial extender a los empleados públicos los beneficios del recientemente implantado "Sistema de Ahorro para el Retiro" (SAR) en beneficio de todos los demás trabajadores, el cual consiste en sugestiva nueva forma de apoyo a la seguridad social en la que los patronos o empresarios, así como los trabajadores, hacen diversas aportaciones manejadas por una institución de crédito, a efecto de que estos últimos mejoren su situación económica al momento de retirarse de la actividad productiva, ya sea por motivos de edad o de incapacidad; así como apoyarlo en algunas necesidades de vivienda.

Actualmente al servidor público mexicano se le ofrecen, a través de la legislación del trabajo burocrático, por un lado, una jubilación aceptable al cumplir determinada edad y al haber prestado al gobierno federal un cierto número de años de servicios; por otro, una pensión en casos de vejez, invalidez o muerte, que ha constituido ayuda importante para mantener un decoroso nivel de vida cuando ya no resulta posible, por cualquiera de las anteriores circunstancias, obtener los medios económicos necesarios para sostenerlo. El derecho nace —dice el artículo 63 de la ley respectiva— cuando el trabajador y sus familiares derechohabientes se encuentren en los supuestos consignados en la legislación respectiva, otorgándose todas las pensiones a base del importe de la cuota diaria percibida (artículo 64).

Precisa aclarar por lo mismo que el SAR ninguna relación guarda con los beneficios contractuales que los trabajadores hayan alcanzado

en las revisiones periódicas de sus respectivos contratos colectivos, en los casos en que laboran para empresas de la iniciativa privada o del sector privado, como hoy se prefiere llamarlo; menos aún con las disposiciones de orden público destinadas a otorgar derechos específicos a los trabajadores del Estado. Los primeros porque han integrado lo que llaman "Fondo de Ahorro", producto de intensa negociación colectiva y conquista obrera que les permite una prestación adicional al salario, por medio de la cual reciben cantidades de dinero similares a las que hubieren ahorrado; los segundos por ser la administración pública la que hoy concede a sus trabajadores un beneficio adicional que forma parte de las prestaciones de previsión social que ya suministra.

Por esta razón obliga a todas sus dependencias y entidades a enterar al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) el importe de las aportaciones correspondientes al Sistema, mediante la constitución de depósitos de dinero en favor de cada trabajador, en la forma y términos que previene el Decreto que se analiza. Estas aportaciones se calcularán en forma mensual, por el importe equivalente al 2% del sueldo tabulado, conforme al puesto y nivel de cada servidor público; se establece como límite de dicho sueldo de tabulador, el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general diario, que rija en el Distrito Federal, elevado al mes.

## II. OBJETIVOS DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público decidir la forma y términos de cumplimiento del Decreto y adoptar las medidas conducentes para la celebración de la apertura de cuentas de crédito individuales en las instituciones de crédito que aquéllas elijan, ya sea en sus oficinas de plaza o las mas próximas a los lugares donde se realice cualquier trabajo de carácter federal. El trabajador que sea titular de una cuenta individual de ahorro para el retiro, deberá tener conocimiento del número de dicha cuenta y de la institución bancaria que la vaya a manejar, sin ser más de una cuenta de la que pueda disponer (artículo 4º del Decreto).

Tres son los objetivos perseguidos con el ahorro:

1º Que sea la dependencia o entidad de la administración pública federal la que prevea dentro de sus presupuestos, el importe global

de las aportaciones que le corresponda hacer en relación con cada trabajador a su servicio, independientemente de las que desee hacer de manera voluntaria el propio trabajador. Estas aportaciones se acreditarán mediante la entrega a éste del comprobante expedido por la institución de crédito que reciba dichas aportaciones. El comprobante se entregará al trabajador en tiempo oportuno a fin de que se encuentre en posibilidad de formular alguna queja o inconformarse con cualquier error u omisión que consigne, pues deberá llevar su nombre y el número oficial del registro federal de contribuyentes, así como conocer el saldo mensual de sus créditos.

2º Cada cuenta individual percibirá intereses conforme al saldo mensual. La tasa anual por concepto de dichos intereses no podrá ser inferior al importe del 2%, mismo que se acreditará mensualmente sobre el saldo promedio de los propios créditos. La tasa será determinada por la Secretaría de Hacienda cada trimestre tomando como base el rendimiento, en términos reales, de los valores a largo plazo emitidos por el gobierno federal que circulen en el mercado. Las instituciones de crédito podrán hacer un cargo moderado por el manejo de las cuentas individuales del servicio de ahorro; la comisión máxima por este concepto la determinará la propia Secretaría de Hacienda, oyendo la opinión del Banco de México. De acuerdo con lo anterior, la tasa de interés pagadera al trabajador, una vez descontada la comisión, se hará asimismo del conocimiento de éste, a efecto de que se encuentre informado de modo permanente del saldo que tenga disponible, el cual aumentará en forma gradual.

3º Se persigue como propósito fundamental fortalecer el ahorro interno a base de la estabilización de la economía nacional para el logro de un crecimiento sostenido; pero sobre todo, lo pretendido con la imposición del Sistema es mejorar la situación económica del trabajador en el momento de su retiro, permitiendo al de más escasos recursos el acceso a instrumentos de ahorro e inversión y otros servicios bancarios, a título de indispensable previsión. Para ello dispondrá de las siguientes facultades: a) Solicitar el traspaso de su cuenta individual a otra institución en la cual haya hecho alguna inversión, lo que le permitirá capitalizar conforme a su interés el importe del ahorro acumulativo de que vaya disponiendo. b) De ocurrir esto las dependencias y entidades del gobierno federal podrán continuar haciendo los depósitos que a ellas correspondan en la institución de crédito que hayan elegido a efecto de que se les facilite el procedimiento para realizar las aportaciones. c) Si el trabajador desea que no sea una sociedad de inversión la que maneje su cuenta

individual de ahorro para el retiro, sino una casa de bolsa o una institución de seguros u operadora de crédito quienes lo hagan, podrá elegir con libertad la institución, comunicando únicamente su deseo con toda oportunidad.

### III. REGLAS GENERALES DE ADMINISTRACIÓN

El Decreto obliga a las dependencias y entidades de la administración pública federal a celebrar con las instituciones de crédito que sean elegidas por ellas para realizar las anteriores operaciones, convenios de administración de recursos en los cuales se precise, por una parte, la forma de acreditación de las aportaciones y sus límites. Igualmente, dentro de los tres días posteriores a aquel en que nazca el derecho del trabajador, se indicará en dicho convenio el sistema que se elija para la entrega, mismo que deberá ser aceptado por la institución. Por otra parte, se indicará a ésta la facultad del interesado para ordenar los trasposos del fondo que acumule, con el solo compromiso de hacer o dar los avisos que correspondan.

Una regla más de administración de los fondos es la obligación del trabajador de mantener de modo permanente su cuenta, pudiendo ampliarla con aportaciones propias; pero dicho fondo de ahorro no podrá retirarlo sino con autorización de la dependencia o entidad a la que preste servicios y en sólo 10% de la cantidad acumulada. Los retiros de esta naturaleza se consideran de carácter emergente y podrán limitarse cuando el trabajador haya dispuesto de varias sumas de dinero.

Para el desarrollo y vigilancia del Sistema de Ahorro se ha dispuesto que un organismo especial se encargue de su funcionamiento, bajo el control de la Secretaría de Hacienda y el Banco de México. Dicho organismo se constituirá a través de un comité que estará integrado por tres representantes titulares designados por la propia Secretaría, más dos representantes que deberá nombrar el Banco, un representante del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y uno más electo por la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado (FETSE). Por cada representante titular podrá nombrarse un suplente. El comité actuará asimismo con un secretario encargado del cumplimiento de los acuerdos que se adopten en las reuniones respectivas. Las personas que designen las autoridades deberán ostentar el cargo de director de administración pública centralizada o su equivalente.

Cinco son las funciones que corresponde desarrollar al Comité:

a) Actuar como órgano de consulta para todos los asuntos relacionados con el Sistema de Ahorro para el retiro de los trabajadores.

b) Recomendar a las autoridades competentes la adopción de criterios que mantengan en similitud el funcionamiento del mismo. Para ello deberá proponer las reglas generales para un eficiente manejo.

c) Autorizar modalidades particulares, cuando esto proceda, a efecto de que el cumplimiento del sistema sea acorde con el capítulo de obligaciones y derechos establecidos en el Decreto. El Comité podrá recomendar que las orientaciones que ofrezca se hagan extensivas a personas que se encuentren en igualdad de situación a la adoptada.

d) Resolver sobre todas aquellas cuestiones que no hayan sido previstas siempre que, a juicio del Comité, el tratamiento concedido en virtud de las autorizaciones formuladas resulte conveniente extenderlo a todas las personas que se encuentren en el mismo supuesto.

e) Aquellas otras funciones necesarias para su normal ejercicio.

El Comité será presidido por la persona que en cada reunión elijan los representantes propietarios o el suplente que hubiere asistido. Las sesiones se realizarán cada cuatro meses o en fecha distinta cuando lo solicite, por la naturaleza del o de los asuntos a tratar, cualquiera de los representantes propietarios. Toda sesión deberá tener lugar con la presencia, cuando menos, de cuatro de sus miembros.

Con el objeto de facilitar el manejo de cuentas individuales por las instituciones de crédito, las dependencias y entidades de la administración pública federal deberán entregar con toda oportunidad a las mismas, una relación completa y actualizada de los trabajadores que se encuentren a su servicio, debiendo dar aviso también de las altas y bajas, o de cualquier movimiento de personal que disfrute de permisos o licencias sin goce de sueldo. Dicha relación deberá incluir aparte del nombre del trabajador, el registro federal de contribuyentes, el domicilio de éstos y el monto de la aportación que corresponda a cada trabajador (artículos 19 a 21 del Decreto).

Se presume que con las anteriores disposiciones podrá lograrse un eficaz manejo de las cuentas individuales, pero sobre todo, de los movimientos que resulte necesario realizar a fin de mantener el ahorro de cada trabajador, debidamente actualizado.

## IV. DERECHOS DE LOS TRABAJADORES

El Decreto establece varios derechos a los trabajadores que por su naturaleza vamos a circunscribir a los incisos enunciados:

a) Derechos en materia de aportaciones. Significa un avance la disposición que se contrae a la facultad del trabajador para que la institución donde se haga el manejo de su cuenta individual de ahorro para el retiro, tome para su beneficio un seguro de vida, cuyas cuotas mensuales, trimestrales, semestrales o anuales, según las condiciones de adopción de dicho seguro, podrán ser pagadas tomando del fondo de que disponga, las cantidades necesarias.

Cuando el trabajador cumpla sesenta y cinco años de edad o cuando adquiera el derecho de disfrutar de una pensión, ya sea por jubilación o retiro por edad avanzada; cuando se le rescinda su contrato de trabajo; cuando sufra de invalidez o incapacidad total permanente o incapacidad parcial permanente en más de 50%, tendrá derecho a que la institución de crédito que opere su cuenta individual, le entregue, por conducto del ISSSTE, los fondos de la cuenta de ahorro, situándoselos en la institución financiera que el propio trabajador designe, a fin de adquirir una pensión vitalicia en la proporción que pueda corresponderle; o bien, de resolverlo así el interesado, haciéndole entrega en una sola exhibición, del fondo alcanzado.

b) En el caso de incapacidades temporales del trabajador, si éstas exceden del tiempo que señale la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el titular de una cuenta individual de ahorro para el retiro tendrá derecho a que la institución le haga entrega, por cuenta del ISSSTE, de una cantidad no mayor al 10% del saldo a su favor en el momento de la solicitud. Esto quiere decir que cuando el trabajador se encuentre incapacitado o esté desempleado por cualquier circunstancia, podrá retirar dicho 10% del saldo de la subcuenta que le corresponda en el Sistema de Ahorro, simplemente con presentar la solicitud, a la cual deberá acompañar las constancias que certifiquen su situación laboral. Los retiros sólo podrán efectuarse con una frecuencia de cinco años entre uno y otro. Los estados de cuenta se formularán anualmente, pero en casos emergentes podrán extenderse, por una sola vez, cuando la solicitud lo justifique (artículos X, XIII y XIV).

c) El Decreto establece un caso de excepción si la terminación de una relación laboral tiene lugar en el periodo comprendido entre la fecha de promulgación del propio Decreto y el 31 de agosto de

1992. De presentarse esta situación la institución de crédito que hubiere recibido las aportaciones iniciales se encuentra obligada a entregar al trabajador las correspondientes al término de inscripción y la recuperación del saldo, mediante un certificado de aportación al SAR, que deberá entregársele en un lapso de cinco días hábiles posteriores a la fecha de terminación de la referida relación de trabajo. El importe de dichos certificados lo cubrirá la dependencia o entidad a cargo de los recursos de la cuenta global. El Banco de México fijará las características que deberán reunir los mencionados certificados (artículos 5º y 5º transitorio).

De tener lugar la terminación de la relación de trabajo en cualquier otro periodo, la dependencia o entidad estará obligada, a su vez, a hacer entrega del importe de la prestación correspondiente al bimestre en que ello ocurra, a la institución de crédito respectiva, a efecto de que ésta se encuentre en posibilidad de expedir el certificado que proceda. De haber concluido un bimestre e iniciado otro la cantidad a entregar será proporcional al número de días laborados por el trabajador de que se trate. En estos casos los comprobantes entregados al interesado servirán de constancia de las cantidades correctas que le corresponda percibir.

d) Son varios los compromisos que adquieren las instituciones de crédito que manejen cuentas o subcuentas del sistema de ahorro:

1) Aplicar mensualmente a la cuenta de cada trabajador, los intereses que cause la misma. Para ello se ajustará al final de cada mes el saldo promedio que corresponda tomando como base la variación del índice nacional de precios al consumidor (INPC) del mes inmediato anterior.

2) La tasa de interés aplicable a dicho saldo deberá ajustarse en forma periódica, de manera que no tenga una variación inferior al 2% anual ni superior al 6% anual. La tasa la determinará la Secretaría de Hacienda en función de las tasas de interés prevalecientes en el mercado de dinero, publicadas en el *Diario Oficial*, una vez concluido el periodo para su fijación.

3) Los traspagos a que se ha hecho referencia en párrafos anteriores podrán tener lugar a partir de enero de 1993, con el objeto de que se tenga un incremento inicial destinado al fondo de cada subcuenta y la institución de crédito pueda retirar el importe de las comisiones que fije en su oportunidad el Banco de México. El fondo para la vivienda no se manejará conforme a este sistema, por ser distinta la prestación que el ISSSTE otorga a los trabajadores al servicio del Estado por este concepto.

4) El retiro normal de fondos se hará cuando el trabajador cumpla sesenta y cinco años de edad, o cuando haya adquirido derecho a una pensión por vejez, cesantía, invalidez o incapacidad, de acuerdo con lo ya expuesto en el presente análisis.

e) Se ha indicado que el trabajador puede suscribir un seguro de vida para sus derechohabientes. A efecto de que el sistema de ahorro permita el cumplimiento de las obligaciones inherentes, el trabajador designará beneficiarios desde el momento en que formule su filiación, para el objetivo de apertura de su cuenta individual; ello sin perjuicio de que en cualquier momento pueda sustituir a dichos beneficiarios o modificar la proporción que a cada uno corresponda del importe del seguro.

En caso de fallecimiento del trabajador, la institución de crédito respectiva entregará al o los beneficiarios señalados, el saldo de la cuenta individual que corresponda. Los beneficiarios presentarán, por su parte, una solicitud por escrito en los términos del reglamento que expedirá la Secretaría de Hacienda para tal objeto. Cualquier designación de beneficiario quedará sin efecto si la persona o personas designadas fallecen antes que el titular de la cuenta. Las aportaciones individuales hechas por el trabajador a la institución de crédito que maneje su cuenta individual tendrán igual tratamiento legal.

Como podrá apreciarse por lo expuesto, el Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores del Estado, aparte de seguir un cauce un tanto cuanto distinto al sistema de ahorro para el retiro de los demás trabajadores, conserva características que lo distinguen, dada la situación que guardan los servidores públicos en relación con el Estado-patrono. Es lógico que si muchos de los beneficios apuntados han sido hasta la fecha superiores a los de trabajadores de la iniciativa privada, el retiro tenga un tratamiento distinto, en función más de la forma impuesta en el otorgamiento de pensiones y jubilaciones que del ahorro obligatorio que ha sido creado con similares finalidades, y que ya hemos dicho, en su totalidad resulta diferente al de la pensión jubilatoria o al de la pensión por incapacidad.

De algún sector se han escuchado críticas que consideramos injustificadas debido a una extensión de la edad indispensable para alcanzar el beneficio aludido, así como la facultad para retirar el fondo que se haya acumulado de no llenarse los requisitos establecidos en el Decreto. En efecto, actualmente los trabajadores al servicio del Estado gozan del beneficio de que al transcurso de treinta años de servicios efectivos o al cumplimiento de cincuenta y cinco

años de edad, obtienen el beneficio de la jubilación o una pensión disminuida en caso de no llenar los requisitos legales para obtenerla; el beneficio del ahorro hoy establecido no se alcanza hasta el cumplimiento de sesenta y cinco años de edad. Sin embargo, no se toma en cuenta que se trata de dos prestaciones diferentes, así como de la naturaleza jurídica y social del ahorro. En otras palabras, el trabajador en ningún momento pierde los derechos adquiridos durante el periodo de servicios a un patrono, tanto individuales como colectivos; éstos subsisten en cualquier circunstancia. Por ejemplo, si en el contrato colectivo como en la Ley del ISSSTE se fija una edad inferior a los sesenta y cinco años para obtener el derecho a una pensión o a una jubilación, ésta podrá empezar a disfrutarse desde luego, esperando que el trabajador cumpla la edad límite para obtener el ahorro de retiro. No debe perderse en ningún momento la finalidad de la nueva prestación frente a beneficios establecidos.

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA