

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD AZCAPOTZALCO**

**DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE DERECHO**

***ANÁLISIS EVALUATIVO DEL SISTEMA MEXICANO DE PENSIONES
EN EL RÉGIMEN DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE 1997 DEL
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL***

**ÁREA DEL DERECHO: TEORÍA CONSTITUCIONAL Y RÉGIMEN DE LA
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS**

ASESOR: MTRO. GONZALO CARRASCO GONZÁLEZ

**TRABAJO TERMINAL QUE, PARA OBTENER LA LICENCIATURA EN
DERECHO PRESENTA:**

CAMARENA VAZQUEZ ISIS WHENDOLYNE, MATRÍCULA 201208506

CIUDAD DE MÉXICO A 13 DE JUNIO DE 2018.

AGRADECIMIENTOS

Presento mis respetos y gratitud a mi Alma Mater, UAM Azcapotzalco, muchas décadas más, hasta que sean siglos de formar profesionales, recinto de cultura y debate constructivo.

Todo mi agradecimiento a mis maestros y maestras que me brindaron los elementos de formación universitaria para poner mis potencialidades al servicio de la comunidad y participar como un factor de cambio.

Al Instituto Mexicano del Seguro Social que me ha otorgado el sustento, en correspondencia pueda yo colaborar en salvaguardar su misión y continúe siendo el instrumento básico de la seguridad social.

DEDICATORIAS

A mis amados padres, mi hija Aurora, mi esposo Edgar, mi hermana Iris, mi familia, amigos y amigas, gracias por su amor, comprensión y apoyo.

A mis maestros Gonzalo Carrasco González, Ramiro Bautista Rosas, Aarón Yedid, Elisur Arteaga Nava, Saúl Romero Jerónimo, de los cuales hoy sigo aprendiendo.

A los médicos de la Asociación para evitar la ceguera en México, especialmente a las Doctoras Viany López, Fabiola O´gaz, Rubio, Lilia Gil, al Doctor Jesús Mireles, por su compromiso profesional y altruismo, quienes hicieron lo mejor a su alcance y recursos para restaurar mi visión, así también al Doctor Humberto López y Rafael Andrade Cruz, por su generosidad.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL Y DE RETIRO	7
1.1 Definición de seguridad social	7
1.2 Antecedentes de la seguridad social en el contexto internacional	10
1.2.1 Principales modelos e instituciones de protección social	11
1.3 Principios y objetivos de la seguridad social en el contexto internacional	22
1.4 Seguridad Social y Derechos Sociales	29
1.5 Institucionalización de la seguridad social en México y el sistema de Reparto	33
1.5.1 El Instituto Mexicano del Seguro Social	37
1.5.2 El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE)	38
1.5.3 El Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM)	40
1.6 El Instituto Mexicano del Seguro Social y su cobertura de riesgos	41
1.6.1 Seguro de enfermedad y riesgo de trabajo	43
1.6.2 Seguro de invalidez y vida	44
1.6.3 Seguro de enfermedad y maternidad	46
1.6.4 Seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez	47
1.6.5 Sistema de ahorro para el retiro (SAR) y las reformas al régimen de jubilaciones y pensiones	48
1.7 Opciones de retiro y sus requisitos	54
CAPÍTULO 2. MARCO JURÍDICO DEL SISTEMA DE JUBILACIÓN Y PENSIÓN.	56
2.1 Legislación internacional	56
2.1.1 Organización Internacional del Trabajo (OIT)	67
2.1.2 Organización Mundial de la Salud (OMS)	71
2.2 Legislación Nacional	73
2.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	73

2.2.2	Ley Federal del Trabajo	74
2.2.3	Ley del Seguro Social	75
2.2.4.	Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro	77
2.2.5.	Ley para la Coordinación de Ahorro para el Retiro	82

CAPÍTULO III. DESCRIPCIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DEL NUEVO SISTEMA

	DE AHORRO PARA EL RETIRO	84
3.1.	Autoridades	84
3.2.	Integración de la cuenta individual	87
3.2.1.	Régimen obligatorio	90
3.2.2.	Régimen voluntario	94
3.3.	Las AFORE	95
3.4.	Las SIEFORE	98
3.5.	Inversión de los recursos de la cuenta individual en el mercado de dinero	101
3.6.	Vía jurídica para la disposición de la subcuenta de ahorro para el retiro	107

CAPÍTULO IV. EVALUACIÓN JURÍDICA Y ECONÓMICA DEL SISTEMA.....

4.1.	Dependencia del sistema al crecimiento económico y desarrollo nacional	123
4.1.1	El salario real y la inflación	126
4.1.2	Mercado laboral	133
4.1.2.1	De la población económicamente activa y su ocupación en plazas formales con prestaciones de ley	133
4.1.2.2	El desempleo y la economía informal	137
4.1.2.3	Reducción de la planta laboral del sector público	141
4.1.2.4	Efectos en el ámbito social	142
4.1.2.5	La intervención estatal	145
4.2.	Cambios demográficos	149
4.3.	Consolidación del fondo para el retiro y su inversión en el mercado de dinero.....	150

4.3.1	Riesgos implícitos en la inversión dentro del mercado de intermediación laboral	157
4.3.2.	Mecanismo y límites de inversión	161
4.3.3.	De los rendimientos y sus limitaciones para generar el monto de una pensión mínima garantizada	163
4.4	Baja aportación al sistema	171
4.4.1	Evasión fiscal	173
4.5.	Coexistencia actual de dos sistemas de retiro	175
4.5.1.	Costo fiscal y su relación con el PIB	176
4.6.	Propuesta administrativa y jurídica para la unificación de los sistemas de ahorro para el retiro	177
CONCLUSIONES		182
BIBLIOGRAFÍA		187

INTRODUCCIÓN.

Desde la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943, ha estado considerado como uno de los proyectos más ambiciosos del Estado mexicano en materia de seguridad social, siendo sus fines esenciales llevar la salud y los beneficios sociales del retiro a todos los trabajadores industriales y de servicios.

En sus primeros años de actividades, la captación de las aportaciones (cuotas) de los trabajadores, de los empresarios y el subsidio del gobierno, le permitieron al IMSS desarrollar una capacidad financiera de las más importantes en el país, por el sólo hecho de manejar directamente el ahorro de largo plazo de los trabajadores mexicanos. Así, para la década de los 70 del siglo pasado –años de mayor crecimiento de su infraestructura– hasta la primera mitad de los 80, el organismo disfrutó de los beneficios de la bonanza económica, la cual se reflejó en la construcción y fortalecimiento de los 10 centros médicos nacionales.

Sin embargo, hacia la mitad de la década de los 80, la viabilidad financiera del Instituto fue uno de los argumentos que esgrimieron las autoridades para justificar los cambios a la ley del IMSS, por los cuales, entre otros, se impulsó la individualización de la pensiones de los trabajadores, así como la modificación del esquema de las aportaciones patronales y del Estado.

En México a diferencia de lo que sucede en otros países los sistemas de salud y de seguridad social operan vinculando el financiamiento con la prestación de servicios, ambos a cargo de las mismas instituciones. El IMSS tiene un financiamiento tripartito, vinculado a las nóminas. Sus ingresos proceden de tres fuentes: los patrones, los trabajadores y el gobierno. El Instituto cuenta con cinco ramos de seguro que se financia con contribuciones equivalentes a casi una cuarta parte del salario cotizable: Estos seguros son: Enfermedades y Maternidad

(tripartito): Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada (IVCM) (tripartito); Riesgos de trabajo (patronal) y Guarderías (patronal), en 1992 se agregó el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) (patronal).

Con la reforma al Sistema de Jubilaciones y Pensiones de 1997, la orientación en la seguridad social se modificó sustancialmente, puesto que la transferencia de la administración de los fondos de retiro de los trabajadores del IMSS a las instituciones financieras a través de las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores), ha afectado la capacidad financiera del Instituto repercutiendo en su capacidad para ofrecer servicios de calidad. La reforma que entró en vigor el primero de julio de 1997, incluyó la individualización de los fondos de pensiones de los trabajadores de la iniciativa privada. El objetivo que se planteó en aquel momento era garantizar pensiones dignas a los futuros jubilados y pensionados, lo cual se planteaba imposible con el esquema solidario prevaleciente.

Para los especialistas en el derecho del trabajo y la seguridad social esta reforma llevaba implícita la privatización de la seguridad social y el aniquilamiento de la solidaridad social, cimiento sobre el que en 1943 se construyó el IMSS. Además, es un hecho incuestionable que las reformas realizadas hasta la actualidad para resolver la crisis financiera han sido arbitrarias y no resuelven de fondo el problema del IMSS. En la actualidad siguen siendo vigentes los obstáculos señalados en el Informe de Julio Frenk *Economía y Salud: Propuestas para el avance del sistema de salud en México. Informe final (1995)*, en el planteó que el sistema de salud enfrenta siete obstáculos principales para su buen desempeño, obstáculos que en realidad sintetizan los problemas básicos de la salud en el país: inequidad, insuficiencia, ineficiencia, inadecuada calidad, insatisfacción, inflación e inseguridad.

Tales particularidades contribuyen en desviar a la Seguridad Social de sus principios rectores internacionalmente reconocidos.

En el mismo sentido, las condiciones sociales señaladas en los diferentes diagnósticos realizados a través de los años no se han traducido en soluciones por parte de las autoridades para aminorarlas sino que por el contrario éstas se han profundizado: empobrecimiento de la población trabajadora en las últimas décadas, deterioro del valor del salario, crecimiento acelerado de la cantidad de subempleados y desempleados, agudización de la desnutrición, sobrevivencia miserable de los jubilados, en síntesis, mayor empobrecimiento de la población.

Paralelo a ello, la mayor esperanza de vida de la población que alcanza los 65 años se ha expresado en un incremento considerable de la tasa anual de crecimiento de los pensionados. Además, también propicia la ampliación en el tiempo del periodo durante en el cual se reciben las pensiones. Esto quiere decir también que la población mayor de 65 años, que es el rango de edad en que se ubican los pensionados, crece y continuará creciendo más rápidamente que la población ocupada.

En lo que se refiere a la creación del sistema individualizado de pensiones, que tiene como base el sistema de capitalización individual, en el cual cada trabajador aporta a lo largo de su vida laboral en una cuenta gestionada por un Afore, fue puesto en práctica en 1997 y comprendía únicamente a los afiliados al IMSS, pero en 2007 una reforma similar entró en vigor para los derechohabientes del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Este sistema de gestión privada de pensiones, impuesto en México hace más de una década no garantiza un ingreso mínimo para atender las necesidades de las personas que pasan a retiro laboral.

Las proyecciones actuales más optimistas indican que, con el sistema actual, un trabajador obtendrá una pensión equivalente a entre 20 o 30 por ciento del salario.

La baja de aportaciones a las cuentas individuales, de 6.5 por ciento aproximadamente del salario del trabajador, es la principal causa de que las pensiones al momento del retiro sean insuficientes. De acuerdo con los especialistas, las contribuciones a las Afores deberían ser, al menos, del 12 por ciento del salario. Para que el fondo de retiro pueda ser considerado suficiente para atender las necesidades de una persona, al momento de la jubilación debe garantizar al menos una pensión equivalente a 80 por ciento del salario promedio de los últimos 10 años de cotización. Las pensiones, así como está hoy el sistema, con las tasas de aportación vigente, son insuficientes para dar al trabajador en retiro un sustento comparable al que tenía cuando estaba en activo.

Las condiciones descritas, son el motivo que nos han impulsado a realizar un análisis del Régimen de Jubilaciones y Pensiones iniciado en 1997, cuyos efectos en la población trabajadora han sido negativos. Para nadie es un secreto que el derecho constitucional a la protección a la salud dista mucho de ser una realidad para un buen número de mexicanos

El presente Trabajo Terminal pretende realizar una evaluación cualitativa del actual régimen de retiro en México, por lo cual se hace necesario investigar los diferentes modelos de pensiones que se han instrumentado dentro del contexto de la evolución histórica de la seguridad social.

Con este método de comparación pueden resaltarse las características principales en materia jurídica, administrativa y financiera de cada uno de los modelos experimentados en nuestro país.

Realizar este ejercicio descriptivo me permitirá exponer el funcionamiento de este nuevo y complejo régimen por su ineludible relación con la disciplina económica, financiera, la demográfica, entre otras.

Al contar con un panorama operativo se hacen evidentes las fortalezas y deficiencias de este sistema de retiro que es toda una novedad partiendo del hecho que el monto de la pensión será el resultado de una eficaz administración privada e inversión de los fondos de ahorro para el retiro en el mercado de dinero, más la presión que los fenómenos inflacionarios ejerzan sobre estos recursos.

La colocación de estos fondos dentro del campo de la intermediación financiera es un parteaguas histórico, puesto que, por tradición, el administrador y garante de pago de pensiones con beneficios definidos ha sido el Estado. Es por ello necesario y sin afán de marcar tendencias alarmistas utilizar un enfoque económico en todo momento para valorar si este marco jurídico es sustentable y capaz de garantizar una protección efectiva al salario real contra la inflación que permita a los futuros pensionados contar con ingresos suficientes para acceder a un nivel de bienestar adecuado. Se omite mencionar *mínimo* nivel de bienestar, porque la motivación reformadora de las leyes en mi opinión debe tener como objetivo mejorar las condiciones de vida de los gobernados.

Por otra parte, en la actualidad coexisten tres formas de jubilación, la primera lo representa el grupo que ya se encontraba pensionado, otro son los trabajadores en activo anterior a la reforma los que podrán seleccionar entre el antiguo régimen o el nuevo, el tercero son todos los afiliados de manera obligatoria y automática al nuevo sistema de capitalización individual a partir del 1º de julio de 1997.

Así pues, se hace necesario valorar la sustentabilidad de estas reformas para sanear todo el sistema pensionario mexicano, tomando en cuenta el costo que cada una de estas opciones de jubilación representan dentro de las finanzas públicas federales, dicho de otra manera, cual será el costo fiscal de esta transición.

Por otro lado, debe de preguntarse si estas reformas mejoran el balance en las finanzas públicas y si los órganos reguladores cuentan con facultades vinculantes efectivas para mantener un sano equilibrio entre los participantes, de no ser así exponer las adecuaciones legales necesarias para su fortalecimiento.

Finalmente, es necesario extraer del complejo cuerpo normativo los requisitos, procedimientos y alternativas para gozar de este derecho y las vías legales de ejecución.

CAPÍTULO 1. LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL Y DE RETIRO.

1.1. Definición de seguridad social.

Para la exposición del concepto de seguridad social, se considera necesario remitirse a su evolución histórica de la que se hará una reseña en el siguiente apartado, dicha evolución denota que la instrumentación de la seguridad social le antecede a su propio concepto, tomando en cuenta la afirmación que emite Aleida Hernández de que: “... *la seguridad social se materializa en Inglaterra en 1942, mediante los propios resolutivos del Informe Beveridge, que ordenarían la unificación de los seguros sociales ya existentes...*”,¹ tal afirmación nos permite diferenciar los anteriores esfuerzos de protección social, entonces aislados, de una nueva organización más integral de protección a favor de los trabajadores y sus familiares.

Ahora bien, con fines ilustrativos, voy a introducir otra institución que es precursora de la seguridad social, me refiero a la previsión social, que fue alcanzada a través del ejercicio de la solidaridad gremial, que organizaría las primeras cajas de previsión, para luego dar el paso a los primeros seguros sociales, así más adelante los gobiernos se involucrarían en ofrecer este tipo de auxilio, para luego ser incorporada en las legislaciones de los países pioneros de la seguridad social, por ejemplo en Inglaterra.

Manuel Alonso Olea, rescata del segundo informe, realizado por William Beveridge, titulado “*Full Employment in a Free Society*”, que la seguridad social puede definirse como: “... *el conjunto de medidas adoptadas por el Estado para los ciudadanos, contra aquellos riesgos de concreción individual que jamás dejarán*

¹ Hernández Cervantes, Aleida, *La Seguridad Social en Crisis*, México, Editorial Porrúa, 2008, p. 29.

de presentarse, por óptima que sea la situación de conjunto, de la sociedad en que viven...”.²

En Francia, Jean Jacques Dupeyroux, menciona que en 1945 el Plan Laroque, decretó la unificación de los sistemas de protección social, para luego consagrar en la Constitución del 27 de octubre de 1946, a la seguridad social como una garantía colectiva para los niños, ancianos, madres y trabajadores.³

Solís Soberón, nos menciona que: “...Tratar de obtener una definición precisa del término seguridad social es una tarea casi imposible, sobre todo cuando se hace referencia a diversos países...”,⁴ explicando más adelante que en algunos casos al hacer referencia a los programas se conduce a su definición y que persiste una discusión en las diferencias conceptuales entre seguridad y asistencia social, pero que sin duda el primero tiene un sentido más amplio.

Giovanni Tamburi, alude también a esta diferencia conceptual que proviene de lo local, retomando lo dicho en la Conferencia de Paipa sobre las tendencias de la Seguridad Social, en el año 1987, específicamente: “...que cada país debe darse su propio concepto, de acuerdo con la política social estatal y con los recursos disponible para otorgar servicios...”.⁵

En este mismo sentido, la Organización Internacional del Trabajo, admite que:

“[...] la expresión tiene un significado más amplio en unos países que en otros’, pero en lo esencial puede interpretarse como la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de

² Olea, Manuel. *Cit.*, por Hernández Cervantes, Aleida. *Op. cit.*, p. 29.

³ Conceptos expuestos por Dupeyroux, en su obra *Droit de la Sécurité Sociale*, novena Edición, Dalloz, Paris, 1984, p. 247. *Cfr.*, Dupeyroux, Jean Jaques. *Cit.*, por Cañón Ortegón, Leonardo. *Una Visión Integral de la Seguridad Social*, Volumen I, 2ª ed., Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2007, p. 79.

⁴ Solís Soberón, Fernando y Alejandro Villagómez, (compiladores). *La Seguridad Social en México*, México, Fondo de Cultura Económica-CIDE, 2001, pp. 16-17.

⁵ Giovanni Tamburi. *Cit.*, por Cañón Ortegón. *Op. Cit.*, p. 79.

otra manera derivarían de la desaparición o de una fuerte reducción de sus ingresos, como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”.⁶

A continuación, citaremos las definiciones, que sobre esta disciplina, ofrecen los siguientes doctrinarios:

José Narro, al plantear ¿Qué es la seguridad social?, responde inmediatamente, que:

“... su propósito fundamental consiste en proteger al individuo y a su familia de las inestabilidades y amenazas que de manera natural se presentan en la vida, además vincula el desarrollo de una nación con el impulso que logre darse a la seguridad social, misma que debe estar conducida por el Estado, dicho pronunciamiento, alude al objetivo central presente en los modelos existentes...”⁷

Por su parte Almanza Pastor, propone desde una perspectiva jurídica, que:

“... la seguridad social es un instrumento estatal específico, protector de necesidades sociales, individuales y colectivas, a cuya protección preventiva reparadora y recuperadora, tienen derecho los individuos, en la extensión, límites y condiciones que las normas dispongan, según permita su organización financiera...”⁸

Beryl Frank nos señala que: *“... la seguridad social es la suma de las medidas adoptadas por un gobierno para ayudar a sus ciudadanos a lograr una protección colectiva contra los riesgos inherentes a la vida, a los cuales no podrían hacer frente en forma individual...”⁹*

Aleida Hernández Cervantes al buscar los elementos mínimos, y sus principios, que revelen la esencia de la seguridad social, para distinguirla de otros conceptos,

⁶ Organización Internacional del Trabajo. *Introducción a la Seguridad Social*, México, Editorial Alfa Omega, 1992, p. 3.

⁷ Narro Robles, José, *La Seguridad Social Mexicana en los Albores del siglo XXI*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 55.

⁸ Almanza Pastor. *Cit.*, por en Cañón Ortigón, Leonardo. *Op. Cit.*, p. 81.

⁹ Beryl Frank, *Cit.*, por Cañón Ortigón, Leonardo. *Op. Cit.*, p. 78.

la define como “...un elemento de primer orden, que forma parte de la política pública social, que una nación sea capaz de instrumentar. En virtud de ello su principal medio es la planificación estatal; su teleología: la protección y justicia social. Los motores que la reactivan, dos premisas indefectibles: la necesidad y el riesgo...”.¹⁰

Finalmente, André Getting, nos ofrece la relación de este concepto con la gestión gubernamental al mencionar que: “... esta labor, implica un nuevo método de reparto de la renta nacional, mediante el cual se busca aumentar la fracción de la renta destinada a las clases desfavorecidas de la colectividad...”.¹¹

1.2. Antecedentes históricos de la seguridad social en el contexto internacional.

En este marco y sin ánimo de minimizar un tema cuya complejidad rebasa el tratamiento que puede darse en pocas páginas, estas líneas pretenden dar cuenta de tres cuestiones básicas. En primer lugar, destacaré las principales instituciones de previsión que tienen en común la protección social que dieron paso a la seguridad social.

En segundo lugar, el impacto que tuvo el movimiento obrero para la creación de los primeros seguros sociales, recordemos que estos movimientos tienen origen en la oposición a los efectos negativos de la Revolución Industrial sucedida en Inglaterra, a mediados del siglo XVIII, son efectos principales la imposibilidad para trabajar, la pobreza extrema que recaían sobre el proletariado.

Finalmente, en tercer lugar, vale la pena distinguir el impulso significativo que se dio a la seguridad social desde el proceso de cambio político internacional en el

¹⁰ Hernández Cervantes, Aleida. *Op. Cit.*, p. 37.

¹¹ Getting André. *Cit.*, por Cañón Ortégón, Leonardo. *Op. Cit.*, p. 78.

marco de las primeras décadas del siglo XX, que permitió la inclusión de dicha disciplina en las legislaciones nacionales.

En este orden de ideas, primeramente, tenemos que en la historia mundial se registran varias instituciones de previsión, que tienen en común la protección social,¹² es decir que estas funcionaron mediante los apoyos de una colectividad, para abatir las consecuencias negativas en lo individual, en tanto se actualizará un estado de necesidad, dada la imposibilidad del receptor beneficiado para generar los ingresos que le permitan hacerle frente.

Antes de continuar, voy a introducir el concepto del estado de necesidad por ser la causa que generalmente motiva o activa a los diversos medios de protección social, en este sentido Néstor de Buen señala que: “...*en un individuo supone la falta de autonomía o independencia económica, bien sea por desequilibrios físicos, económicos o políticos*”.¹³ Estos últimos repercuten en el ámbito social, por ejemplo, una crisis económica o el quebrantamiento del orden constitucional, inevitablemente reducen la plantilla laboral, otro tipo de causas son las naturales, como el envejecimiento, la maternidad, o las fortuitas representadas por los accidentes.

1.2.1 Principales modelos e instituciones de protección social.

La Asistencia.

Asistencia privada. En la Edad media, diferentes agrupaciones, por razones morales, practicaron ciertos remedios para la contención de los efectos de la pobreza, siendo la beneficencia privada, quien ejerce la protección social, bajo el

¹² Hernández Cervantes, Aleida. *Op. Cit.*, p. 1.

¹³ Buen Lozano, Néstor De. *Manual de Derecho de la Seguridad Social*, México, Editorial Porrúa, 2006, p. 3.

principio de voluntad caritativa, otorgando alimentos a los pobres o atención hospitalaria; a este respecto, Almanza Pastor afirma “...*que la beneficencia privada tuvo su principal centro en la Iglesia*”,¹⁴ dado que daban atención a los menesterosos, en sus inmuebles, y a partir del siglo XVI, sucesivamente comienzan a protagonizar en esta labor la sociedades filantrópicas.

Asistencia pública. La participación directa del Estado, con una política social, dio origen a una nueva institución de previsión social, denominada, asistencia pública. Estudios realizados por la Organización Internacional del Trabajo, hacen referencia de que fueron los países escandinavos los primeros que instrumentaron formalmente esta figura jurídica de protección, que se caracteriza por estar administrada, por el gobierno local o nacional y estar financiada con el erario público y no con las aportaciones periódicas de los beneficiarios, actualmente este tipo de asistencia protege a las personas que quedan excluidas de un régimen de seguridad social.¹⁵

Previsión Individual. Consiste en llevar a cabo un ejercicio de ahorro que realiza cualquier persona por iniciativa propia, para satisfacer necesidades futuras. Este tipo de previsión resulta ser deficiente, tomando en cuenta, que el monto que llegará acumularse, casi siempre, se encuentra expuesto a una devaluación constante, de su poder adquisitivo, por lo que decrece, la posibilidad, de liquidar en su totalidad, los costos que generan, entre otras, las enfermedades crónicas, los periodos de desempleo, o la vejez.

Previsión colectiva. Bajo este rubro, se enunciaran las principales formas de previsión, que operan bajo el mecanismo de acumulación constante de fondos, realizada por un grupo o asociación, con la finalidad de enfrentar los costos

¹⁴ *Ibid.*, p. 2.

¹⁵ Organización Internacional del Trabajo. *Op. Cit.*, p. 5.

predecibles que implican las contingencias que llegaran a afectar a los miembros que aportan para dicho fin.

a) **Mutualismo.** Rubén Delgado reseña que su práctica, aunque incipiente se remonta desde la Grecia clásica, luego se hereda a Roma, con las llamadas “sociedades funerarias”, estas cubrían los gastos funerarios y alguna ayuda a los deudos, para luego evolucionar en las asociaciones “*collegia*” (colegios de artesanos).¹⁶

En el marco del medioevo tenemos que la fuerza asociativa o mutualista motiva la formación de gremios, corporaciones y guildas, que ya son organizaciones más complejas de protección económica, en correspondencia con lo que sostiene George Meléndez, al decir que:

*“... la efectiva y anticipada recaudación periódica, de cuotas, depositadas, en una caja de ahorro, de fondos colectivos, estaría destinada para la atención de los miembros que sufrirán un riesgo, por lo que configuran ya, un sistema de previsión social y laboral”, refuerza esta idea citando a Rafael Tena Suck, quien afirma que: “... estas agrupaciones lograron en cada caso, normar las condiciones de trabajo y comerciales...”.*¹⁷

Sintetizando la exposición que De Buen nos ofrece sobre el desarrollo gremial europeo, tenemos que el control económico ya no estaría dirigido por los señores feudales sino por la burguesía, subraya que la fuerza asociativa y económica de las corporaciones específicamente en Francia, fue contrarrestada con normas que prohibían este tipo de coaliciones, es el caso de la Ley *Le Chepelier*, en junio de 1791, luego este control, se extendió al Código Penal Francés, mismo que tipificó como delito la coalición y la huelga, en un escenario de revolución política.¹⁸

¹⁶ Delgado Maya, Rubén, *El Derecho Social del Presente*, México, Editorial Porrúa, 1977, p. 17.

¹⁷ Meléndez George, León Magno, *Introducción al Derecho de la Seguridad Social*, México, Universidad Autónoma de Puebla (Textos UAP), 2004, p. 16.

¹⁸ Hace referencia a la Revolución Francesa de 1789. Cfr. Buen Lozano, Néstor De, *Manual de Derecho de la Seguridad Social. Op. Cit.*, p. 5.

b) **Previsión social.** Es imperativo, mencionar, que tanto las metas del derecho del trabajo, así como las conquistas sindicales, coinciden con los contenidos mínimos de la previsión social, tales como establecer la obligación que tienen los patrones de asegurar a los trabajadores asalariados, garantizar condiciones adecuadas de trabajo y responder por los riesgos de trabajo, de ahí que Don Mario de la Cueva sostenga que: “...*el origen de estas disciplinas es común...*”.¹⁹

c) **Seguro social.** El seguro social, es parte de una responsabilidad contractual a cargo del empleador, el cual funciona como un medio de sustitución del salario, ante la suspensión de la rutina laboral, una vez que se actualizan los supuestos de la propia normatividad en la materia.

El esquema básico del seguro social contiene las siguientes características: es de afiliación obligatoria, la dirección del régimen es de participación tripartita,²⁰ opera bajo el principio de solidaridad al redistribuir los recursos entre trabajadores con diferentes ingresos, su financiamiento se obtiene por medio de las contribuciones de cada uno de los participantes, su legislación delimita los riesgos, los beneficios o prestaciones guardan una estrecha relación con el periodo de las contribuciones.²¹

Para la exposición del segundo punto, cito al catedrático Octavio Loyzaga de la Cueva, quien dice acerca de la aparición de las primeras organizaciones obreras en Europa, al sindicalismo del siglo XIX, lo siguiente: “...*que tienen como baluarte la lucha de clase, es pues un factor clave, que impulsa, el nacimiento del derecho del trabajo y de la previsión social...*”.²² Así pues, encontramos que del

¹⁹ Cueva, Mario de la. *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, Tomo I, 22ª edición, México, Porrúa, 2009, p. 13.

²⁰ OIT. *Op. Cit.*, p.4

²¹ Solís Soberón, Fernando y Alejandro Villagómez, *La Seguridad Social en México. Op. Cit.*, p. 18.

²² Lóyzaga De la Cueva, Octavio, *Esencia, Apariencia y Uso del Derecho del Trabajo*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. División de Ciencias Sociales y Humanidades, Serie Derecho, 1992, p. 23.

establecimiento normativo en materia laboral y de previsión social, derivan los primeros seguros sociales obligatorios, que en suma se identifican como un régimen de protección en beneficio de los trabajadores.

Lo que de la Cueva especifica también es que: “... *el creciente movimiento obrero tuvo como eventos detonadores los efectos de la revolución industrial y la política del estado liberal...*”,²³ pero además tiene su desarrollo dentro del contexto de un nuevo modelo económico denominado capitalismo, basado en la propiedad privada de los medios de producción y el respectivo grado de desarrollo de las fuerzas productivas, ambos son componentes de la ley general del desarrollo social, propuesta por Carlos Marx,²⁴ que entre otras consecuencias definen una nueva composición territorial de la población que va de una base rural a la urbana.

En esos años el desarrollo del sector industrial carecía de una regulación, fue acelerado y sus requerimientos trajeron consigo condiciones laborales inadecuadas, las cuales obligaron a los obreros a organizarse en oposición la solidaridad intergremial, cajas de ayuda mutua, y la difusión paulatina del pensamiento socialista, favorecen esta fuerza del movimiento obrero, el autor anteriormente citado, narra que:

*“...la contratación inusual de mujeres y niños²⁵, [...] es sabido que las condiciones en que se laboraba eran contrarias a la salud y a la integridad física, las jornadas laborales eran excesivas, de 16 a 18 horas y los jornales o salarios muy bajos, tales circunstancias, incrementaron los accidentes dentro de las fábricas, con suficientes razones, los trabajadores optaron por agruparse para exigir mejores condiciones de trabajo, y se produjeron los primeros levantamientos obreros...”*²⁶

²³ Cueva, Mario de la. *Op. Cit.*, p.12.

²⁴ Cornforth, Maurice, *El Materialismo Histórico*, 2ª edición, en español, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1982, p. 22.

²⁵ Marx, Carlos, *Manifiesto Inaugural de la Asociación Internacional de los Trabajadores*, Octubre de 1864, Obras Escogidas, Tomo II, 3ª edición, México, Ediciones Quinto Sol, 1985, p. 8.

²⁶ Loyzaga De la Cueva, Octavio. *Op. Cit.*, p. 39.

De este modo el tránsito del movimiento obrero a la fundación de sindicatos se realizó a nivel internacional, aunque no fue inmediato, debido que el posicionamiento de las primeras agrupaciones fue esporádico y desalentado, un ejemplo fue en Gran Bretaña, ahí fueron declarados ilegales, por “*Combinations Acts*” (1799-1824), además los miembros que se afiliaban eran incluidos en “listas negras”, que se intercambiaban entre empleadores, para negarles un trabajo posterior.²⁷

Dados los acontecimientos mundiales de industrialización y pese a la proscripción de los constantes movimientos obreros, el auge del pensamiento marxista que pretendía internacionalizar las fuerzas del proletariado, favorecen la presencia de un movimiento a favor del establecimiento de sindicatos en Europa.

Para el sindicalismo inglés, el paso decisivo en su fortalecimiento tuvo lugar, con la unión de sindicatos, a través de la fundación en 1824, de la *Grand National Consolidation of Trade Unions*, y para 1868 la *Trade Union Congress*.²⁸

En Francia, hasta el año 1868, se reconoce la legalidad de los sindicatos.

Comparando el caso de Alemania, Karl Kautsky nos explica que el movimiento obrero entre 1840 a 1850, aunque fue tardío, es mucho más desarrollado, al partir de la fundación de sindicatos locales, a la fundación del Partido Social Demócrata, en 1869, del cual eran militantes algunos dirigentes sindicales, de la época.²⁹ Mario de la Cueva relata que: “... la presencia de estos movimientos, podrían provocar una revolución, y a efecto frenarlos, Otto Von Bismark, conocido como el “Canciller de Hierro”, dictó la Ley Antisocialista, el 21 de 1876...”³⁰

²⁷ *Ibid.*, p. 21.

²⁸ *Ibid.*, p. 23.

²⁹ Kautsky, Karl, *La Revolución Social, El Camino del Poder*, México, Editorial Era, (Cuaderno 68, Colección Pasado y Presente), 1978, p. 10.

³⁰ Hernández Cervantes, Aleida. *Op. Cit.*, p. 14.

Sin embargo, aún con esta proscripción de los sindicatos, en Alemania, se instituye otra medida de protección, en beneficio de los trabajadores alemanes, denominada Seguro Social Obligatorio (1881). De la Cueva y Liliana Kusnir, coinciden en que la instrumentación del seguro social tenía un “fin oculto”, el primero sostiene que se pretendía compensar a los obreros, por las limitaciones legales impuestas a su organización, para la autora esta política social eliminaría la influencia de las ideas socialistas, y por consiguiente se lograría la unificación nacional.³¹

La implantación y cobertura del seguro social obligatorio en Alemania, fue progresiva, puesto que se fueron legalizando, en diferentes fechas, los riesgos o contingencias recurrentes, a los que estaban expuestos los trabajadores y su respectiva compensación, que evitaría la inseguridad económica. Es así que en 1881, se implementa el seguro contra accidentes de trabajo, en 1883, el seguro de enfermedad y para 1889, el seguro de vejez e invalidez.³²

Respectivamente, Francia aplicó el seguro social hasta 1928,³³ sin omitir mencionar que sus primeras legislaciones laborales, versaban sobre accidentes de trabajo, por lo que este país es el precursor de la teoría del riesgo profesional, su gobierno dio un decisivo apoyo a los sindicatos, para la celebración de contratos colectivos; en este orden, Inglaterra en 1911, promulga la Ley Nacional “*Insuranse Bill*”³⁴ la cual preveía la seguridad sobre los riesgos de enfermedad, invalidez y el paro voluntario, Austria en 1906, Suiza ya contaba con seguro facultativo de desempleo financiado por medio de una caja municipal. Por otra

³¹ *Ibidem.*, p. 14.

³² Lombera Pallares, Enrique (coordinador), *La Seguridad Social en el Proceso de Cambio Internacional*, México, IMSS, Departamento de Asuntos Internacionales, 1980, p. 28.

³³ *Ibid.*, p. 58.

³⁴ Melendez, George, León Magno. *Op. Cit.*, p. 18.

parte el sistema belga de Gante, de 1901, fue el modelo a seguir por otros países europeos, para cubrir las consecuencias del desempleo.³⁵

En el tercero y último lugar de este apartado, pretendo ubicar el acuerdo generalizado que existe entre los autores, respecto a ciertos eventos del orden internacional de las primeras décadas del siglo XX, que impulsaron la creación de la seguridad social,³⁶ como un sistema integral de protección, para luego ser incluida en las legislaciones nacionales.

Vale la pena distinguir que en el contexto político de las dos primeras décadas del siglo XX, a nivel internacional la fuerza del movimiento obrero, el pensamiento y logros revolucionarios de corte socialista era indiscutible, las economías europeas enfrentaban mediante la intervención estatal, los efectos dolorosos de la posguerra.

De esta forma el Tratado de Versalles, suscrito el 28 de junio de 1919, es pues la solución diplomática de la Primera Guerra Mundial, a cargo del organismo internacional conocido como Sociedad de Naciones, su contenido dogmático actualiza los temas del bienestar social y de seguridad en el trabajo. Así pues, la participación en estos foros, adquieren relevancia en el ámbito internacional, para este efecto, se funda la Organización Internacional del Trabajo, quien recomienda en esta primera época el seguro social, como un sistema universal de protección.

Don Mario de la Cueva, sostiene que en Europa, durante la primera guerra mundial: *“... se operó una transformación colosal del derecho del trabajo”*, haciendo alusión a la Constitución alemana de Weimar, promulgada en agosto de 1919, toda vez que: *“...las repercusiones de la guerra, obligaron al Estado a intervenir en los procesos de producción, con la finalidad de obtener recursos para*

³⁵ Lombera Pallares, Enrique. *Op. Cit.*, p. 30.

³⁶ Entre otros autores puede citarse a Lombera, De la Cueva, De Buen, Cervantes, etc.

el ejército”, esta intervención facilitó, el establecimiento de un régimen obligatorio de protección al trabajador.³⁷

Entre los principales, modelos de intervención gubernamental, como parte de una política social de alto impacto, destacan el llamado *New Deal*, que fue puesto en marcha, en los Estados Unidos de América, en 1933, al desarrollar “el Estado de Bienestar”, a este respecto De Buen nos menciona que dicho programa de gobierno se caracterizó por: “... *la intervención decidida del Estado en los sectores de la economía, con la finalidad de atenuar los efectos económicamente negativos en la población, a causa de la recesión de 1929, como el desempleo generalizado, además de apoyar la contratación colectiva*”.³⁸

Es ya conocido que años más tarde, con la presencia del fascismo, en el viejo continente, el mundo experimentó la Segunda Guerra Mundial, en la primera mitad del siglo XX, por sus consecuencias devastadoras, los gobiernos europeos deciden atenuar las consecuencias, de la posguerra, mediante la implementación de planes de reconstrucción, primordialmente el Plan Marshall.

En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, la Organización de Naciones Unidas, constituida oficialmente el 24 de Octubre de 1945,³⁹ instituyó organismos especializados, para atender los temas de salud, alimentación, educación y la problemática laboral, es así que por conducto de la OIT y dando continuidad en su labor, impulsan la intervención de los gobiernos en la implantación de sistemas de seguridad social, a través de la adhesión a tratados y convenios multilaterales de colaboración.

³⁷ Cueva, Mario de la. *Op. Cit.*, p. 20.

³⁸ Buen Lozano, Néstor de, *Derecho del Trabajo*, Tomo I, 23ª edición, México, Editorial Porrúa, 2008, p. 26.

³⁹ Lombero Pallares, Enrique. *Op. Cit.*, p. 54.

Seguridad social.

Como se ha visto en páginas anteriores, la regulación paulatina de las relaciones de producción, formalizó los primeros sistemas de previsión social, evolucionando hacia la seguridad social, pero la pregunta obligada atendiendo a los objetivos aquí planteados, sería si se puede especificar el o los factores vinculados con su formalización, de tal manera que podamos hablar de un derecho objetivo.

Para Aleida Hernández Cervantes, la seguridad social: “...se materializa en Inglaterra en el noviembre de 1942, con el Plan de Acción Social de Beveridge, dada la integralidad de su propuesta, ya que este plan retoma las distintas formas de protección social...”.⁴⁰ De la revisión del referido plan tenemos que incluye al seguro social, además de ser parte de una política propia del Estado de bienestar para el progreso social, denotando que su realización es de responsabilidad tripartita.

Conviene distinguir dos factores que dieron impulso decisivo a la seguridad social en cuanto a su implementación y de ahí a su universalización, la primera es la experiencia que ofrece a los diversos países la difusión de los modelos europeos de seguro social y del propio Plan Beveridge, para incluir este régimen de prestaciones en sus legislaciones, en segundo lugar es la labor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la promoción del seguro social, al emitir convenios y recomendaciones, con la finalidad de que sean incluidos en el cuerpo normativo de sus integrantes, aunque sin efecto vinculante.⁴¹

⁴⁰ Hernández Cervantes, Aleida. *Op. Cit.*, p. 27.

⁴¹ OIT. *Op. Cit.*, p. 189.

En América Latina, Chile fue el primer país que en el año 1924, instituyó un seguro social obligatorio, para 1936, la OIT dictó un programa sobre seguridad social para los países latinos de este continente.⁴²

De gran trascendencia, es la suscripción en 1952, del Convenio no. 102. (norma mínima),⁴³ puesto que otorga una formalidad a la seguridad social, estableciendo una estructura integral y no como ramas aisladas, dividida en nueve ramas, establece normas mínimas sobre personas protegidas, cuantía de las prestaciones, periodos de calificación para ser beneficiario, duración de las prestaciones, medios de queja o impugnación. Particularmente es de nuestro interés subrayar que el costo de las prestaciones y los gastos de administración deben ser financiados colectivamente, si contrastamos este mandato con los nuevos sistemas de pensiones de capitalización individual que se han ejecutado en la actualidad, por ejemplo es el caso de las pensiones en Chile.

Este convenio por un lado clasifica a las prestaciones atendiendo al tiempo estimado para reintegrarse a las labores, son de corta duración la asistencia médica, maternidad, etc. Por otro lado, las prestaciones de larga duración cubren al trabajador que ha de retirarse definitivamente de la actividad laboral o a sus deudos, como son la pensión por invalidez, jubilación o muerte. Otro criterio de clasificación atiende a la naturaleza de la prestación del tipo económica o en especie.

La cobertura para el desempleo es posterior,⁴⁴ dicha contingencia generalmente es ajena al deterioro físico, es una circunstancia que puede obedecer a factores personales, sociales y económicos, como el desempleo estructural, sobre todo en

⁴² Lombero Palleres, Enrique. *Op. Cit.*, p. 65.

⁴³ Cfr. Norma Mínima de Seguridad Social, OIT. *Op. Cit.*, Anexo, p. 197.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 22.

países en vías de desarrollo, o bien por políticas tendientes a la flexibilización laboral, según sea el caso.

Otra forma de diferenciación, es representada por el grupo de las prestaciones destinadas a suplir gastos extraordinarios, por concepto de asignaciones familiares, de gastos funerarios en apoyo a los deudos del trabajador.

1.3. Principios y objetivos de la seguridad social en el contexto internacional.

Sobre este punto, se cuenta con un consenso en el reconocimiento de los principios, pero existen diferentes criterios para su clasificación por ejemplo el colombiano Leonardo Cañón propone una división entre principios básicos o filosóficos y los operacionales,⁴⁵ Aleida Hernández propone: “...la agrupación de todos, bajo un mismo título, denominado *Principios Configuradores...*”,⁴⁶ por otro lado, Néstor de Buen, cita los principios básicos, los cuales aluden a una condición inseparable de la seguridad social y titula a otros como tendencias.⁴⁷

Corresponde exponer en primer lugar, los principios de la seguridad social, que la mayoría de los especialistas han clasificado como básicos o fundamentales, para luego mencionar los principios operacionales o tendencias en esta rama del derecho público.

Principios Básicos:

a) Solidaridad. Constituye el *principio fundacional* de la seguridad social, si se toma en cuenta la exposición aquí hecha sobre la evolución de las primeras

⁴⁵ Cañón Ortigón, Leonardo. *Op. Cit.*, p. 130.

⁴⁶ Hernández Cervantes, Aleida. *Op. Cit.*, p. 37.

⁴⁷ Buen Lozano, Néstor de. *Op. Cit.*, p. 95 y 101.

asociaciones gremiales, que daban socorro frente a los infortunios que llegaran a sufrir sus miembros, al sindicalismo que culminaría en una efectiva previsión y protección colectiva.

Néstor de Buen Lozano, afirma que: *“...sin la menor duda, se trata de un principio sin el que sería inconcebible la Seguridad Social...”*.⁴⁸

Por lo que se refiere a la solidaridad, el jurista argentino, Juan José Etala, en su obra Derecho a la Seguridad Social, explica que puede entenderse en dos sentidos; en el primer sentido enuncia que:

“...una solidaridad general en virtud de la cual todos los miembros de la sociedad prestan su colaboración al bien común aportando los medios necesarios para el suministro de las prestaciones a quienes las necesiten y con independencia del interés particular en la obtención del beneficio...” en el otro sentido plantea que: *“...una solidaridad entre generaciones...”*, según la cual cada generación activa debe proveer a la tutela de las generaciones pasivas.⁴⁹

En otras palabras, las generaciones pasivas o inactivas están representadas por niños jóvenes y ancianos y los beneficiarios de los trabajadores activos, puede ocurrir que estos últimos, no hagan uso de las prestaciones, por encontrarse en una etapa saludable, pero su aporte al sistema beneficia a la colectividad.

Otro ejemplo se manifiesta en México, con la transferencia de recursos del sector urbano y del presupuesto nacional para complementar las bajas cotizaciones de los trabajadores en el sector rural, afiliados al sistema del seguro social.⁵⁰

b) Subsidiaridad. El diccionario de la Lengua Española define a la subsidiaridad, como la tendencia favorable a la participación subsidiaria del Estado en apoyo de las actividades privadas o comunitarias.⁵¹

⁴⁸ *Ibid.*, p. 97.

⁴⁹ Cañón Ortégón, Leonardo. *Op. Cit.*, p. 121.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 129.

Este principio, no exime al individuo de cubrir sus propias necesidades, tanto normales como emergentes, puesto que ha contribuido regularmente mediante aportaciones económicas al régimen de seguridad social, que le permiten estar vigente, es decir el beneficiario como lo especifica De Buen: “...intervendrá de manera complementaria, otorgando las prestaciones mínimas para la subsistencia, al compensar el defecto de ingresos o el exceso en el costo de las contingencias...”, por ejemplo, el costo de la asistencia médica.⁵²

c) Inmediatez. Implica el otorgamiento oportuno de las prestaciones económicas y las prestaciones en especie, por ejemplo, las que deriven del servicio médico, para una pronta recuperación física, que permitan la reincorporación a las actividades laborales.

d) Irrenunciabilidad. Este principio, ampara el derecho de las personas que logran satisfacer todos los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico, para acceder a las prestaciones que correspondan a la contingencia que se actualice, dicho derecho es intransferible, y no exime al beneficiario del pago de sus aportaciones, si éste decidiera resolver por sus propios medios el estado de necesidad que padece.⁵³

Generalmente se establece un periodo de caducidad, para el cobro retroactivo de ciertas prestaciones económicas, pero es imprescriptible el derecho a una pensión, para el asegurado y sus beneficiarios en caso de muerte, siempre que se acrediten las exigencias de la ley. Leonardo Cañón denomina este principio como imprescriptibilidad y lo clasifica como operacional.⁵⁴

⁵¹ Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española, Tomo II, Vigésima Primera Edición, Madrid, 1992, p. 1912.

⁵² Buen Lozano, Néstor de. *Op. Cit.*, p. 98.

⁵³ *Ibid.*, p. 99.

⁵⁴ Cañón Ortegón, Leonardo. *Op. Cit.*, p. 143.

- e) **Igualdad.** Tanto los beneficios y las cargas de la seguridad social deben distribuirse sin discriminación, no obstante, de existir categorías de cotización, la protección dentro de éstas, debe ser uniforme, con frecuencia se dictan reglas especiales para ciertas categorías de trabajadores, o entre regiones de un mismo país, con la finalidad de lograr equidad en el acceso a las prestaciones.⁵⁵
- f) **Internacionalidad.** Este principio concibe a la seguridad social como un derecho universal del hombre, esta protección debiera acompañarlo en cualquier lugar o circunstancia, siendo los convenios o tratados entre los Estados, el instrumento jurídico idóneo para garantizar este derecho. Tanto el fenómeno social de la migración como los procesos de integración económica han impulsado la emisión de Convenios internacionales que terminan por extender la cobertura de beneficios a la población extranjera, sirve de ejemplo el caso de la Unión Europea.

Tendencias de la seguridad social.

Desde una perspectiva general, De Buen, explica que las tendencias asumen la característica de intenciones, por lo que se refiere a la orientación de las tendencias de la seguridad social, éstas se determinan por el modelo de Estado vigente, las tendencias positivas de la seguridad social coinciden con los propósitos positivos del Estado de Bienestar, mismo que tuvo una corta duración.⁵⁶

- a) **Universalidad.** Es una meta ideal, en la construcción de los modelos de seguridad social, consiste en promover que la cobertura de beneficios sea extensiva a todos los residentes de un país, evitando discriminaciones. Cabe

⁵⁵ OIT. *Op. Cit.*, p. 14.

⁵⁶ Buen Lozano, Néstor de. *Op. Cit.*, p. 101.

mencionar que este principio de universalidad es para el autor Leonardo Cañón un principio básico.⁵⁷

- b) **Integralidad.** El régimen de seguridad social debe responder de forma oportuna, suficiente y con calidad, al brindar las prestaciones que contribuyan eficazmente en la solución de las contingencias que se presenten.
- c) **Unidad de Gestión.** Consiste en la implementación de medidas de coordinación que permitan el establecimiento de un régimen único de seguridad social, con la finalidad de que se administren mejor los recursos y los beneficios sean uniformes, frente a la existencia de diversos regímenes, muchas veces deben su existencia a la presión política que ejercen algunos sectores, para lograr mejores beneficios. La Constitución mexicana, en su artículo 123 apartado A y B, respectivamente reconoce dos regímenes, cada uno de ellos con su respectiva estructura administrativa, y requisitos de acceso a las prestaciones.
- d) **Participación de los interesados.** En el financiamiento y toma de decisiones de un régimen de seguridad social, se requiere la participación económica y que se encuentren representados los beneficiarios, sectores patronales y el Estado.

Principios operacionales.

Para Leonardo Cañón, los principios operacionales se diferencian de los principios básicos o filosóficos, por ser reglas que regulan el servicio de la seguridad social, éstas representan esfuerzos del Estado, particularmente en el campo de la salud, y se introducen mediante reformas a la ley. Estos principios son la igualdad,

subsidiaridad, imprescriptibilidad, intermediación, comprensividad y progresión nacional.⁵⁸

La intermediación consiste en que debe ser un organismo competente el que de manera inmediata y racional, brinde las prestaciones necesarias, sea de forma directa estableciendo una red de servicios o a través de convenios con otras instituciones o entidades públicas o privadas, con la finalidad de que los beneficiarios reciban las prestaciones de forma oportuna, eficiente y sin tener que desplazarse.

La comprensividad y la progresión nacional, versan sobre la administración eficiente de los recursos disponibles en el régimen de seguridad social, para lograr progresivamente la suficiente cobertura y que ésta sea de calidad.⁵⁹

En esta evolución de la seguridad social, los países en sus respectivos regímenes han incorporado con un carácter relativo, otros principios tales como el de obligatoriedad, eficiencia en la administración de las instituciones, transparencia, calidad, libertad de elección, entre otros.

Objetivos.

Sobre este punto, la Organización Internacional del Trabajo, declara que la seguridad social debe proteger a todos los integrantes de la comunidad, por tanto, su objetivo apunta hacia una protección universal y costeadas por todos.⁶⁰

Bajo otra perspectiva, Nicholas Barr, en su estudio llamado *Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation* plantea que: "... los objetivos del

⁵⁸ Cañón Ortigón, Leonardo. *Op. Cit.*, p. 22.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 25.

⁶⁰ OIT. *Op. Cit.*, p. 13.

Estado Benefactor son aplicables en el campo de la seguridad social...,⁶¹ los cuales cito y explico a continuación:

1. Mantener la calidad de vida. El régimen despliega medidas para que la calidad de vida del individuo no disminuya por debajo de un estándar mínimo, protege los promedios de bienestar de la población, al determinar las pautas de ingreso y de consumo para con ello redistribuir los recursos.
2. Reducción de la desigualdad. Este objetivo consiste en lograr una mejor redistribución de los costos y beneficios, que permitan disminuir la desigualdad económica que afecta a los individuos de ingresos más bajos (redistribución vertical), reduciendo la diferencias en los beneficios, estableciendo requisitos de aplicación general, como la edad, el tamaño de la familia (redistribución horizontal).
3. Integración Social. En el desarrollo de este objetivo, los beneficios que otorgue el sistema deben ser considerados derechos, a diferencia de la caridad, así mismo no estar vinculados a la condición socioeconómica del beneficiario.
4. Eficiencia. Plantea la estructura del sistema de seguridad social, estableciendo mecanismos que puedan evitar o minimizarse las distorsiones económicas en su interrelación con factores como el mercado laboral, entre otros.
5. Factibilidad Administrativa. Establece un contenido normativo que restringe la corrupción o ineficiencias administrativas, en la distribución de los beneficios del sistema, desde una perspectiva económica de la seguridad social, Fernando Solís Soberón y Alejandro Villagómez, sostienen que asociados a este objetivo de factibilidad administrativa, los programas pueden encaminar su administración bien sea bajo el principio de “adecuación social” cuando se

⁶¹ Solís Soberón Fernando y Alejandro Villagómez. *Op. Cit.*, p. 19.

proporciona cierta calidad de vida a todos los contribuyentes, o bajo el principio de “igualdad individual” el cual constituye una equivalencia actuarial, dado que la protección que recibe cada contribuyente es proporcional a sus contribuciones. Así también declaran que la conformación de la mayoría de los programas se sitúa en un punto intermedio.⁶²

1. 4. Seguridad social y derechos sociales.

En el análisis de este tema, los autores que a continuación se citarán coinciden en que el reconocimiento legal de los derechos sociales, así como el fortalecimiento de la seguridad social, encuentran respectivamente su punto de impulso en el propio carácter progresivo del modelo político de Estado conocido como *Welfare State* (Estado de bienestar), el cual puede definirse de manera simple, como una intervención gubernamental, ante la incapacidad de autorregulación del mercado, si se toma en cuenta que los gobiernos que definieron en su gestión un Estado social fueron los que dieron un mayor auge a la institucionalización de sistemas de seguridad social y fomentaron paulatinamente la inclusión de los derechos sociales en sus programas de gobierno y en algunos cuerpos normativos, orientando dicha labor bajo la idea de una justicia compensatoria, al liberar un determinado presupuesto que se destinaría a las prestaciones del tipo social, describe Niklas Luhmann que:

*“... este tipo de ejercicio presupuestal del gobierno se funda en el “positive feedback” al traducirlo como un reforzamiento de las desviaciones presupuestales contrarias a la administración ejercida por el Estado Constitucional Liberal, basado en el “negative feedback” que implica una supresión de este tipo de desviaciones presupuestales...”*⁶³

⁶² Barr, Nicholas. *Cit.*, por Solís Soberón Fernando y Alejandro Villagómez. *Op. Cit.*, p. 22.

⁶³ Luhman, Nikolas. *Cit.*, por V. Abramovich y M. J. Añón, (compiladores), *Derechos Sociales, Instrucciones de Uso*, México, Distribuciones Fontamara-ITAM, Doctrina Jurídica Contemporánea, 2003, p. 19.

Para Luigi Ferrajoli el Welfare State (Estado social), a diferencia del viejo Estado liberal:

*“...no elabora una teoría jurídica del Estado social, y mucho menos una teoría constitucional garantista, más bien se distingue por las nuevas funciones que lo caracterizan por ser el gobierno estatal de la economía y de las prestaciones públicas de naturaleza social y asistencial, entendidas en un principio como prestaciones positivas y que posteriormente serían reconocidas como derechos sociales, tales como la subsistencia, el empleo, la vivienda, la instrucción, la asistencia sanitaria...”*⁶⁴

Cuando se realiza un análisis de estas dos disciplinas se concluye que ambas son coincidentes en cuanto a su finalidad principal, si se toma en cuenta que la mención que se hace de la seguridad social en el sentido de referirse a ella como un tema que busca resolver necesidades básicas del ser humano y se compara con el discurso que el Jurista Gerardo Pisarello ha defendido en sus ensayos al referirse a los Derechos sociales como una serie de elementos que buscan proteger y salvaguardar intereses fundamentales de los individuos, señalando que: *“...los derechos sociales pueden considerarse expectativas o pretensiones de recursos y bienes dirigidos a satisfacer necesidades básicas de las personas, ligadas a cuestiones como la educación, la salud, la vivienda o el ingresos:...”*⁶⁵

En este punto es útil distinguir que históricamente el reconocimiento legal de los derechos sociales en su primera fase, transitó con el ciclo expansivo del Estado social que encontró en estos derechos un medio de integración social y su segunda fase conlleva a su reconocimiento a nivel constitucional, que se plasmó por primera vez a principios del siglo XX, en el caso mexicano y el ruso, dado que estas Constituciones son calificadas como revolucionarias y sociales, pero que no repara ahí toda vez que en la actual tendencia hacia el Estado neoliberal su reconocimiento persiste.

⁶⁴ Abramovich y M. J. Añón. *Op. Cit.*, p. 12.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 23.

En cuanto a la permanencia de estos derechos Ferrajoli apunta que:

*“.. las expectativas de niveles mínimos de subsistencia y de seguridad satisfechos por servicios y prestaciones públicas están a tal punto consolidadas y son a tal punto irreversibles que no pueden frustrarse si no es al precio de conflictos violentos que no admiten mediación...”*⁶⁶

Cabe señalar, por una parte, que el contenido dogmático de las obligaciones en un Estado determinado en materia de derechos sociales, en cuanto a su exigibilidad, generalmente está condicionado a factores económicos y a la estructura normativa.

En este sentido de condicionamiento financiero, resulta útil lo expuesto por Gerardo Pisarello quien considera que: *“...los imperativos económicos vulneran constantemente a los derechos sociales, y se han presentado fragmentarios, dispersos y discontinuos...”*,⁶⁷ lo anterior si consideramos entre otras causas que la normatividad que los recopila resulta vaga y abierta, por dejar indeterminado el supuesto para su cumplimiento, si se compara con otros derechos que tienen rango constitucional.

En relación a esta circunstancia generalizada y desfavorable, que atraviesa la denominada cuestión social, haciendo referencia a las prestaciones que incrementan o mantienen a la población en unos niveles de subsistencia mínimos, finalidad compartida tanto de la seguridad social y como de los derechos sociales, conviene valorar con ánimo constructivo la propuesta que Luigi Ferrajoli acuña como “garantismo”, y cito: *“...en la fase de crisis del derecho que atravesamos, es un garantismo tanto de los derechos sociales casi completamente por fundar así como de las libertades individuales en gran medida por restaurar...”*.⁶⁸

⁶⁶ *Ibid.*, p.18.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 31.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 21.

Este tópico del 'garantismo', nos aleja de la mera postulación constitucional programática, para llevarnos al análisis sobre cuáles serán los medios para hacer exigibles estos derechos, sea por la vía jurisdiccional o en su materialización a través de políticas públicas, pero que en su desarrollo sean efectivamente incluyentes, al otorgarse de manera general y no clientelar, por ejemplo, el supuesto legal para acreditar ser beneficiario, debería ser la ciudadanía o en su caso la residencia.

Otra forma de análisis es la interdependencia necesaria que se hace de los derechos sociales con el ejercicio de la ciudadanía, ampliando el alcance de esta última, por ejemplo Rodrigo García Schwarz, sostiene que:

“...la noción de ciudadanía integral implica la percepción de que la ciudadanía no se fundamenta solamente en el acceso y en el ejercicio de ciertos derechos formalmente establecidos, civiles y políticos, sino también en el acceso a recursos económicos, sociales y culturales...”.⁶⁹

Existe una discusión doctrinaria respecto a que, si estos derechos sociales deben ser incluidos en el catálogo de los derechos humanos, el mismo autor responde afirmativamente al atender a su convergencia y complementariedad.⁷⁰

En suma, tenemos que la convergencia del contenido económico de la seguridad social y de los derechos sociales condiciona la satisfacción de los derechos humanos, dicho pronunciamiento también es expuesto por Julio Ismael Camacho Solís, al decir: *“...En la actualidad cuatro de cada cinco personas en el mundo no disfrutan de un nivel de protección social que les permita ejercer plenamente en su*

⁶⁹ García Schwarz, *Los Derechos Sociales como Derechos Humanos Fundamentales, Su imprescindibilidad y sus garantías*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2011, (Serie El Derecho) p. 152.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 55.

favor los derechos humanos y menos de la mitad de toda la población mundial cuenta con algún sistema de seguridad social...”.⁷¹

Formalmente la seguridad social es considerada como un derecho fundamental en la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada en sesión plenaria del 10 de diciembre de 1948, por la Asamblea de la ONU.⁷²

1.5. Institucionalización de la seguridad social en México y el sistema de reparto.

La institucionalización en términos generales hace referencia a la organización de las actividades del Estado, en México este proceso está permeado ineludiblemente por la tendencia de la ‘teoría constitucional de lo social’⁷³ de principios del siglo XX, es decir, la expansión del Estado de bienestar delimitó la configuración de las Constituciones de esa época, México fue la primera nación en el mundo en promulgar en 1917, una Constitución política calificada por la doctrina jurídica como social, al incorporar la limitación de la propiedad privada por su función social, y el régimen de protección laboral, contenidos en los dispositivos 27 y 123 del citado ordenamiento, este último dispositivo es pues el fundamento legal de la seguridad social y de su institucionalización a través del seguro social del tipo de afiliación obligatoria.⁷⁴

⁷¹ Camacho, Solís Julio, *Derechos Humanos en el Trabajo y la Seguridad Social*, Liber Amicorum: en homenaje al doctor Jorge Carpizo McGregor, en Kurczyn Villalobos Patricia (Coordinadora), Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 2014, p. 27.

⁷² *Ibid.*, p.55.

⁷³ En esta línea de investigación, Carlos Miguel Herrera al abordar esta teoría de principios del siglo XX, menciona que: “...las normas de contenido social y económico encontraron una sanción eficaz en las constituciones positivas...”. Cfr. Valadés Diego, Gamas Torruco, (coordinadores), *Instituciones Constitucionales en el Siglo XX*, México, Siglo Veintiuno Editores e Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 254.

⁷⁴ Al hacer referencia de esta característica social del constitucionalismo Diego Valadés, explica que: “...solo así se explica el surgimiento de la seguridad Social, de los tribunales laborales...”, Cfr. Valadés Diego, *Instituciones Constitucionales en el Siglo XX. Op. Cit.*, p. 223.

En continuidad con esa línea de estudio, Patricia Kurczyn, refiere que: “...*la Institucionalización de la seguridad social que en un principio nace del mismo artículo 123 constitucional para beneficiar a los trabajadores y que constituye la base del Instituto Mexicano del Seguro Social como pionero de un sistema que cada día avanza hacia la universalidad...*”,⁷⁵ pero quiero dejar aparte esta tendencia a la universalidad porque sigue siendo un régimen restrictivo por condicionar su cobertura sólo a trabajadores y excepcionalmente por disposición gubernamental se otorga a otros sectores poblacionales.

Pese a lo anterior y dejando a un lado el proceso sociopolítico que conformó el nuevo Estado mexicano, retomaré la institucionalización de la seguridad social, que no fue inmediata, pues aunque hubo varias iniciativas por parte del Ejecutivo federal para expedir una Ley del Seguro Social, la cual fue enviada al Congreso de la Unión por el entonces presidente, Manuel Ávila Camacho en 1942 y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación hasta el 19 de enero de 1943.⁷⁶

Reafirma Patricia Kurczyn, que: “...*merece destacarse como uno de los logros de mayor envergadura la creación del sistema de seguridad social con la expedición de la Ley de Seguro Social, con seguros de invalidez, vejez, etc...*”.⁷⁷

Hasta aquí se ha dado cuenta, de las bases que dieron origen a la seguridad social y su institucionalización en México, resultando en una mayor cobertura ante las contingencias, ahora hemos dejado atrás el término protección social, para avanzar como lo propone Ruiz Moreno Ángel a un esquema protector integral,⁷⁸ visto desde la doctrina del constitucionalismo social nuestro país fue innovador;

⁷⁵ *Ibid.*, p. 320.

⁷⁶ Briceño Ruiz, Alberto, *Derecho de la Seguridad Social*, México, Oxford, 2010, p.109.

⁷⁷ Valadés, Diego. *Op. Cit.*, p. 322.

⁷⁸ Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, *Nuevo Derecho de la Seguridad Social*, México, Porrúa, 2009, p. 135.

aunque su evolución puede clasificarse como intermedio,⁷⁹ no obstante si tuvo una trascendencia positiva, si consideramos la creación del Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de Trabajadores del Estado por ley publicada el 28 de diciembre de 1959, Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en el año de 1972, el cual realiza acciones complementarias a las del IMSS respecto a la vivienda,⁸⁰ y la Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de 1976, durante el mandato de Luis Echeverría Álvarez.⁸¹

La exposición presentada de la seguridad social en México, en el siglo pasado desde su configuración inicial como cajas de ahorro hasta su institucionalización, dejando para otro capítulo las reformas con sello neoliberal, me obliga a precisar los distintivos o características de los elementos del sistema, por lo que haré referencia en primer término a su naturaleza jurídica, en segundo término a su clasificación en cuanto a los principales modelos como el propuesto por Bismarck o del tipo Beveridge, y por último a su organización y administración financiera.

En primer lugar, tenemos que la seguridad social en México tiene como instrumento básico al seguro social de carácter obligatorio, así lo establece la fracción XXIX, del apartado A del artículo 123 constitucional, luego entonces la existencia de relación laboral se convierte en condición de aseguramiento, de ahí que para los núcleos de población que no cumplen los requisitos de aseguramiento queda la asistencia social pública. En segundo lugar y relacionado con el tipo de modelo adoptado, es Gabriela Mendizábal Bermúdez, quien

⁷⁹ Paustassi, Laura explica en *El Derecho a la Seguridad Social. Una aproximación desde América Latina*, que esta clasificación corresponde a las décadas en que los países latinoamericanos introdujeron sistemas de seguridad social, Argentina, Chile, Uruguay, son países pioneros, introducen estos programas en la década de los 20'. México, Colombia, Venezuela, son países intermedios en los años 40 y 50. El Salvador Nicaragua, Honduras, son países tardíos, introducen sistemas de seguridad social hasta la década de los 60' y 70'. *Cfr. Abramovich. Op, Cit.*, pp. 233-236.

⁸⁰ Ramírez Chavero, Iván, *Nociones Jurídicas de los Seguros Sociales en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009, p. 95.

⁸¹ *Ibid.*, p. 109.

sostiene que: “...nuestro sistema encajaría en la tendencia del tipo *beveridgiano*...”⁸², la misma autora considera que pese a esa tendencia: “...el sistema de seguridad social mexicano nunca ha constituido un modelo acabado por lo cual se le puede considerar como mixto...”⁸³

Por último, tenemos que existen diferentes tipos de seguros sociales, los principales son administrados por tres institutos que son organismos públicos descentralizados de la administración pública federal creados por leyes federales y se complementan con otros para otorgar la prestación de vivienda, el principal requisito de aseguramiento es la relación laboral, dichos institutos adoptaron el régimen financiero de reparto.

El régimen de reparto consolida sus fondos para la operación del seguro social, mediante la unificación de todas las aportaciones, tiene como eje rector el principio de solidaridad, a continuación, citaré a dos autores que nos ofrecen una explicación autorizada:

La primera proviene de Gustavo Cázares García al decir que: “...la población activa (las personas que trabajan) financiaban los beneficios y pago de las pensiones de la población pasiva o jubilados...”⁸⁴ La segunda la retomo de María Ascensión Morales Ramírez, quien, al hablar del pago de pensiones, nos explica también la operatividad de este régimen de reparto, al sostener que es:

“...Conocido también como de solidaridad intergeneracional, pues las personas en edad de trabajar compran, por la vía del financiamiento de las pensiones de quienes se han retirado de la fuerza de trabajo, el derecho a que las futuras generaciones financien a su vez sus pensiones cuando ellas se retiren de la etapa activa. Por esta razón los

⁸² Kurczyn Villalobos, Patricia (coordinadora), *Derecho Social. Memorias Del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, UNAM, 2005, p. 551.

⁸³ *Ibid.*, p. 51

⁸⁴ Cázares García Gustavo, *Derecho de la Seguridad Social*, México, Porrúa, 2007, p. 467.

*críticos del antiguo sistema de pensiones suelen llamarlo como sistema de reparto atribuyéndole las características antes señaladas, además de caracterizarlo de beneficios definidos, administración centralizada y acumulación parcial de reservas y beneficios no actuariales...”*⁸⁵

1.5.1. El Instituto Mexicano del Seguro Social.

Dicho Instituto fue creado y es regulado por la Ley del Seguro Social de 1943, por iniciativa del entonces presidente Manuel Ávila Camacho, constituye un organismo público descentralizado, con carácter de organismo fiscal autónomo, de integración operativa tripartita, al concurrir el sector público, social y privado, el artículo segundo de la referida ley le otorga personalidad jurídica y patrimonio propios, el artículo quinto le ordena organizar y administrar el primer servicio público nacional obligatorio en razón de una relación laboral, este seguro cuenta con el mayor número de asegurados.

La promulgación de esta ley revela en primera instancia la necesidad de proteger los medios de subsistencia, en segundo lugar que las políticas gubernamentales de industrialización demandan implementar una estructura de atención a riesgos de trabajo, este impulso legislativo coincide con la participación del ejecutivo federal, en foros de talla internacional generalmente convocados por la OIT que favorecen la suscripción de tratados en la materia y por otro lado influye la tendencia hacia el Estado social.⁸⁶

⁸⁵ Morales Ramírez, María Ascensión. *La Recepción del Modelo Chileno en el Sistema de Pensiones Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2005, (Serie doctrina jurídica, núm. 226), p. 39.

⁸⁶ Es una interpretación de la exposición de motivos, para la promulgación de la ley aludida, cito a la letra para mayor claridad lo siguiente: “... que el régimen del seguro social representa un complemento del salario en la medida en que otorga prestaciones que el obrero tendría que obtener de su único ingreso, por lo que constituye un excelente vehículo para estabilizar el tipo de vida de la capa económicamente débil de la población...”. Cfr. Suárez Arévalo, Patricia, *Historia de la Ley del Seguro Social. Reformas, adiciones, modificaciones y derogaciones: 1943 a la fecha* (agosto 2006), México, Porrúa, 2007, pp. 120-145.

1.5.2. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los trabajadores del Estado (ISSSTE).

Conocido como “el segundo seguro social mexicano”,⁸⁷ dicho Instituto tuvo su creación mediante la promulgación de la Ley que hace referencia a su nombre, publicada el 28 de diciembre de 1959, que tuvo como antecedente la Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro de 1925, no obstante fue necesario realizar reforma al artículo 123 constitucional agregando el apartado B, publicada el 05 de diciembre de 1960, los mencionados eventos terminaron por establecer un marco legal a la seguridad social que brindaría el Estado como obligado. El régimen financiero bajo el que operó el ISSSTE, desde su origen, durante la vigencia de la ley de 1983 y hasta antes de la reforma a su ley de 2007, fue el denominado de reparto anual. Para materializar el otorgamiento de vivienda a los trabajadores afiliados, la Ley de 1983, ordenó la creación del fondo de la vivienda del ISSSTE, los recursos que integraban el fondo equivalían al 5 % del sueldo básico de cotización, deberían ser depositados por parte de las dependencia o entidades obligadas a la cuenta de cada trabajador en una subcuenta especializada para tal fin.⁸⁸

La ley actual del ISSSTE, señala como beneficiarios a los trabajadores de la Administración Pública Federal, de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y de los poderes judiciales locales, gobiernos estatales, municipales, que hayan celebrado convenio previsto en el artículo primero de

⁸⁷ Este calificativo lo enuncia, Ruiz Moreno, Ángel Guillermo. *Op. Cit.*, p. 106.

⁸⁸ Retome la cronología de las diferentes leyes que dieron sustento al marco legal de la seguridad social del sector burocrático, expuesta por Daniel Rodríguez, dejando para su posterior estudio la reforma publicada el 27 de marzo de 1992, que versa sobre el SAR del ISSSTE, puesto que la tesis está enfocada al seguro de retiro. *Cfr.* Guerrero Rodríguez, Daniel Enrique. *La Ley del ISSSTE de marzo de 2007: El Nuevo Régimen de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado*, México, Senado de la Republica/Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2008, pp. 25- 43.

dicho ordenamiento, así como los pensionistas, los familiares derechohabientes, los diputados y senadores que se incorporen en el periodo de su legislatura.⁸⁹

Tal ordenamiento estipula que forman parte del régimen obligatorio, los seguros de salud, riesgos de trabajo, de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, seguros de invalidez, así como las prestaciones consistentes en préstamos hipotecarios, financiamientos para mejora de vivienda, préstamos personales, los servicios sociales como los funerarios, cuidados infantiles y, por último los servicios culturales.

La misma ley establece un régimen voluntario para los trabajadores que se separen de sus funciones y que deseen continuar afiliados, mediante solicitud por escrito, por lo que deberán cubrir las cuotas y aportaciones, queda excluido el seguro de riesgos de trabajo, y para acceder al seguro de salud se deberá acreditar que laboró como mínimo cinco años.

Incorpora como una novedad la transferencia de los derechos adquiridos por años de cotización entre ISSSTE e IMSS, así como los convenios de portabilidad autorizados por la SHCP, con otros institutos de seguridad social, como el INFONAVIT, previo dictamen actuarial de equivalencia de derechos y autorización.⁹⁰

Los convenios de incorporación autorizados por la Junta Directiva del Instituto con los gobiernos estatales, municipales y sus respectivas dependencias para otorgar los seguros, prestaciones y servicios del régimen obligatorio previstos en su ley, a

⁸⁹ Hago referencia a la Ley del ISSSTE del 2007. Texto vigente en 2007. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/Leyes/Biblio/pdf/1.pdf>. Consultado el 10 de marzo de 2016.

⁹⁰ Un año de cotización en el régimen del ISSSTE, equivale a 52 semanas de cotización del IMSS, las reservas actuariales del seguro de salud, para los pensionados del instituto al que se haya cotizado por menos tiempo, se transferirán al que prestará los servicios, siempre que hayan cotizado como mínimo durante 15 años y veinticuatro entre los dos, así lo apunta, Ramírez. *Op. Cit.*, pp. 147-150.

favor de sus derechohabientes, requieren de la previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), su clausulado establece la afectación de las participaciones y transferencias federales por parte de esta Secretaría, para cubrir el adeudo de las aportaciones correspondientes, terminación del convenio y la manera de liquidación de los derechos de los beneficiarios.⁹¹

1.5.3. El Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. (ISSFAM).

Este instituto representa al tercero de los seguros sociales mexicanos, es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, fue destinado para administrar la seguridad social y también un fondo de vivienda, de quienes dieron o están al servicio del ejército, fuerza aérea y naval, es regulado por ley publicada el 29 de junio de 1976, por iniciativa del presidente Luis Echeverría Álvarez, la cual abrogó a la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas del diciembre de 1961, y que creó a este Instituto con igual naturaleza jurídica, a su vez tiene como precursor a la Dirección de Pensiones Militares creado por la Ley de Retiros y Pensiones Militares de diciembre de 1955.⁹²

La ley de este seguro social, establece como sujetos obligados de este régimen de seguridad social a las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, e integra para fines complementarios a la Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada y su reglamento; excluye del Sistema de Ahorro para el Retiro las reservas destinadas al retiro de sus miembros beneficiarios,

⁹¹ Hablo de la garantía de pago, por ejemplo, en caso de error al momento de enterar las aportaciones dicho instituto se reserva facultades de verificación para exigir el pago inmediato con las respectivas actualizaciones y recargos, otro ejemplo es la intervención que lleva acabo la SHCP frente al incumplimiento de convenio entre otros supuestos que pueden desajustar el balance financiero, así los menciona Ramírez Chavero, Iván. *Op. Cit.*, pp. 113-147.

⁹² Retomo esta denominación inicial del ISSFAM y su cronología legislativa de Ruiz Moreno, Ángel Guillermo. *Op. Cit.*, pp. 109-110.

también excluye de su cobertura de protección al personal operativo y administrativo civil, el cual deberá estar afiliado al ISSSTE.⁹³

1.6. El Instituto Mexicano del Seguro Social y su cobertura de riesgos.

Dentro de las principales atribuciones que cuenta este Instituto, tenemos que llevará a cabo la administración de los riesgos protegidos por este seguro social, la recaudación de las cuotas obrero-patronales y constituir las reservas técnicas de cada seguro, para su posterior inversión,⁹⁴ con excepción del recursos del seguro de retiro, que actualmente son administradas por entidades financieras especializadas.

La cobertura de las contingencias previstas en la Ley del Seguro Social (en lo sucesivo LSS), se proporciona mediante prestaciones en especie y en dinero, está compuesto por el régimen obligatorio y voluntario. En el régimen obligatorio son sujetos de aseguramiento, cualquier persona que preste un servicio, remunerado, personal y subordinada, es decir, se establece para las relaciones laborales como obligatorio, se accede a sus beneficios por el sólo hecho de ser asalariado, también está destinado para los socios de sociedades cooperativas y las personas que determine el Ejecutivo Federal por decreto.

Los patrones están obligados a realizar la inscripción en un término no mayor a cinco días hábiles, determinar y enterar las cuotas obrero-patronales.⁹⁵ Si el Instituto determina presuntamente obligaciones incumplidas, en ejercicio de su facultad de comprobación como autoridad fiscal, puede realizar visitas

⁹³ Estas precisiones de la normativa que el autor menciona establecen un régimen especial para los miembros de las fuerzas armadas, al otorgarles un trato diferencial respecto a los de la administración pública federal *cfr.* Ruiz Moreno, Ángel Guillermo. *Op. Cit.*, p. 110

⁹⁴ *Ley del Seguro Social*, Práctica-Agenda 2015, 15ª ed., Editores Taxxx. *Cfr.* Art. 251, fracciones I, XII y III, respectivamente, en lo sucesivo haré referencia a esta ley, bajo la abreviatura LSS.

⁹⁵ *Cfr.* Art. 15 fracción I y III y art. 39, Ley del Seguro Social. *Op. Cit.*, p. 49.

domiciliarias, requerir documentos, para fijar su cantidad en pesos en cédulas de liquidación y en su caso garantizar el interés fiscal, llevando a cabo, como lo prevé el artículo 251, fracción XXV de su propia ley, el procedimiento administrativo de ejecución en términos del artículo 145 a 196-B, del código fiscal, previa notificación personal, pero que a solicitud del patrón puede realizarse por medios electrónicos, surtiendo los mismos efectos.⁹⁶

El artículo 11 de la Ley del Seguro Social, menciona que el régimen obligatorio comprende en este orden, los seguros de: I. Riesgos de trabajo, II, Enfermedades y Maternidad, III. Invalidez y Vida, IV. Retiro Cesantía en edad avanzada y vejez, y V. Guarderías y prestaciones sociales.

El régimen voluntario tiene por finalidad ampliar la cobertura que ofrece este Instituto y por ende de la seguridad social,⁹⁷ puesto que al permitir la inscripción de sujetos que no sostienen una relación obrero-patronal, bajo este régimen pueden asegurarse los trabajadores de industrias familiares, los trabajadores no asalariados como los son los profesionales independientes y comerciantes, los trabajadores domésticos, los ejidatarios, comuneros, patrones personas físicas con trabajadores asegurados y los trabajadores de la administración pública federal que sean beneficiarios mediante convenio con este Instituto.⁹⁸

1.6.1. Seguro de enfermedad y riesgo de trabajo.

Este seguro está destinado a dar protección al trabajador en caso de accidente o enfermedad, generados con motivo del desempeño de la actividad

⁹⁶ Cfr. Art. 40, LSS. *Op. Cit.*, p. 66.

⁹⁷ En este régimen pueden afiliarse distintos sectores de población, con una causa de aseguramiento distinta a la de una relación laboral. Cfr., Ramírez Chavero, Iván. *Op. Cit.*, p. 41.

⁹⁸ Cfr., art. 12, LSS. *Op. Cit.*, p. 47.

laboral o dada la perturbación funcional que suceda del domicilio al centro laboral o viceversa.⁹⁹

Las cuotas que sustentan este seguro a cargo del patrón contemplan una prima que se integra en función del grado de siniestralidad inherente a la actividad de la empresa obligada.¹⁰⁰

La legislación federal en materia laboral en su artículo 513,¹⁰¹ contiene en una tabla la prevalencia de ciertas enfermedades de trabajo, que no limita el derecho a demandar por esta misma vía jurídica, la indemnización correspondiente de otras enfermedades que deban su etiología a la acción continuada de la actividad laboral.

En este rubro es deber del Instituto realizar las investigaciones establecidas en su propia normativa para dictaminar en primer lugar si el siniestro ha sido calificado como riesgo de trabajo, en segundo lugar si la incapacidad es declarada permanente parcial o permanente total, en relación al porcentaje de la función orgánica perdida o llegado el plazo de 52 semanas de incapacidad y en tercer lugar el establecimiento del monto de una pensión mensual que sustituirá al salario, condición que le obligara a contratar un seguro de sobrevivencia.¹⁰² Este dictamen tendrá carácter definitivo y se tendrá por consentido en tanto el asegurado no interponga recurso de inconformidad¹⁰³ o juicio laboral,¹⁰⁴ cabe mencionar que durante la resolución de estos medios de impugnación se

⁹⁹ Supuestos establecidos en los artículos 41, 42 y 43 de la LSS. *Op. Cit.*, p. 70.

¹⁰⁰ *Cfr.*, artículos 70, 71 y 72, LSS. *Op. Cit.*, p. 82.

¹⁰¹ Ley Federal del Trabajo. en lo sucesivo LFT. Última reforma DOF 12-06-2015. Texto disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1/.pdf>. Consultado el 10 de febrero de 2016.

¹⁰² *Cfr.*, artículo 58, fracción II, LSS. *Op. Cit.*, pp. 74-81.

¹⁰³ *Cfr.*, artículo 294, LSS. *Op. Cit.*, p. 185.

¹⁰⁴ Se establece la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, para conocer de las controversias laborales. *Cfr.*, artículo 295 LSS. *Op. Cit.*, p. 185.

continuarán otorgando las prestaciones en especie y en dinero a que tuviera derecho el trabajador incapacitado.

Las prestaciones en dinero a cargo del Instituto en caso de muerte por causa de riesgo de trabajo consisten en otorgar gastos funerarios a favor de quien compruebe haberlos erogado,¹⁰⁵ a los legítimos beneficiarios pensión por concepto de viudez, orfandad, a concubina, ascendientes, conforme a los requisitos que establece esta ley en cada supuesto.¹⁰⁶

1.6.2. Seguro de invalidez y vida.

En el rubro de invalidez este seguro ampara el riesgo generado por una enfermedad o accidente no profesional, que deriven en una incapacidad médica certificada para el trabajo y para obtener una remuneración superior al cincuenta por ciento del ingreso habitual, este dictamen de estado deberá ser realizado por los servicios médicos del instituto¹⁰⁷ efectuando las investigaciones pertinentes, el cual dará derecho a una pensión temporal o definitiva, asistencia médica, las asignaciones familiares y la ayuda asistencial, las anteriores prestaciones se dictaminan en función del estado físico del pensionado. El pago de la pensión contenida en esta declaratoria estará a cargo de la institución de seguros con la que el pensionado contrate también el seguro de sobrevivencia que le exige la ley,¹⁰⁸ a su vez el instituto entregará el monto constitutivo para dicho fin.

El periodo de espera que se requieren para el disfrute de las prestaciones por invalidez es de doscientas cincuenta semanas de cotización, si es el caso que se

¹⁰⁵ Cfr., artículo 64 fracción I, LSS. *Op. Cit.*, p. 78.

¹⁰⁶ Cfr., artículo 64 fracciones II, III, 65 y 66, LSS. *Op. Cit.*, pp. 78-81.

¹⁰⁷ Cfr., artículo 119, LSS. *Op. Cit.*, p. 102.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

dictaminará setenta y cinco por ciento de invalidez, se requiere acreditar ciento cincuenta semanas de cotización.¹⁰⁹

En su ramo de vida, este seguro ampara a los beneficiarios en caso de muerte del asegurado o del pensionado otorgándoles pensión por concepto de viudez, de orfandad, para los ascendientes, las ayudas asistenciales para los beneficiarios dependen del dictamen, así pues el requisito principal que este Instituto exige para ser beneficiarios de estas prestaciones, es acreditar un mínimo de ciento cincuenta cotizaciones semanales, otros requisitos específicos a los que están condicionadas las diferentes pensiones sobre este ramo, pueden consultarse en los artículos 128 al 137 de la Ley del Seguro Social.¹¹⁰

En relación directa con la pensión de invalidez, tenemos otro seguro denominado de las asignaciones familiares y ayuda asistencial, el cual se complementa con un porcentaje que va del diez, quince, al veinte por ciento sobre el monto de la referida pensión, en favor de los beneficiarios del pensionado por concepto de carga familiar o para él mismo en el supuesto que no contara con beneficiarios, toda vez que el nuevo estado de salud, puede llegar a requerir la asistencia continua de otra persona.

Me permito destacar del citado cuerpo legal el artículo 149, por hacer honor al espíritu de previsión que tiene como objetivo la seguridad social, al enunciar que: *“... el instituto se subrogará en sus derechos y le otorgará las prestaciones que le correspondan...”*,¹¹¹ esto en el supuesto de que el patrón incumpla su responsabilidad de inscribir al régimen al trabajador o se vea disminuida la cuantía por no avisar su salario real.

¹⁰⁹ Cfr., artículo 122 LSS. *Op. Cit.*, p. 103.

¹¹⁰ *Ibidem.*

¹¹¹ Cfr., artículo 149, LSS. *Op. Cit.*, p. 112.

1.6. 3. Seguro de enfermedad y maternidad.

Este seguro en el rubro de enfermedades certificadas por el IMSS, como no profesionales brindará a los asegurados, pensionados y beneficiarios autorizados¹¹², las prestaciones en especie que comprenden la asistencia médico-quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria necesaria, hasta por un plazo de cincuenta y dos semanas que mediante dictamen podrá ser prorrogado, con el fin de brindar la cura, tratándose del asegurado se pretende la incorporación habitual en sus labores productivas y por ende el pago de sus cuotas obrero patronales, tratándose del subsidio en dinero se pagará el sesenta por ciento del último salario diario de cotización.¹¹³

En el rubro de maternidad, otorgará asistencia obstétrica, ayuda para lactancia y canastilla de nacimiento,¹¹⁴ en cuanto a las prestaciones en dinero la asegurada recibirá el subsidio que corresponderá al cien por ciento de su último salario diario de cotización,¹¹⁵ en tanto que haya cotizado treinta cotizaciones, durante los últimos doce meses, en que deba pagarse el subsidio.

Los servicios de atención a la salud se brindarán por el personal e instalaciones del propio Instituto o por otros organismos públicos o particulares mediante convenios de subrogación y cuando el patrón absorba estos gastos previo convenio podrá aplicar una reversión de una parte de la cuota patronal.¹¹⁶

¹¹² Cfr., artículo. 84 fracciones I, II, III respectivamente, LSS. *Op. Cit.*, pp. 88-89.

¹¹³ Cfr., artículo 98, LSS. *Op. Cit.*, p. 94.

¹¹⁴ Cfr., artículo 94 fracciones I, II, III, LSS. *Op. Cit.*, p. 93.

¹¹⁵ Cfr., artículo 101, LSS. *Op. Cit.*, p. 95.

¹¹⁶ Artículo 89 I, II, III, LSS. *Op. Cit.*, pp. 91-92.

1.6.4. Seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

En el análisis que Iván Ramírez Chavero realiza sobre los elementos del seguro social, clasifica a esta rama como la tercera y menciona que: “... *está relacionada con las contingencias derivadas de la edad y el tiempo de aseguramiento que dan origen a una pensión...*”.¹¹⁷

Los supuestos de protección a largo plazo, contenidos en este título, serán analizados más adelante, cada uno tiene sus propios requisitos de acceso a las prestaciones, están regulados por los artículos 152, 154, 161 de la Ley del Seguro Social vigente, pertenecen al régimen obligatorio. En términos generales contienen la previsión de ofrecer una cantidad en dinero de manera periódica o en una sola exhibición y prestaciones en especie como lo es la atención médica, que le permitan al pensionado o jubilado alcanzar su autonomía durante la etapa de vejez, en la que muy seguramente disminuirán algunas de sus capacidades físicas que limitarán el desempeño que exige la actividad laboral.

De igual forma, al cumplir con los supuestos establecidos, se ofrece protección a la viuda, hijos y padres, que dependan económicamente del pensionado por esta rama de aseguramiento, en caso de fallecer.

1.6.5. Sistema de ahorro para el retiro mexicano (SAR) y las reformas al régimen de jubilaciones y pensiones.

Es útil recordar que las leyes del Seguro Social de 1943 y 1973 respectivamente, establecían un régimen financiero de reparto o de beneficio definido¹¹⁸ con administración estatal, el artículo 11, numeral III, de esta última,

¹¹⁷ Ramírez Chavero. *Op. Cit.*, pp. 13 – 16.

¹¹⁸ Se utiliza cualquiera de los dos términos, cuando se hace referencia a los sistemas pensionarios tradicionales, así lo apunta Daniel E. Guerrero, al decir que éstos se establecieron bajo esquemas

situaba al retiro laboral dentro del ramo denominado Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte, más adelante para el año de 1997, el proceso legislativo de reforma hoy vigente los separó y los dejó establecidos en dos seguros el primero quedó bajo el título de invalidez y vida, el segundo fue titulado retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; se hace mención de lo anterior porque es aquí el momento clave en el que se introduce una modificación sutil pero de alto impacto, a los principios de la seguridad social, estoy haciendo referencia a la capitalización individual y a la autorización a las entidades financieras para la administración e inversión de los fondos correspondientes, que subrogan de esta función al propio IMSS, lo cual da entrada a la instrumentación de un nuevo régimen financiero, no redistributivo y alejado de la solidaridad intergeneracional.

No obstante, con anterioridad ya se había preparado el terreno para esta reforma estructural,¹¹⁹ dado que apoyándose en la utilización del ahorro adicional, se implementaron mecanismos de financiamiento que se apartarían de la estructura solidaria, conceptos como el de ahorro frente al de cuotas, ahorro individual frente a fondo colectivo, introducen un cambio de paradigma,¹²⁰ esto es, ya no era restrictivo del Estado administrar y financiar las pensiones, es así que del año 1992 a 1993 al reformar las leyes del IMSS e ISSSTE, se aplicó a nivel federal un sistema de ahorro para el retiro, dirigido a los trabajadores del sector privado y público, mismo que consistía en un ahorro adicional, que complementaría a la pensión, la cual provenía de los fondos colectivos, esta aportación representaba el

de beneficio definido que derivaron en planes de reparto. Cfr. Daniel Enrique Guerrero Rodríguez. *Op. Cit.*, p. 48.

¹¹⁹ Hago la mención de reforma estructural, porque fue un cambio de sistema, no una modificación en el aumento de los requisitos, que es propio de una reforma paramétrica, por lo que retomo a Daniel E. Guerrero, quien da cuenta de: “...En otras partes se han impulsado reformas estructurales, caracterizadas por la transición hacia sistemas de capitalización individual...”. Cfr., Daniel Enrique Guerrero Rodríguez. *Op. Cit.*, p. 48.

¹²⁰ Sobre esta idea cito: “...Se cambió de paradigma porque se mercantiliza la política social, un terreno reservado exclusivamente para intervención estatal...” Cfr., Hernández Cervantes, Aleida. *Op. Cit.*, p. 167.

2% sobre el salario integrado, debiendo ser depositado en una cuenta a nombre del trabajador, en la institución bancaria que el patrón decidiera.¹²¹

Poco después, el análisis sobre el sistema pensionario mexicano ya no estaba más centrado en su complementariedad o su fortalecimiento, se enfocaba en la crisis del propio sistema. Para ese entonces maduro, diversas proyecciones vislumbraban el colapso, se emitieron diversos diagnósticos que declaraban que bajo el régimen de reparto, se habían permitido mecanismos perniciosos que traían consigo un déficit sobre las reservas financieras para este seguro de retiro,¹²² por lo que hace al factor población se concluía que el número de retirados era cada vez mayor que el número de trabajadores activos, que la administración institucional del sistema era errónea, que el régimen financiero de reparto no era el indicado, de ahí que era necesario cambiar de régimen y por ende fijar las bases para la reforma legislativa con base a la capitalización individual, esta última afirmación puede respaldarse con el estudio comparativo entre México y Chile, que puntualmente versa sobre el panorama histórico y estructural de la seguridad social, que realiza María Ascensión Morales Ramírez, al mencionar que: “... *En primer lugar, se colocó al sistema de pensiones bajo el régimen de reparto, en el banquillo de los acusados, como si todo los demás hubiera funcionado perfectamente...*”.¹²³

¹²¹ En relación con el SAR 92, Berenice Ramírez, quien ha dedicado gran parte de su trabajo de investigación al futuro del sistema pensionario menciona que la ubicación de la institución en que se realizó este depósito adicional, así como la unificación de los fondos dada la multiplicidad de cuentas debido a las altas y bajas, por cambios de trabajo, debían ser verificados por el propio trabajador, por mencionar algunas implicaciones que limitaron el éxito de este sistema. Cfr. Ramírez López, Berenice, et al. *La Seguridad Social, Reformas y Retos*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, 1999. pp.214-217.

¹²² Así lo describe Morales Ramírez, al sostener que: “...los críticos del antiguo sistema de pensiones sostuvieron que el régimen de reparto fue la causa principal de que se generaran bajos niveles en los valores de las prestaciones y se registraran estados deficitarios en su funcionamiento institucional...”. Cfr., Morales Ramírez, María Ascensión. *Op. Cit.*, p.41.

¹²³ *Ibid.*, p. 42.

De este modo, los argumentos para justificar e impulsar la reforma a la ley del seguro social,¹²⁴ eran tema principal en los medios de comunicación, dicha reforma era pendiente principal en la agenda de las fracciones legislativas neoliberales y del Ejecutivo en turno, estos argumentos principalmente versaban sobre el escandaloso déficit financiero, incluso se anunciaba como impostergable la reforma, debido a la imposibilidad de continuar con el sistema de reparto y así evitar un problema político social,¹²⁵ lo anterior lo retomo del maestro José Luis Trueba Urbina a quien cito cuando evalúa la situación de la siguiente manera:

*“La reforma de la seguridad social era impostergable. El equilibrio entre las aportaciones del IMSS y los beneficios que podía otorgar el Instituto se había colapsado, el SAR estaba a punto de generar graves conflictos al tiempo que la crisis económica iniciada en diciembre del 1994 obligaba la creación de una intermediación financiera capaz de aprovechar al máximo el ahorro interno...”*¹²⁶

La motivación reformista en México, se apoyaba además en los efectos negativos que trae consigo el envejecimiento de la población, respecto a los trabajadores en activo, que no por ser evidente sea la etiología de la crisis pensionaria, puesto que representa el balance de un factor más del sistema, es decir, poco se expuso sobre las fallas primarias y también poco se habló sobre la irresponsabilidad gubernamental que sexenio tras sexenio no realizó los ajustes necesarios a las cotizaciones, ni la reposición de las reservas que fueron utilizadas para otros fines como la construcción de infraestructura hospitalaria y las propias consecuencias de la conducción de la economía nacional, la misma autora detalla que:

¹²⁴ Para generar el quórum legislativo necesario para la aprobación de dicha reforma y que la opinión pública en ese sentido afirmativo, se emitían desde el discurso público argumentos que favorecían el nuevo sistema. Cfr., “...fundamentos conceptuales que sirvieron para sustentar e instaurar el nuevo sistema de pensiones en ambos países los cuales tuvieron como misión una amplia difusión de las bondades del sistema para generar confianza en él, así como señalar las ventajas para los trabajadores del presente y los pensionados del mañana...”. Morales Ramírez, María Ascensión. *Op. Cit.*, p. 11.

¹²⁵ José Luis Trueba Urbina citado en Avendaño Carbellido, Octavio, *El Sistema de Ahorro para el Retiro, Aspectos Legales*, 2ª ed., México, Editorial Porrúa - Tecnológico de Monterrey, 2010, p. 14.

¹²⁶ *Ibidem*.

*“...En segundo lugar, se atribuyeron al sistema de pensiones causas que por sí mismo no genera (desempleo, inflación, caída del salario, economía informal, pues estas son objeto de la crisis económica que sufrieron ambos países en la época de los ochenta. En efecto, la crisis económica tuvo consecuencias sociales y, lógicamente, una de ellas se reflejó en la seguridad social...”*¹²⁷

Sumado a lo anterior, otros fundamentos conceptuales fueron expuestos en relación a las ventajas de contar con cuentas individuales de las cuales cada trabajador era propietario, esta titularidad trajo consigo que el monto de los recursos depositados para enfrentar el retiro laboral, estarían sólo destinados para él, que podría disponer de ellos, por lo que guardan una proporción directa con el ahorro y el esfuerzo realizado durante su vida laboral,¹²⁸ sobre esta característica descansa a mi parecer la esencia de la reforma, distanciando considerablemente al nuevo sistema del principio de redistribución en específico del ingreso, el cual generaba uniformidad de prestaciones, al crear un fondo colectivo entre los sujetos afiliados con mayores y menores ingresos.

Igualmente, en el ámbito financiero este tipo de ahorro favorecería el mercado de capitales, se estaba haciendo referencia a la inversión de estos recursos, no hacerlo era todo un desperdicio, de ahí que no se puede negar la estrecha relación de la reforma con la tendencia de fortalecer los mercados financieros nacionales.¹²⁹

¹²⁷*Ibid.*, p. 43. Explico que la autora al referirse en específico al desempleo y a la caída del salario como manifestaciones de la crisis económica, nos aclaró que el primero provoca una desafiliación al IMSS y el segundo trae consigo que las cotizaciones en proporción a los salarios disminuyan su valor y abunda en la nota 90, que el IMSS de 1984 a 1994, perdió ingresos por 217 millones de pesos, a consecuencia de la caída del salario.

¹²⁸ El autor sostiene que: “...el trabajador tendrá una cuenta individual, a través de la cual adquirirá plenos derechos sobre su ahorro para el retiro y le dará acceso al mercado financiero...” Cfr. Avendaño Carbellido, Octavio, *Problemas Actuales del Derecho Social Mexicano*, Rabasa Gamboa, Emilio y Juan Ramírez Marín, (Coordinadores), volumen I, México, Edit. Porrúa - Instituto Tecnológico de Monterrey, 2005, p. 10.

¹²⁹ El autor resalta entre las principales características del nuevo sistema de pensiones que: “...los recursos son invertidos en activos financieros...” Cfr. Gabriel Budebo, Mario, *El sistema de Ahorro para el Retiro: evolución, desafíos y oportunidades*, Comisión de Seguridad Social LIX Legislatura de la Cámara de Diputados y Centro Interamericano de Estudios de seguridad social, México, 2004, p. 38.

De esta manera, la reforma al régimen de los trabajadores de la iniciativa privada establecida en la nueva ley del Seguro Social, fue aprobada el 8 de diciembre de 1995, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 del mismo mes y año, cuya entrada en vigor sería hasta el 1º de julio de 1997,¹³⁰ tuvo como fundamento el modelo de pensiones importado de Chile, conocido como el Decreto Ley 3, 500,¹³¹ pero su recepción en México no fue *ad literati*, toda vez que no tuvo el alcance para establecer un sistema único, muestra de lo anterior es que coexisten regímenes especiales de seguridad social, como el de los petroleros, los sistemas estatales con reconocido déficit actuarial, la reforma a la ley del ISSSTE pese a la riesgosa sustentabilidad fiscal de este instituto, se llevó a cabo hasta el año 2007,¹³² demás las adecuaciones necesarias a otras leyes financieras para instrumentar la nueva administración privada de este tipo de recursos, fue realizándose con posterioridad,¹³³ de hecho la entrada en vigor de esta ley fue pospuesta entre otras cosas porque se requería regular y ejecutar el proceso de registro de la clave única de registro de población (CURP), la cual sería también una herramienta de registro de la cuenta individual de cada trabajador.¹³⁴

Realizada la reforma tenemos que el IMSS, continúa recaudando las cuotas obrero-patronales, administrando los otros seguros, dirige el proceso de afiliación, pero entrega los fondos correspondientes a las administradoras de fondos de

¹³⁰ Cfr. Hernández Cervantes, Aleida. *Op. Cit.*, p. 148.

¹³¹ Cfr., Morales Ramírez, María A. *Op. Cit.*, p.51. En Chile el nuevo sistema de pensiones vejez, invalidez y sobrevivencia fue publicado en su Diario Oficial el 13 de noviembre de 1980.

¹³² López Ángel, Carlos, *El SAR: Implicaciones de la Reforma*, El Cotidiano, UAM, número 118, año 19, pp. 98-109. Dicho autor califica como insostenible la existencia de los diferentes sistemas de pensiones, en particular el del ISSSTE, dado que los dos grandes sistemas no pudieron homologarse simultáneamente por razones políticas y su elevado costo fiscal, pero que dicha realidad es incompatible desde la perspectiva neoliberal ortodoxa que motivo en diciembre de 1995, la reforma a la LSS, así como el peso de las recomendaciones sobre esta situación, emitidas por el Banco Mundial en voz de su economista en jefe para América Latina y el Caribe, siendo el año de 1997 en la Convención Bancaria, debido a que se generan distorsiones sobre la economía nacional.

¹³³ Exposición de motivos de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, Porrúa, México, 2005, p. 24.

¹³⁴ Domínguez Chávez, Guillermo citado en *La Recepción del Modelo Chileno en el Sistema de Pensiones Mexicano*, nota 120, Morales Ramírez, María A. *Op. Cit.*, p. 57.

ahorro para el retiro (AFORES)¹³⁵ que el trabajador por derecho elegirá, dichas entidades son intermediarios financieros, pero la apertura de cuentas individuales es general.

Se previó la existencia de una cuenta concentradora durante un plazo de cuatro años, a nombre del IMSS, que llevó el Banco de México, para el depósito de este tipo de recursos acumulados con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva LSS, pertenecientes a los trabajadores que no hubiesen seleccionado una AFORE, transcurrido dicho plazo la comisión de los sistemas de ahorro para el retiro (CONSAR), bajo el criterio de eficiencia asignaría una administradora.¹³⁶

Por otra parte los términos en que se implementó la transición al nuevo régimen pueden resumirse entre los trabajadores que fueron registrados al IMSS, después del 1º de julio de 1997, quedarán bajo los supuestos del nuevo modelo, y los trabajadores junto con los beneficiarios que pertenecían al régimen anterior a 1997, los cuales pueden optar por este modelo o el nuevo, siempre que hayan cumplido los requisitos establecidos en la ley de la materia, y que cuenten con sesenta años, pudiendo retirar los recursos y los respectivos rendimientos que se hayan acumulado en la subcuenta de ahorro para el retiro, en una sola exhibición, dejaremos el análisis de esta disposición, en otro capítulo.

1.7. Opciones de retiro y sus requisitos.

Es importante señalar que la reforma al sistema de pensiones no abrogó los derechos adquiridos, dado que el artículo noveno transitorio de esta nueva legislación, ofrece a los trabajadores y sus beneficiarios la opción de pensionarse de acuerdo a lo establecido por la Ley del Seguro Social vigente hasta el 30 de junio de 1997, la cual estipula como responsable de dichos pagos al IMSS, por lo

¹³⁵ Exposición de motivos de la ley de los sistemas de ahorro para el retiro. *Op. Cit.*, p. 11.

¹³⁶ *Cfr.*, artículos 1º, 7º, 8º y 9º transitorios de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, que por decreto ordenan entrada en vigor el 1º de enero del 2001. *Op. Cit.*, pp. 137-141.

que la ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en lo sucesivo LSAR, establece el derecho a retirar en una sola exhibición los recursos de la subcuenta de retiro, del fondo nacional de vivienda, así como los acumulados a partir del 1º de julio de 1997, que corresponden a la subcuenta del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, incluyendo sus rendimientos.¹³⁷

Actualizado el supuesto de quienes eligen pensionarse por el régimen anterior extensivo a sus beneficiarios, el mismo Decreto en su artículo segundo transitorio ordena a las administradoras especializadas en fondos para el retiro entregar al gobierno federal los recursos relacionados previstos en la Ley del Seguro Social vigente a partir del 1º de julio de 1997, que se hayan acumulados.¹³⁸

Otra opción es la que se deriva de los planes de pensiones derivados de contratación colectiva,¹³⁹ los cuales establecen edad y periodos de servicios diferentes a las leyes del IMSS e ISSSTE, siempre que se otorgue en forma general, esté debidamente registrado, por lo que debe ser respaldado por el dictamen actuarial.

En relación con el párrafo anterior, tenemos que el artículo 83 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, dicta que los recursos acumulados en esta subcuenta deberán ser entregados por la administradora en una sola exhibición o en la entidad financiera que el trabajador elija, estableciendo que el límite inferior de la cuantía por concepto de pensión, no puede ser menor a la pensión mínima garantizada, más un treinta por ciento.

¹³⁷ Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Publicado en Diario Oficial de la Federación 23 de mayo de 1996. Última reforma DOF 10-01-2014. Texto disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lsar.htm>. Consultado el 16 de mayo de 2017.

¹³⁸ Decreto que reforma el artículo segundo transitorio de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre del 2002. Texto disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lsar.htm>. Última reforma DOF 10-01-2014. Consultado el 16 de mayo de 2017.

¹³⁹ Cfr., artículo 82, LSAR.

Esta nueva ley contempla la apertura de cuentas individuales para las personas que no se encuentran afiliadas con la finalidad de que puedan ahorrar para su pensión.¹⁴⁰

Por último, tenemos al grupo de personas que se pensionarán conforme a la nueva ley de los sistemas de ahorro para el retiro, basado en la capitalización individual, sirve de sustento a esta afirmación lo dicho por Octavio Avendaño Carbellido consistente en: *“...Las personas que comenzaron su vida laboral a partir del 1º de julio de 1997, se rigen exclusivamente con el nuevo SAR...”*.¹⁴¹

¹⁴⁰ Cfr., artículo 74 ter, de la LSAR, adicionado por Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre del 2002. Texto disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lsar.htm>. Última reforma DOF 10-01-2014. Consultado el 16 de mayo de 2017.

¹⁴¹ Cfr., Avendaño Carbellido, Octavio. *Op. Cit.*, p. 23.

CAPÍTULO 2. MARCO JURÍDICO DEL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES.

Como ya se ha señalado en páginas anteriores, la pensión para el retiro es materialmente un medio de protección para la vejez, que forma parte de la seguridad social, también describimos que es considerada por la legislación internacional, específicamente por la vía convencional como un derecho humano y también como un derecho laboral.

De igual forma se expuso que el reconocimiento de éstos y otros derechos, así como sus respectivas normativas tuvo su auge de 1945 a 1989 y se relacionan directamente con la creación y la labor de una estructura institucional,¹⁴² en un principio la ONU, para luego mediante sus organizaciones internacionales especializadas tales como la OIT, UNESCO FAO, OMS, han trabajado para dar a estos derechos promoción y protección con carácter universal.

Dicho lo anterior me permito exponer en el apartado de la legislación internacional, en primer lugar, algunos fundamentos que dan validez a los tratados internacionales, citando los que relacionan a la seguridad social como un derecho humano y en segundo lugar la colaboración de la OIT sobre esta materia y sus principales instrumentos normativos.

2.1. Legislación internacional.

En lo que respecta a este punto es útil abordar algunos elementos y características que conforman el *ius cogens*, para luego citar los principales

¹⁴² Los autores refiriéndose a los propósitos de la Carta de NU, afirman que: “... a lo largo de la guerra fría (1945-1989), la comunidad internacional fue tejiendo pacientemente una estructura institucional, caracterizado por el desarrollo de las organizaciones internacionales intergubernamentales...”, cfr., Carlos Villán Durán y Carmelo Faleh Pérez, *Manual de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, España, UBIJUS, 2016, pp. 21-23.

instrumentos que dentro del ordenamiento internacional se relacionan con la seguridad social, así como los efectos vinculantes que éstos revisten.

Comenzaremos nuestro desarrollo a partir de la idea de que la evolución en la organización de la comunidad internacional, guarda correspondencia directa con la creación y desarrollo del ordenamiento jurídico, un ejemplo de ello queda manifiesto dada la tendencia hacia la cooperación internacional entre Estados y las convenciones correspondientes.¹⁴³

Es así que el derecho de gentes se ha ido conformado por principios que expresan ciertos valores jurídicos que no admiten acuerdo en contrario, dicho de manera más directa son universales para la comunidad internacional. Estos valores están orientados hacia la protección de la paz, respeto a la dignidad de la persona humana, la promoción para el desarrollo económico y social de los pueblos y la protección del medio ambiente,¹⁴⁴ no omito mencionar que a su vez tienen influencia en el proceso de creación de normas dispositivas que de igual forma también constituyen un elemento fundante.

Conviene recordar que este régimen se instrumentaba sobre la base de normas consuetudinarias propias de la diplomacia y los buenos oficios, por otra parte es útil agregar otra característica a la anterior descripción y que consiste en la carencia de un legislador internacional, pero que es partir de la segunda mitad del siglo XX, que los Estados a través de las organizaciones intergubernamentales han impulsado la codificación del ordenamiento internacional, pero su alcance es

¹⁴³ Utilice la idea de la autora que subraya un carácter dinámico al derecho internacional público, afirmando que el ordenamiento jurídico de la comunidad internacional, el cual en un principio normó las relaciones entre Estados, pero que ha venido realizado una ampliación en cuanto a los sujetos y sus funciones, más adelante utiliza como prueba de este rasgo dinámico la cooperación internacional, que ha derivado en el derecho internacional regional, generado entre Estados que comparten vínculos geográficos, históricos y culturales. Cfr. Sáenz de Santa María, Paz Andrea, *Derecho Internacional Público, Textos y Materiales*, 2ª edición., España, Civitas-Thomson Reuters, 2013, pp. 25-27.

¹⁴⁴ Esta orientación que poseen los valores se consideran fundamentales para la comunidad internacional en su conjunto, así lo apunta Sáenz de Santa María, Paz. *Op. Cit.*, p. 427.

relativo, toda vez que se instrumenta habitualmente mediante el tratado internacional, circunstancia que sigue prevaleciendo como un mecanismo “solemne”,¹⁴⁵ durante el cual se privilegia la soberanía estatal y el libre consentimiento bajo el principio *Ex Consensu Advenit Vinculum*. Esta vía convencional permite el desarrollo de diferentes intereses, que dentro de la agenda de la comunidad internacional sean relevantes, para después integrar estos acuerdos con carácter de norma en el ordenamiento interno de los sujetos internacionales que los ratifican y se supervisan los avances en su implementación generalmente a través de informes anuales.

Ahora bien, al incorporar el término tratado internacional, citaremos que: “...se utiliza en todo el proyecto de artículos en un sentido genérico para denominar, toda clase de acuerdos internacionales celebrados entre Estados y consignados por escrito...”.¹⁴⁶

Es entonces que a la práctica, el proceso de codificación y el impulso de las convenciones generalmente son promocionadas por las organizaciones intergubernamentales, que a su vez institucionalizan los propósitos de los Estados, tal es el caso de la Organización de las Naciones Unidas, que es por todos sabido el prototipo en su género, a la cual también le fue encomendado en su Carta fundacional del 26 de junio de 1945, en su artículo 13.1, el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación, es por ello que el Estatuto de la Comisión de Derecho Internacional. A/RES/174 (II) en su artículo 1º,¹⁴⁷ faculta a dicha comisión para tal objeto, mediante la elaboración de proyectos de convenciones como lo determina el artículo 15º del citado estatuto sobre temas

¹⁴⁵ *Ibid.*, p.176. La autora resalta este calificativo para diferenciarlo de otros acuerdos, tales como la convención, protocolo, que también están sujetos al derecho de los tratados, contenido en los Convenios de Viena de 1969 y 1986.

¹⁴⁶ Es una definición del apartado 2, perteneciente al Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 18º periodo de sesiones (1966), Proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados con sus comentarios, *Cfr. Sáenz de Santa María, Paz Andrea, Derecho Internacional Público, Textos y Materiales. Op. Cit.*, p. 176.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 38.

que no hayan sido regulados por el derecho internacional, así como la codificación de los precedentes, doctrinas y la práctica que ya llevan a cabo los Estados, por lo que su artículo 8º ordena que la elección de sus miembros se relacionará con la representación de las grandes civilizaciones y principales sistemas jurídicos del mundo.¹⁴⁸

Otro elemento que cohesiona el ordenamiento internacional es su plenitud, es decir, la ausencia de lagunas jurídicas, dada la facultad que posee el órgano jurisdiccional competente, que reside en la Corte Internacional de Justicia, para interpretar e integrar el ordenamiento, y menciono además en cuanto a los efectos vinculantes que dicho órgano jurisdiccional es competente para declarar la responsabilidad de los funcionarios de un Estado por hechos internacionalmente ilícitos y su respectiva reparación del daño.¹⁴⁹

Tratándose de pensiones y jubilaciones, pertenecientes al derecho a la seguridad social y del trabajo conviene apuntar que la legislación internacional los reconoce bien sea dentro del catálogo de derechos humanos o como parte de los llamados Derechos económicos, sociales y culturales.

A continuación, se señala el título del instrumento jurídico acompañado del precepto legal que contiene el tipo de derecho que aquí nos ocupa:

Convención de Viena de 1869 y 1986. Las estipulaciones de estas convenciones son imperativos de validez para la regulación y celebración de los instrumentos convencionales del orden internacional, para la protección de derechos humanos, entre otros temas puesto que integra los principios de las costumbres internacionales y convencionales.¹⁵⁰

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 39.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 241-243.

¹⁵⁰ Elba Jiménez otorga a este acuerdo el calificativo de ser una especie de norma constitucional internacional, con carácter de norma general de derecho internacional y su fundamento es el

Declaración universal de los derechos humanos. El impulso de este convenio internacional logró de manera incuestionable que los derechos humanos no sólo fueran un referente universal para las legislaciones nacionales con miras democráticas sino también lo es para la construcción del propio derecho internacional, es por ello que la seguridad social, incluido un sistema de previsión para la vejez, quedan contenidos dentro de esta declaración en los siguientes preceptos legales que a continuación se transcriben:

*El artículo 22. "...Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales culturales indispensable a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad..."*¹⁵¹

*Artículo 11. "... El progreso y el desarrollo en lo social deben encaminarse al logro de los objetivos principales siguientes: a) la provisión de sistemas amplios de seguridad social y los servicios de asistencia social y el establecimiento y la mejora de sistemas de servicios y seguros sociales para todas aquellas personas que por enfermedad invalidez o vejez no puedan ganarse la vida, temporal o permanentemente, teniendo en cuenta la necesidad de garantizar el debido nivel de vida a estas personas, a sus familias y a quienes estén a su cargo..."*¹⁵²

El siguiente artículo cita de manera expresa el derecho a un seguro de vejez:

*Artículo 25. "...Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica, y los servicios sociales necesarios; tiene así mismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudedad, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad..."*¹⁵³

consentimiento común. Cfr., Jiménez Solares, Elba, *Tratados Internacionales de Derechos Humanos, ¿Derecho Uniforme u Orden Público General?*, México, Editorial Flores, 2015, pp. 266-267.

¹⁵¹ *Derecho Internacional del Trabajo*, selección sistematizada de normas y documentos, fundación de cultura universitaria, Uruguay, Montevideo, 2003, p. 37.

¹⁵² *Ibid.*, p. 30.

¹⁵³ *Ibidem*.

Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social (Asamblea General, Resolución 2542 (XXIV) del 11 de diciembre de 1969. En su preámbulo dice: *“...Los estados miembros de las Naciones Unidas, se han comprometido en tomar medidas, conjunta o separadamente para promover niveles de vida más elevados y condiciones de progreso y desarrollo económico y social...”*.¹⁵⁴

Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, en lo sucesivo (PIDESyC).¹⁵⁵ A este pacto se vinculó México por adhesión el 23 de marzo de 1981, está basado en los principios de la Carta de Naciones Unidas, compromete a los Estados miembros a instaurar como derechos las condiciones de trabajo equitativas que a través de una remuneración mínima generalizada, se establezcan como un derecho tener condiciones de existencia digna,¹⁵⁶ así como también un nivel de vida adecuado para los trabajadores y sus familias,¹⁵⁷ conforme a las disposiciones de este Pacto, el cual ordena que la seguridad social y el seguro social es derecho de toda persona.¹⁵⁸

En correspondencia con su propio ordenamiento de brindar la más amplia protección a la familia por ser el elemento natural y fundamental de la sociedad,¹⁵⁹ reconoce a la salud como derecho toda persona, de ahí que los Estados se comprometen a asegurar servicios y asistencia médica.¹⁶⁰

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 76.

¹⁵⁵ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Disponible en <https://www.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/DERECHOS/ECONOMICOS/SOCIALES/pdf>.Estatus vigente. Consultado el 19 de diciembre de 2016.

¹⁵⁶ *Cfr.*, artículo 7, parte III, PIDESyC.

¹⁵⁷ *Cfr.*, artículo 11, PIDESyC.

¹⁵⁸ *Cfr.*, artículo 9, PIDESyC.

¹⁵⁹ *Cfr.*, artículo 10, PIDESyC.

¹⁶⁰ *Cfr.*, artículo 12, d), PIDESyC.

Este Pacto tiene muy limitados sus efectos vinculantes porque sólo establece el compromiso de presentar informes al secretario general de Naciones Unidas, quien a su vez enviará copia a los organismos especializados.¹⁶¹

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.¹⁶² México ratificó este tratado el 23 de marzo de 1981, en lo sucesivo CSETFDCM, versa sobre derechos humanos, parte de la lamentable desigualdad en perjuicio de la mujer respecto a los hombres, situación que se exagera en situaciones de pobreza, repercutiendo en el goce de otros derechos como los económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, por lo que el Pacto en cita tomando en cuenta a los organismos especializados,¹⁶³ compromete a los Estados parte a promover el progreso y desarrollo sociales, e instrumentar en el ámbito de su competencia el principio de no discriminación, de manera extensiva a la remuneración, prestaciones y trato, logrando con ello el derecho a la igualdad.

Además, a fin de lograr el cometido principal de la Convención se reconoce a la seguridad social, como un medio para asegurar condiciones de igualdad en el empleo subrayando de forma particular la jubilación, desempleo, invalidez, vejez, incapacidad para trabajar, vacaciones pagadas,¹⁶⁴ así como la protección a la salud, especificando que la licencia de maternidad deberá otorgarse sin pérdida del empleo previo y antigüedad.¹⁶⁵

Bajo una postura selectiva dicho instrumento, ordena a los Estados a asegurar el beneficio directo de los programas de seguridad social, a favor de las mujeres de

¹⁶¹ Cfr., artículo 16, b), PIDESyC.

¹⁶² Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Texto disponible en <https://www.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/DISCRIMINACION/CONTRA/MUJER.pdf>, estatus vigente. Consultado el 20 de diciembre de 2016.

¹⁶³ Cfr., artículo 22, CSETFDCM.

¹⁶⁴ Cfr., artículo 11, 1, e) y f), CSETFDCM.

¹⁶⁵ Cfr., artículo 11. 2, b), CSETFDCM.

zonas rurales, favoreciendo el acceso a las actividades productivas sugiriendo por ejemplo el auto empleo, cooperativas.¹⁶⁶

Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.¹⁶⁷ Esta convención, en lo sucesivo CIPDTMyF, la cual fue ratificada el 08 de marzo de 1999, con entrada en vigor para México el 01 de julio de 2003, regula el fenómeno migratorio de carácter laboral, dadas sus repercusiones en materia de derechos humanos, por lo que compromete a los Estados a adoptar las disposiciones en su ámbito nacional a través de medidas legislativas, judiciales, administrativas, en favor de los trabajadores migrantes¹⁶⁸ y sus familias, con independencia de que su estatus en el país receptor, sea en calidad de documentados o sea irregular.

Dentro del catálogo de derechos que salvaguarda la CIPDTMyF, independientemente del estatus migratorio, se encuentra el derecho a la atención médica de urgencia y a la seguridad social,¹⁶⁹ sobre esta última establece que de sus prestaciones gozarán todos los trabajadores migratorios y sus familias, debiendo ser equiparable respecto al trato que se da a los nacionales, en la medida que se cumplan los requisitos que establece la legislación del Estado de empleo, pero de existir impedimento para dar cumplimiento a lo anterior se deberá generar la vía legal para reembolsar al trabajador migrante las contribuciones que para estas prestaciones realizó.

Si bien es cierto que el artículo 83, a), b), c) de la citada Convención establece el compromiso de garantizar una vía para quienes hayan sido violentados en los

¹⁶⁶ Cfr., artículo 14, 2. c) y d) CSETFDCM.

¹⁶⁷ Texto disponible en

https://www.sre.gob.mx/tratados/muestratratados_nva_sre?id_tratado_496.pdf. Estatus vigente. Consultado el 21 de diciembre de 2016.

¹⁶⁸ Excluye de la categoría de trabajador migrante, a los empleados enviados por un estado fuera de su territorio, inversionistas, refugiados y estudiantes. Cfr., artículo 3, a), b), c), d), e), C

¹⁶⁹ Cfr., artículo 28 y 27, 1 y 2, CIPDTMyF respectivamente.

derechos que resguarda la misma, por la cual demandar la reparación efectiva del daño causado, así como su efectivo cumplimiento de resultar procedente su acción, también es cierto que de su lectura sólo se deduce un deber, en razón de que no se contempla un plazo o una sanción para el Estado que omita la instrumentación de este dispositivo.

De la interpretación del artículo 73,1 CIPDTMyF, se desprende que los efectos vinculantes quedan resumidos a la obligación que los Estados tienen de rendir un informe al Secretario general de las Naciones Unidas de forma quinquenal donde se dé cuenta del tipo de medidas efectuadas o las justificaciones para la realización de los objetivos en comento, de ahí que este alto comisionado los remitirá para su análisis al comité de protección, el cual resulta ser el órgano que observa la aplicación de la presente Convención, esa función se la otorga el artículo 72.1-8 de CIPDTMyF, quien está facultado para emitir recomendaciones, tomando en cuenta la opinión y evaluación que al respecto obtenga de los organismos especializados, tales como la OIT. Así lo dispone el artículo 74 del multicitado instrumento siguiendo el orden mencionado por los numerales 7, 2 y 3 respectivamente.

En las líneas que anteceden se ha analizado *lato sensu* la legislación internacional en materia de seguridad social como parte del catálogo de derechos humanos, en el entendido que las prestaciones para el retiro laboral forman parte de esta materia, además de ser normas imperativas de *ius cogens*, por lo que consideró pertinente introducir una pregunta ¿Cuál es el rango que se deben otorgar a las normas de derechos humanos dentro del derecho mexicano?

En términos generales los tratados internacionales que nuestro país suscribe cumpliendo con las formalidades legales que le dan validez, serán parte de la ley suprema de toda la Unión, de conformidad con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo sucesivo CPEUM, de igual forma

diversos preceptos de esta norma, declaran la competencia para celebrarlos,¹⁷⁰ y a su vez su artículo 117 niega dicha facultad a las entidades federativas, así mismo establece restricciones en cuanto a su contenido,¹⁷¹ siendo el caso que sea violatorio de derechos humanos, por lo que de no cumplir con estos imperativos y otros establecidos en la norma suprema, darían lugar a invocar la nulidad de un tratado.

Otrora se les otorgaba la jerarquía de norma general, pero el criterio fue modificándose, Elba Jiménez explica al respecto que:

“...considerándose a los tratados internacionales, en general, como normas superiores dentro del ordenamiento nacional, pero ubicadas inmediatamente debajo de la constitución federal y por encima de toda la normatividad existente incluidas las normas generales y federales...”.¹⁷²

En la actualidad, aunque no existe una norma de carácter general para la implementación de los ordenamientos que por vía convencional ha contraído México y para dar cumplimiento a las resoluciones emitidas por las Cortes internacionales, tenemos que los órganos jurisdiccionales federales así como la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN), han emitido tesis

¹⁷⁰ El fundamento constitucional que faculta a los poderes públicos para la celebración internacional son: Artículo 76, I, que de manera expresa dicta: “... facultades del senado... aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el ejecutivo federal suscriba...”. Sobre la facultad del ejecutivo federal contenida en el artículo 89, X, dicta a la letra: “... celebrar tratados internacionales así como terminar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del senado...”. Cfr., Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_050217.pdf. Última reforma DOF 05-02-2017. Consultado el 11 de febrero de 2017.

¹⁷¹ Por ejemplo en cuanto a limitar el objeto no podrán celebrarse tratados internacionales en los que su objeto sea violatorio de derechos humanos o para extradición de reos políticos, atendiendo al contenido del artículo 15 CPEUM, que dicta a la letra: “...No autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos reconocidos en esta constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte...”. Cfr., Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_050217.pdf. Última reforma DOF 05-02-2017. Consultado el 11 de febrero de 2017.

¹⁷² Jiménez Solares, Elba. *Op. Cit.*, p. 253.

interpretativas en donde los tratados de derechos humanos ocupan un rango constitucional.¹⁷³

Fue con motivo de la reforma al artículo primero constitucional de junio de 2011, que se incorporaron expresamente a la norma suprema los derechos humanos y el principio *pro homine*, en virtud del cual se pondera la norma que más favorezca al individuo, entre la norma constitucional y los tratados de derechos humanos.¹⁷⁴

Por último, en cuanto a la competencia de los Tribunales Federales tenemos que conocerán las controversias que surjan por la aplicación de normas generales o actos u omisiones de autoridad que sean violatorias de derechos humanos contenidos en la Constitución y en Tratados Internacionales; también serán competentes para resolver las controversias del orden civil o mercantil generadas por la aplicación de leyes federales y tratados internacionales.¹⁷⁵

La SCJN resolverá las controversias que surgen por la aplicación de estas normas supranacionales, bien sea ejerciendo su facultad de atracción contenida en el último párrafo de la fracción V del artículo 107 constitucional que por sus características especiales así lo ameriten,¹⁷⁶ o bien por vía recurso de revisión a juicio de amparo interpuestos contra sentencias dictadas por Jueces de Distrito o

¹⁷³ Elba Jiménez al analizar el rango y efectos jurídicos que se han atribuido a las normas internacionales y de derechos humanos en el derecho mexicano, afirma que: “...*adquieren un rango constitucional y ahora con motivo de la reforma constitucional de junio de 2011, estas normas son parte de nuestra constitución...*” agregando diferentes criterios interpretativos del alto tribunal y de los federales que: “...*con motivo de la opinión emitida por la SCJN en cumplimiento de la sentencia de la COIDH en el caso Rosendo Radilla v.s. México, Tesis Varios 912/2010 (...) es así que dichos instrumentos jurídicos internacionales adquieren un rango constitucional y ahora con motivo de la reforma constitucional de junio de 2011, estas son parte de nuestra constitución...*”. Cfr., Jiménez Solares, Elba, *Op. Cit.*, p. 253.

¹⁷⁴ Sobre la fecha de reforma y explicación de este principio interpretativo. Cfr., Jiménez Solares, Elba. *Op. Cit.*, pp. 253 y 378.

¹⁷⁵ Artículos 103, fracción I y 104 fracción II CPEUM, respectivamente.

¹⁷⁶ Mi maestro Elisur Arteaga, explica que esta facultad contenida en este precepto constitucional, en la que la suprema corte puede conocer de amparos directos, por sí o a petición fundada de un tribunal colegiado de circuito o del procurador general de la república, se le ha denominado: “...*facultad de atracción...*”. Cfr. Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, Oxford, 2002, p. 346.

Tribunales Unitarios de Circuito en que persista violaciones a la constitucionalidad, según lo establece respectivamente el artículo 107, fracción VIII, inciso a). 105, fracción II, para con ello crear un criterio de referencia.

En virtud de la evolución en el reconocimiento e integración de los derechos humanos, incluida la seguridad social, en la legislación federal, de la cual se ha dado cuenta en el desarrollo de este trabajo, consideramos evidente y positivo su avance, pero también es evidente dadas las condiciones culturales así como la política económica neoliberal imperante en nuestro país, que queda un largo trecho para su materialización, por lo que corresponde a los diferentes órganos del estado en sus diferentes funciones formales, promover su exacta observancia.

2.1.1. Organización Internacional del Trabajo (OIT).

La OIT es un órgano especializado de las Naciones Unidas, sus órganos y comisiones para el desarrollo del trabajo, son de representación tripartita, teniendo como base para su desempeño el informe periódico.¹⁷⁷

Esta organización, ha logrado mediante la adopción del Convenio 102, a partir del 28 de junio de 1952, que en gran parte del orbe la norma mínima sobre la seguridad social sea reconocida con carácter de obligatoriedad, en cuanto al establecimiento de por lo menos tres de las nueve ramas reconocidas,¹⁷⁸ aunque hoy por hoy es evidente su detrimento, dadas las políticas económicas que exige una vigorosa economía de mercado. Esta perspectiva me permite advertir que los efectos vinculantes sobre los Estados son limitados puesto que las tendencias de la seguridad social, en cuanto al retiro tienden hacia la capitalización individual y la

¹⁷⁷ Es una síntesis de la descripción que sobre los informes periódicos realiza esta organización sobre temas laborales, sindicales, económicos y sociales, que como lo afirman los autores en ocasiones tienen mucho que ver con los derechos humanos, *Cfr.* Carlos Villán Duran, *Manual de Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Op. cit.*, pp. 69-75.

¹⁷⁸ *Cfr.* Convenio sobre la seguridad social (Norma Mínima), 1952, (NUM. 102), anexos en, *Introducción a la Seguridad Social*, OIT, Ginebra, Ed. Alfa Omega, 1992, p. 197.

privatización parcial, delegando la gestión estatal a un plano secundario, de ahí que aunque estos derechos no se abrogan, en realidad quedan limitados a consecuencia del endurecimiento o elevación de los requisitos para su ejercicio, además un mercado laboral con plazas formales de pleno empleo insuficientes y que rechaza para su contratación ciertos rangos de edad.

Aquí me permito precisar luego de la lectura del citado convenio internacional, al cual se vincula nuestra nación por ratificación el 12 de octubre de 1961, que la base de sus disposiciones es el régimen contributivo, teniendo como ejes rectores, en primer lugar el financiamiento colectivo, es así que el artículo 71, fracción 1, autoriza que sea por cotizaciones o impuestos o bien por ambos con tal de lograr que las personas económicamente más desfavorecidas sean afectadas, debiendo ajustarse a las modificaciones a la tasa de cotización, a la prestación, o impuesto que determinen los cálculos actuariales que como lo estipula este mismo artículo pero en su apartado 3, serán periódicos.¹⁷⁹

Dentro del mismo cuerpo legal se enuncian los elementos básicos de este tipo de prestaciones, y se proponen ciertos criterios para su establecimiento, tomando en cuenta las progresiones y avances en la instauración del sistema de seguridad social en cada país, esta diferenciación por regiones y grados de desarrollo económico por lo que se admiten plazos tardíos para la incorporación gradual al sistema de las nueve ramas propuestas.

Entre los elementos que se distinguen es la propia definición de las prestaciones, de las personas protegidas por el sistema, el periodo de calificación mínimo, montos, plazos en que ha de otorgarse cada prestación, y las bases de su respectivo cálculo, todos ellos deberán estar determinadas en cada legislación

¹⁷⁹ Normas actualizadas de la OIT sobre la seguridad social. Texto disponible en <https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?pdf>. Consultado el 09 de enero de 2017.

nacional, por ejemplo el artículo nueve, parte II, incisos a), b), c),¹⁸⁰ referente a la asistencia médica enuncia tres categorías de personas protegidas, respectivamente tenemos primero a los asalariados, luego a la población económicamente activa y también a los residentes, pero estas categorías están condicionadas a un porcentaje mínimo de cobertura,

En segundo lugar, su artículo 70 apartado 1, ordena que, ante la denegación de las prestaciones, tenga validez el derecho de reclamación ante los propios organismos que administren el régimen, así como el recurso ante órgano independiente en caso de que se confirme la denegación, suspensión, reducción de la indemnización, calidad de las prestaciones o desacuerdo con la cuantía.

En tercer lugar, establece que para garantizar las prestaciones de cada contingencia ha de prescribirse un periodo de calificación, definido por su artículo 1º,f), según sea el caso como lo es un periodo de cotización, de empleo, de residencia o su combinación, con la finalidad como lo ordena su artículo 11, de evitar abusos.

Otro punto importante es el deber que se conviene en los artículos 71, 3, y 72, 2, de esta norma mínima la cual dicta que es responsabilidad de los Estados miembros la administración de las instituciones y servicios del sistema seguridad social en su territorio, principalmente sugiere que sea mediante oportunos cálculos actuariales, de lo anterior se infiere que su finalidad es garantizar una solidez financiera, así también se ordena la representación de los sectores sociales en las instituciones de esta naturaleza, aunque no descarta que los servicios de algunas prestaciones puedan ser llevadas a cabo por entes distintos.

¹⁸⁰ Cada vez que en este apartado 2.1.1, se citen artículos sin mencionar la norma de donde proceden, nos estaremos refiriendo al Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), emitido por la Organización Internacional del Trabajo.

En la parte XII, del instrumento jurídico estudiado, ordena la igualdad de trato a los residentes no nacionales, aunque el artículo 68, 2, determina que dentro de un esquema de seguro social se requiere acuerdo de reciprocidad.

Aquí subrayo los lineamientos que en el ramo de vejez establece la parte V, de este convenio, con la finalidad de contar con una referencia internacional para comparar más adelante el sistema pensionario mexicano. Se comienza por su artículo 26, el cual determina que la contingencia en esta rama es la supervivencia después de los 65 años, pero su apartado 2, dice que puede ser ampliada por la autoridad nacional competente, atendiendo a la capacidad para el trabajo, su artículo 28 determina que esta prestación consistirá en un pago periódico, las condiciones están contenidas en el orden de los incisos a) y b) del artículo 29, siendo que las personas protegidas deberán cumplir antes de la contingencia con un periodo de calificación de treinta años de cotización o de empleo y veinte para los residentes, el siguiente supuesto es haber logrado en la vida activa el pago de cotizaciones, cuyo promedio anual alcance la cifra prescrita.

Reconoce las prestaciones reducidas para las personas protegidas que hayan cumplido un periodo de calificación de quince años de cotización o de empleo, así como para aquellas que hayan pagado la mitad del promedio anual de cotizaciones prescritas.¹⁸¹

También se prevé en el artículo 66, apartado 10, la revisión del monto en los pagos periódicos por vejez, cuando se produzcan variaciones sensibles en el costo de la vida, este cálculo será fijado de acuerdo a una escala prescrita, por las autoridades públicas competentes, incorporando las bases contenidas en la parte XI de este tratado, pero el inciso c, de su artículo 67, deja claro que el total de este tipo de prestación deberá ser suficiente para asegurar a la familia condiciones de

¹⁸¹ Cfr., artículo 29, 2, a) y b) Convenio 102 .

una vida sana y convenientes, tomando en cuenta que el beneficiario tipo es un hombre con cónyuge en edad de pensión.¹⁸²

Por último, este convenio 102 no aplica para los marinos o trabajadores en altamar, este tipo de trabajadores son regulados por el Convenio núm. 70 y núm. 71, ambos suscritos por los países que integraban la OIT en el año de 1946.¹⁸³

2. 1. 2. Organización Mundial de la Salud (OMS).

Este organismo internacional, posee el liderazgo en la cooperación entre Estados para promover la salud pública, debe su existencia a la iniciativa del Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas, en 1946, para actuar y consultarse en asuntos de interés común,¹⁸⁴ de igual forma existe el acuerdo para formar comisiones con representantes de la OIT, derivadas del artículo 58 y 63 de la Carta de Naciones Unidas,¹⁸⁵ se creyó oportuno incluir su análisis porque su misión desde un punto de vista genérico sí guarda relación con nuestro tema de tesis; es decir, la vejez no sólo se enfrenta mediante la prestación consistente en el servicio de atención médica y de una pensión. En mi consideración esto debe ir más allá, esto es, su monto debiera garantizar la suficiencia para conservar y gozar de un estado de salud integral, sin menoscabo de la propia labor personal, más las políticas públicas de promoción a la salud y de prevención oportuna de enfermedades. De lo anterior puede concluirse que existe una relación de la salud con otros factores del orden social, incluida la responsabilidad estatal como garante.¹⁸⁶

¹⁸² Cfr. Cuadro anexo a la parte XI, pagos periódicos del beneficiario tipo, Convenio 102.

¹⁸³ Cfr., Introducción a la Seguridad Social. *Op. cit.*, p. 202.

¹⁸⁴ Cfr. Art. 1º, Acuerdo entre las Naciones Unidas y la Organización mundial de la Salud. Texto disponible en <http://www.who.int/about/mission/es>. Consultado el 20 de enero de 2017.

¹⁸⁵ Cfr. Artículo III, del acuerdo entre la Organización Internacional del Trabajo y la Organización Mundial de la Salud. Texto disponible en <http://www.who.int/about/mission/es>. Consultado el 20 de enero de 2017.

¹⁸⁶ Este planteamiento lo retomo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, y seleccione uno de sus principios por ser representativo en esta línea de razonamiento, que a

Carlos Lema Añon, denota que su labor aunque comenzó y continúa por internacionalizar la salud pública, se configuró algo más complejo como el derecho a la salud, tomando como sustento el preámbulo de la constitución de esta organización, particularmente el texto siguiente: “...*La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades. El goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano...*”.¹⁸⁷

Dicho autor expone tres elementos distintivos para la configuración de este derecho humano,¹⁸⁸ el primero que señala es el derecho a un nivel de vida adecuado que asegure bienestar, a continuación el derecho a la asistencia médica y servicios sociales necesarios y por último, derecho a seguro de enfermedad. Explica que no es casualidad que estén desvinculados unos de otros, porque los dos primeros debieran tener una vocación universal e incondicionada, y el último tiene relación con el establecimiento de un seguro para los trabajadores activos que queden impedidos para realizar su trabajo,¹⁸⁹ se agrega a lo anterior que el seguro de vejez dada la naturaleza de la contingencia incluirá derecho a la asistencia médica.

2.2. Legislación nacional.

2. 2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁹⁰

continuación cito: “...*Los gobiernos tienen la responsabilidad de garantizar la salud de los pueblos, la cual solo puede ser cumplida mediante la adopción de medidas sanitarias y sociales adecuadas...*”. Texto disponible en <http://www.who.int/about/mission/es>. Consultado el 20 de enero de 2017.

¹⁸⁷ Lema Añon, Carlos, *Apogeo y crisis de la Ciudadanía de la Salud. Historia del derecho a la salud en el siglo XX*, España, Universidad Carlos III de Madrid, Cuadernos Bartolomé de las Casas, no. 53, Dykinson, 2012, p. 73.

¹⁸⁸ Lema Añon, considera lo ordenado por el artículo 25, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 80.

¹⁹⁰ Cuando hagamos referencia a nuestra constitución esta será la cita, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto disponible en

En concordancia con el principio de jerarquía internacional, se mencionarán los principales artículos que son el fundamento del sistema de seguridad social en México que opera mediante el seguro social de base contributiva, de representación tripartita y del sistema pensionario actual de capitalización individual.

Artículo 123, apartado A, fracción XXIX, de la CPEUM que cito a la letra:

“Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares”.

Artículo 123, apartado A, fracción XII, CPEUM dicta las bases para constituir el INFONAVIT, que a la letra dice:

“...Toda empresa agrícola industrial, minera, o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de vivienda a fin de constituir depósitos a favor de sus trabajadores...”

Artículo 4º, cuarto párrafo, de la CPEUM, otorga el derecho a la salud, al señalar:

“Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud...”

En cuanto al necesario financiamiento del esquema de seguridad social, el artículo 31, fracción IV, CPEUM, señala expresamente a los mexicanos, la obligación contributiva: *“Contribuir a los gastos públicos, así de la Federación, como del*

Distrito Federal, o del Estado y Municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

2. 2. 2. Ley Federal del Trabajo.¹⁹¹

Esta ley es reglamentaria del apartado A del artículo 123 constitucional, tiene por objeto regular las relaciones de trabajo, con la finalidad de equilibrar los factores de la producción, alcanzar la justicia social, mediante el trabajo digno lo cual implica el acceso a la seguridad social así como el respeto a los derechos colectivos de los trabajadores, entre otras prestaciones y condiciones, que integran el derecho laboral.¹⁹²

Esta ley en su numeral 28, ordena que la seguridad y la previsión social son un derecho para los trabajadores que siendo contratados en territorio nacional desempeñen sus labores en el extranjero.

Se debe precisar la integración del salario puesto que será un concepto que utilizaremos en el desarrollo de este trabajo, en términos de cuantificación de prestaciones o indemnización derivadas de una relación laboral, de ahí que el artículo 84 de esta Ley dicta a la letra que: “ *... se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquiera otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo...*”

¹⁹¹ En este apartado haremos referencia continua al texto vigente de la Ley Federal del Trabajo. Texto disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_120615.pdf. Última reforma DOF 12-06-2015. Consultado el 27 de febrero de 2017.

¹⁹² Cfr., artículos 1º y 2º de la Ley Federal del Trabajo.

2.2.3. Ley del Seguro Social.

Las disposiciones de esta ley son de observancia general en toda la República, precisa en su artículo segundo que la protección de los medios de subsistencia, el derecho a la salud, la asistencia médica y a una pensión son la finalidad de la seguridad social, y deberán ser garantizados por el Estado.

Para cumplir con esta finalidad, el artículo 4º de la LSS nombra a su objeto como el instrumento básico de la seguridad social, condición que no deroga ni anula otros sistemas de seguridad social ya institucionalizados, enseguida transcribo literalmente el contenido de este precepto legal: *“... el seguro social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter en los términos de esta Ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos...”*.

El financiamiento e integración del seguro social tendrá un origen tripartito, representado por el Estado, patrones y trabajadores, su administración estará a cargo de un organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propio, fiscalmente autónomo.¹⁹³

Este esquema de seguridad social opera bajo el régimen obligatorio y el voluntario,¹⁹⁴ si bien es cierto que el artículo 12 de la ley en cita, especifica diferentes sujetos del aseguramiento obligatorio, se destacarán por ser de los principales cotizantes a este Instituto, los previstos en su fracción I, que básicamente cumplen la condición de prestar en forma permanente o eventual un servicio, remunerado personal y subordinado.

En cuanto al seguro de retiro, esta ley en vigencia, reformada justo en este reglón en el año 1995, prevé esta contingencia en su capítulo VI, que a lo largo de sus

¹⁹³ Cfr., artículo 5, LSS.

¹⁹⁴ Cfr., artículo 6, LSS.

siete secciones que van de los artículos 152 al 200, enuncia los requisitos que han de cumplirse para obtener una pensión junto con otras prestaciones por concepto de cesantía en edad avanzada y vejez en un esquema de capitalización individual, que estudiaremos a mayor detalle en otro capítulo.

Entre los aspectos más relevantes que esta ley contiene en materia de pensiones, es el aumento como requisito en el número de cotizaciones reconocidas por el IMSS que van de un mínimo de quinientas cotizaciones semanales exigidas en el artículo 138 de la LSS de 1973,¹⁹⁵ en comparación a las mil doscientas cincuenta que contempla la ley actual.

2.2.4. Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.¹⁹⁶

En este apartado se realizará un análisis descriptivo de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro vigente, que posee carácter general, destacando las principales distintivos que la definen, los cuales servirán como elementos para un posterior análisis evaluativo del sistema, toda vez que su promulgación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo del año 1996, con fecha de inicio de vigencia correspondiente 1º de julio de 1997, representó una reforma estructural aún en espera de resultados, con impacto en distintos ámbitos del orden público de México.

Antes de proseguir diremos que esta ley representa una clara constancia del abandono del régimen financiero de reparto y la adopción del sistema de capitalización individual, supliendo la solidaridad colectiva e intergeneracional, por

¹⁹⁵ Cfr., Avendaño Carbellido, *El Sistema de Ahorro para el Retiro, Aspectos Legales*, México, Porrúa, 2010. *Op. Cit.*, p. 9.

¹⁹⁶ Esta será la cita bibliográfica cuando se haga referencia a los diferentes decretos ya históricos, mediante los cuales se han adicionado artículos a la LSAR. Cfr. Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Publicado en Diario Oficial de la Federación 23 de mayo de 1996. Última reforma DOF 10-01-2014. Texto disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lsar.htm>. Consultado el 16 de mayo de 2017.

una nueva aportación a cargo del gobierno federal denominada “cuota social” que complementará la pensión mínima garantizada, ante cierta insuficiencia de requisitos.

Si bien es cierto que la recaudación y diferenciación de las cuotas obrero-patronales aún corresponde a los institutos de seguridad social,¹⁹⁷ el nuevo mecanismo financiero de este tipo de recursos está destinado a la inversión en valores en SIEFORE, bajo la operación de las AFORE.

Además, dada su relación con la materia financiera, en virtud de la inversión en el mercado de valores, de los recursos de los trabajadores afiliados a los dos grandes institutos pilares de la seguridad social y en otro momento los estatales, se ordenaron diversas adecuaciones a leyes secundarias, como por ejemplo ordenar la especialización de las anteriores aseguradoras para realizar pensiones,¹⁹⁸ adecuar la ley del Mercado de Valores en cuanto a las previsiones necesarias relacionadas con el nivel de riesgo y porcentaje de inversión en que podrían colocarse las SIEFORE.

Adicionalmente esta norma ordenó la integración a la cuenta individual de cada trabajador de los recursos acumulados provenientes del SAR 97, diferenciados en una subcuenta, que anteriormente eran manejados por instituciones de banca múltiple.¹⁹⁹

Es importante señalar que el artículo 117 de la LSAR vigente, limita los términos en que deberán interpretarse sus dispositivos, expresamente niega que sea de carácter fiscal.

¹⁹⁷ *Cfr.*, artículo 77, LSAR vigente.

¹⁹⁸ *Cfr.*, artículo décimo noveno transitorio, LSAR vigente, decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de abril de 1996.

¹⁹⁹ *Cfr.*, artículo sexto transitorio, LSAR vigente, decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de abril de 1996.

Así, también esta ley tiene por objeto regular los sistemas de cuentas de ahorro capitalizables, previstos en la Ley del Seguro Social y del ISSSTE, previendo disposiciones dirigidas a sus participantes tales como las administradoras de fondos para el retiro, en lo sucesivo las AFORE, sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro, en lo sucesivo las SIEFORE, empresas operadoras de la base de datos nacional SAR, empresas que presten servicios complementarios o auxiliares directamente relacionados con este fin, entidades receptora, instituciones de crédito,²⁰⁰ Consejo de Pensiones, así como la propia Comisión nacional del sistema de ahorro para el retiro, en lo sucesivo CONSAR.

Las facultades que esta ley otorga a la CONSAR, tienen por finalidad que los participantes del sistema coadyuven al correcto funcionamiento del sistema, en este mismo sentido también regula la interacción con el sector financiero para evitar perjuicio a los trabajadores, por ejemplo, por conducto de la CONSAR se autoriza y limita a las AFORE el porcentaje de concentración en el mercado.²⁰¹

Esta normatividad delimita el régimen financiero y organizacional bajo el cual deben operar las AFORE, de ahí que se dicte un límite en el porcentaje de inversión en derechos reales así como en las acciones de las sociedades de inversión que administren,²⁰² estando obligadas a constituir y mantener la reserva establecida en la ley general de sociedades mercantiles así como una reserva especial invertida en las acciones de cada una de las sociedades de inversión que administren, el monto, composición, etc., tienen como base en términos generales dada la complejidad técnica, en primer lugar pues la propia naturaleza de la SIEFORE, así como el capital suscrito y pagado por los trabajadores, de igual

²⁰⁰ *Cfr.*, artículo 3º fracción IX, LSAR vigente.

²⁰¹ CONSAR puede autorizar por conducto de comité consultivo un límite mayor al 20 % de participación en el mercado de los sistemas de valores, *cfr.*, artículo 26, LSAR vigente.

²⁰² Las inversiones con cargo al capital mínimo pagado es del 40% en derechos reales. *Cfr.*, fracciones I y II del artículo 27, LSAR vigente.

forma se les impone un plazo no mayor a quince días para restituir estas reservas.²⁰³

Es notable la vinculación con el sector financiero público y el sector laboral puesto que se ordena la participación del Secretario de Hacienda y Crédito Público, en lo sucesivo SHCP, en su principal órgano de gobierno de esta Comisión: como vocales, al Secretario del Trabajo y Previsión Social, gobernador del Banco de México, a los Directores de los Institutos de seguridad social previstos en los apartados A y B del artículo 123 constitucional y a los presidentes de las Comisión Nacional Bancaria y de Valores así como de la de Seguros y Fianzas, respectivamente.

Para efectos de esta ley, la junta de gobierno cuenta con facultades que van desde expedir reglas de carácter general al régimen de inversión y de las comisiones al que han de sujetarse la AFORE y las SIEFORE, hasta ordenar la intervención administrativa o gerencial de los participantes del sistema de ahorro para el retiro con excepción de las instituciones de crédito, previa opinión favorable del comité consultivo y el de vigilancia.²⁰⁴

Encontramos que la legislación en cita, exige el establecimiento de un Consejo de pensiones, concebido como un órgano que: *“... con el propósito de que exista mayor información y control de los sistemas de ahorro para el retiro y de la administración de las cuentas individuales por las administradoras se crea el consejo de pensiones...”*,²⁰⁵ aunque se precisa que podrá conocer las políticas de inversión, no resulta ser un órgano de control o de vigilancia, si se interpreta de forma expresa este ordenamiento toda vez que sólo emite recomendaciones a los consejos de administración de las AFORE.

²⁰³ Obligación de constituir reservas y sus características. *Cfr.*, artículo 28, LSAR vigente.

²⁰⁴ Corresponde esta descripción al orden de las fracciones IV, V y II, artículo 8º, LSAR, vigente.

²⁰⁵ *Cfr.*, artículo 123, LSAR.

Para concluir este punto destacaré que las reformas instrumentadas en 2007, al régimen de jubilaciones y pensiones del ISSSTE, complementaron lo ya establecido en la LSAR por medio del artículo 74 bis, adicionado y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 2002, el cual reconoce el derecho que tienen los trabajadores afiliados a este Instituto para elegir si su cuenta individual deje de ser operada por una institución de crédito para ser operada por la administradora en términos de la ley en estudio, lo cual denota una tendencia a la especialización.

Este mismo artículo permite a los trabajadores afiliados al ISSSTE²⁰⁶ que por una nueva relación de trabajo, son afiliados al IMSS o viceversa, el derecho a solicitar a su AFORE el traspaso de los recursos de la subcuenta de retiro ya generados a su cuenta individual para ser invertidos en las sociedades de inversión que opere su AFORE.

Para concluir este apartado es necesario dejar claro que aunque se pueda realizar este traspaso no representa una acumulación de recursos y mucho menos la unificación del sistema de retiro, esta opción es conceptualizada por Daniel Enrique Guerrero Rodríguez, en su estudio notoriamente a favor sobre las mencionadas reformas al ISSSTE en 2007, como: *“...se introdujo como un esquema de migración hacia el nuevo sistema de cuentas individuales...”*²⁰⁷

Agregando que este mismo autor sostiene que la iniciativa a esta reforma planteaba la portabilidad de derechos entre institutos de seguridad social, explicando para tal efecto que: *“...permitiendo a los trabajadores que coticen*

²⁰⁶ El artículo 116, LSAR, determina expresamente que: *“la operación de las cuentas individuales de los trabajadores afiliados al ISSSTE, se realizarán de conformidad con lo dispuesto con la ley de este instituto, manteniéndose a las obligaciones a cargo de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro regulada por dicha ley”*.

²⁰⁷ Guerrero Rodríguez, Daniel. *Op. Cit.* La Ley del ISSSTE de marzo de 2007: El nuevo Régimen de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado, ITAM – Senado de la Republica, México, 2008, p. 114.

*simultáneamente en ambos institutos, escoger uno de ellos para que le preste servicios de salud y las cuotas y aportaciones de salud que se canalizaban al otro instituto sean destinadas a su cuenta individual...”,*²⁰⁸ es pues que dicha propuesta no se ha logrado implementar, pero si perfila una tendencia que pudiera resultar atractiva para la derechohabientes y lograr con ella una opinión favorable para ejecutar otra reforma estructural, toda vez que es sabido el malestar que existe respecto a los servicios de salud de ambos institutos.

2.2.5. Ley para la Coordinación de Ahorro para el Retiro.

Se consideró pertinente incluir esta ley abrogada en la actualidad, dado que denota el propósito de colocar recursos monetarios entre otros los provenientes de la seguridad social en un sistema financiero que pretendía para los años noventa cumplir con los parámetros de los mercados financieros internacionales, lo cual representa un proceso de liberación de las funciones del Estado.²⁰⁹

Dicha ley que fue promulgada por decreto de fecha 13 de julio de 1994, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio de 1994, regula lo relacionado con la creación de la subcuenta del seguro de retiro abierta a nombre de cada trabajador afiliados tanto al IMSS como al ISSSTE,²¹⁰ pero destacaré en primer lugar que aunque carecía de especialización debido a que podían ser operados

²⁰⁸ *Ibid.*, p. 125.

²⁰⁹ Sobre las reformas introducidas en 1988 y 1989, en México, Nora Lustig distingue que: “...La liberalización financiera incluyó dos tipos de acciones: la liberalización de los mercados financieros y la reforma de los marcos legales e institucionales que regulan a los mercados financieros (por ejemplo, los bancos, la bolsa de valores y las compañías de seguro). La liberalización del sistema bancario se inició en 1985 y pasó por varias etapas. Primero se permitió que los bancos realizaran operaciones de mercado similares a las de casa de bolsa, como las cuentas en el mercado de dinero y otras innovaciones financieras...”, Lustig, Nora, México, *Hacia la Reconstrucción de una Economía*, Segunda edición en español, México, Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 149.

²¹⁰ *Cfr.*, Avendaño Carbellido. *Op., Cit.*, p. 12.

por instituciones de crédito, perfiló las bases del actual sistema de capitalización individual.

En segundo lugar, la reinversión de estos recursos se destinaba a créditos a cargo del gobierno federal a través del Banco de México. (90 bis), ahora la nueva legislación permitió una mayor diversificación en los títulos valor y el grado de riesgo.

Por último, tenemos que esta ley dio creación a la Comisión de Ahorro para el Retiro como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que desde su origen fue revestida con facultades de inspección y vigilancia de este sistema, las cuales han sido ampliadas.

CAPÍTULO 3. DESCRIPCIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DEL NUEVO SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO.

3.1. Autoridades.

Aunque en nuestro país los recursos de los programas de retiro provienen principalmente de la afiliación a un régimen de seguridad social, centraremos nuestro análisis sobre el sistema de capitalización individual, dicho lo anterior es autoridad la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como la Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro (CONSAR) que es un órgano administrativo y desconcentrado de esta Secretaría.

El artículo 2º LSAR, dota a la CONSAR de autonomía técnica y facultades ejecutivas, con la finalidad de que coordine, regule y vigile este sistema y sus participantes.

En términos generales ejecuta la regulación que le fue encomendada mediante la emisión de disposiciones de carácter general, entre las que se pueden mencionar las siguientes:

- Dictar bases para la colaboración entre dependencias y entidades públicas participantes.
- Otorgar y revocar las autorizaciones a las AFORE y SIEFORE.
- Administrar y operar en su caso la base de datos nacional SAR.
- Rendir informe trimestral al Congreso de la Unión, aprobado por su junta de gobierno sobre la situación que guardan los sistemas, sobre dicho informe el artículo 6º, LSAR en su fracción VIII, dicta que deberá dar cuenta sobre: a) las carteras de inversión de las SIEFORE, b) el porcentaje de inversión en la adquisición de valores extranjeros, la moneda en que se haya invertido y sus rendimientos, e) información sobre el rendimiento neto pagado a los

trabajadores, cobro de comisiones por cada AFORE y en caso de minusvalía su monto, porcentaje y el tipo de inversión.

Los órganos de gobierno de esta Comisión son la Junta de gobierno, presidencia y el comité consultivo y de vigilancia.

La Junta de gobierno entre otras facultades es la que aprueba la estructura y organización de esta comisión, estableciendo y suprimiendo delegaciones, así mismo aprueba el proyecto de reglamento de la LSAR.²¹¹

El presidente es nombrado por el secretario de hacienda y crédito público, como la máxima autoridad de CONSAR, está facultado para dirigirla administrativamente, tiene la representación legal en los procedimientos judiciales, administrativos, laborales y juicios de amparo, en las que la Comisión sea parte, asimismo realizará todos los actos procesales que correspondan.²¹²

El Comité Consultivo y de Vigilancia es un órgano tripartito integrado por los sectores obrero, patronal y del gobierno.²¹³

Este órgano emite opiniones y recomendaciones para el desarrollo de estos sistemas, las cuales deberán ser aprobadas posteriormente por la Junta de gobierno, que a su vez deberá presentar un informe anual por escrito sobre el desarrollo de sus actividades.²¹⁴

En lo que se refiere a los cargos de los miembros de la Junta de Gobierno y del Comité consultivo y de vigilancia de la CONSAR, serán honorarios.²¹⁵

²¹¹ Cfr., artículo 8, fracción XI, LSAR.

²¹² Cfr., artículo 12, fracción I, LSAR.

²¹³ Cfr., artículo 13, LSAR.

²¹⁴ Cfr., artículo 16, fracción XIX, LSAR.

²¹⁵ Cfr., artículo 17, LSAR.

Algunas de las principales facultades que revisten a la CONSAR en el ámbito de su competencia son:

- Emitir normatividad diversa mediante circulares, tales disposiciones revisten obligatoriedad, mismas que resultan ser más precisas para la operación de los sistemas en estudio que la propia LSAR y su reglamento, por su carácter técnico y especializado.
- Suspensión de la publicidad de las administradoras y sus sociedades de inversión que no se ajuste a las reglas establecidas por esta ley, el artículo 53 LSAR prevé un procedimiento para resolver en definitiva su retiro, el cual otorga audiencia a dichas entidades administrativas y su resolución no admite recurso administrativo alguno.
- La Comisión está facultada para amonestar, suspender, remover, inhabilitar desde un contralor administrativo pasando por consejeros, funcionarios hasta cualquier persona que preste servicios a las administradoras, sociedades de inversión, cuando no cuenten con los requisitos exigidos por la normativa de los sistemas de ahorro para el retiro o cometan infracción a estos ordenamientos.

Por último, se precisa que la inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión dentro del sistema financiero mexicano es por un plazo de seis meses hasta diez años, sin perjuicio de las sanciones que conforme a otros ordenamientos fueren aplicables.

3. 2. Integración de la cuenta individual.

A fin de describir las características de la integración de la cuenta individual, enunciaremos la definición contenida en la fracción III del artículo 3º de la LSAR, que dice:

“...cuenta individual, aquella de la que sea titular un trabajador en la cual se depositarán las cuotas obrero-patronales y estatales y sus rendimientos, se registrarán las aportaciones a los fondos de vivienda y se depositarán los demás recursos que en términos de esta ley puedan ser aportados a las mismas, así como aquellas otras que se cobran a otros trabajadores no afiliados en términos de esta ley...”

La fracción I, del artículo 159 fracción I, de la Ley del Seguro Social, indica que cada asegurado tendrá una cuenta individual donde se depositarán las cuotas obrero-patronales y estatales destinadas a cubrir el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y los rendimientos que de su inversión se generen.

El mismo precepto determina que la cuenta individual se integrará por las subcuentas:

- a) Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.
- b) Vivienda.
- c) Aportaciones voluntarias.

A solicitud del propietario de la cuenta individual se podrán traspasar a ésta los recursos previstos en la LSS de 1973, pues así lo autoriza el artículo 74 LSAR, vigente.

El proceso de individualización está regulado por las Disposiciones de Carácter General en Materia de Operaciones de los Sistemas de Ahorro para el Retiro,²¹⁶ el

²¹⁶ Disposiciones de carácter general en materia de operaciones de los sistemas de ahorro para el retiro. Texto disponible en http://www.gob.mx/consar/documentos/normatividad_emitida_por_la_consarcirculares_consar_23509. Consultado el 19 de Junio de 2017.

cual en su artículo cuarto ordena sujetarse a un manual de políticas y procedimientos para los procesos operativos, tales como la recepción de aportaciones, registro de saldos, cobro de comisiones, emisión de estados de cuenta, modificación y actualización de datos, separación y unificación de cuentas individuales.

Esta circular en sus artículos 71, fracción II y III, y 5º, respectivamente refiere que el proceso de individualización consistente en llevar un control y registro de las cuotas para el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como el de las aportaciones de ahorro voluntario para el retiro son asignadas a sus cuentas individuales y sucesivamente a las subcuentas correspondientes, es realizado para las AFORE por las empresas prestadoras de servicio, a las cuales la SHCP les otorga el título de concesión.

La LSS determina las condiciones y plazos para realizar depósitos o retiros según sea el caso a la subcuenta de aportaciones voluntarias,²¹⁷ también autoriza las condiciones y plazos de espera para retirar parcialmente recursos de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez por situación de desempleo, pero esta disposición no repara solo en la disminución del saldo también disminuye en igual proporción las semanas de cotización realizadas.²¹⁸

El importe de las aportaciones voluntarias puede ser utilizado para incrementar la subcuenta de vivienda, para aplicarlo en un crédito de vivienda otorgado por el INFONAVIT, esta hipótesis está contenida en el artículo 79 LSAR.

Otra subcuenta es la de aportaciones complementarias para el retiro, el artículo 79 de la LSAR autoriza su integración a la cuenta individual, tratándose de planes de pensiones establecidos por patrones o derivados de contratación colectiva, para

²¹⁷ Cfr., artículo 192, LSS vigente.

²¹⁸ Cfr., artículos 191, fracción II y 198, LSS vigente.

que tanto patrones como trabajadores realicen depósitos a dichas subcuentas las cuales deberán ser invertidos en sociedades de inversión de la administradora elegida.

Otros sujetos que tienen acceso a depositar ahorro en este tipo de subcuenta para su posterior inversión, son los trabajadores no afiliados a los que se les permite ahorrar para pensionarse en términos del artículo 74 ter LSAR, así como los trabajadores no afiliados que presten sus servicios a entidades públicas estatales y municipales, hipótesis que detalla el artículo 74 apartado quince de la LSAR.

Si bien es cierto, que nuestro estudio está centrado en el régimen de retiro de la LSS 1995 en vigencia, se han incluido en este trabajo otros supuestos de actualidad autorizados por la LSAR vigente, tales como el traspaso a la cuenta individual de los recursos provenientes de los dos principales institutos de seguridad social contenidos en el artículo 123 constitucional, la integración optativa de los recursos de un régimen anterior particularmente el previsto en la LSS de 1973, así como la posibilidad que tienen los no afiliados de ahorrar para su pensión.

Dicho traspaso de recursos o migración entre el sector público y el privado sin perder derechos pensionarios es denominado por Daniel Enrique Guerrero Rodríguez como: “... *la portabilidad de derechos entre institutos de seguridad social...*”²¹⁹

Para concluir este apartado, señalamos que los recursos de la cuenta individual y sus rendimientos no son considerados como ingresos, luego entonces están

²¹⁹ Guerrero Rodríguez, Daniel, La Ley del ISSSTE de marzo de 2007: *El Nuevo Régimen de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado*, México, Senado de la República-ITAM, 2008, p. 125.

exentos de impuestos, así lo establece el artículo 109 de la ley del impuesto sobre la renta vigente.²²⁰

3.2.1. Régimen obligatorio.

Como ya hemos mencionado, el artículo 11 de la LSS, dispone que el seguro titulado retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, bajo el numeral IV, forma parte del régimen obligatorio, al cual acceden en términos del artículo 12 del mismo cuerpo legal, todas las personas sujetas a una relación de trabajo personal y subordinada, dicho de otro modo, se deriva de una relación obrero patronal, también contempla como sujeto de aseguramiento a las personas que por decreto determine el ejecutivo federal.

Sin mayor preámbulo, tenemos que este régimen exige la acreditación de ciertos requisitos para acceder a las prestaciones contenidas en el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, el primero es cumplir con la edad, por lo que la LSS establece un rango que va de los sesenta a los sesenta y cinco, el segundo es un tiempo obligatorio de cotización para actualizar en cada caso; el tercero de estos requisito es la acumulación del monto constitutivo de la pensión.

Con fines ilustrativos, diremos que monto constitutivo es definido por la legislación como: *“...cantidad de dinero que se requiere para contratar los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia con una institución de seguros...”*.²²¹

Así mismo, se incluye una opinión crítica expresada por Aleida Hernández, quien afirma que el monto constitutivo es:

“...expresado de otra manera: es el precio que vale contratar la pensión con una empresa aseguradora. Pero si el asegurado no cuenta con

²²⁰ Ley del Impuesto Sobre la Renta. Última reforma DOF 18-11-2015. Texto Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/107>. Consultado el 01 de julio de 2016.

²²¹ Cfr., artículo 159, fracción VII de la LSS.

dicho “monto constitutivo”, el Estado a través del IMSS adoptará su papel de actor subsidiario que se la ha dado con esta reforma a la LSS...”.²²²

En seguida, se enunciarán las modalidades de retiro, que actualmente estipula la LSS:

a) Cesantía en edad avanzada, esta condición se actualiza cuando a solicitud del trabajador, que cumplidos los sesenta años, estando afiliado de forma continua y habiendo reunido por lo menos mil doscientas cincuenta semanas de cotización,²²³ acredite estar desempleado si es que no fue recibido el aviso de baja,²²⁴ por lo que hay lugar a recibir por parte del IMSS, las prestaciones que enuncia el artículo 155 de su ley, tales como una pensión mensual la cual tiene su integración del cálculo de una renta vitalicia o retiros programados,²²⁵ asistencia médica, asignaciones familiares, así como ayuda asistencial.

Las opciones para el trabajador cesante que no reúna el mencionado número de cotizaciones, son la de retirar en una sola exhibición el saldo de cuenta individual o seguir cotizando hasta alcanzar el número de semanas requeridas, para alcanzar una pensión, por otro lado, la legislación ofrece la opción de acceder sólo a las prestaciones del seguro de enfermedades y maternidad, siempre que se reúnan 750 cotizaciones semanales.

b) Retiro antes de los sesenta años. Es otra opción que se ofrece a los trabajadores para recibir una pensión, siempre y cuando: *“...los fondos de su AFORE le permitan como pensión, una renta vitalicia superior al 30 por ciento de*

²²² Hernández Cervantes, Aleida. *Op. Cit.*, p. 174.

²²³ *Cfr.*, artículo 154, LSS.

²²⁴ *Cfr.*, artículo 156 LSS.

²²⁵ Es también una pensión, que se obtiene al fraccionar el monto que sobre este reglón contenga la cuenta individual, considerando la esperanza de vida y la proyección de rendimientos que sobre el saldo se obtenga Para acceder a los retiros programados, deberá mantener su saldo en la cuenta individual. *Cfr.*, artículos 159, fracción V y 157, fracción II, LSS.

la pensión garantizada (art. 158 de la LSS)...”,²²⁶ para lo que deberá cubrir la prima de seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios.

c) Seguro de vejez. El trámite de este seguro está condicionado a la del asegurado, aquí la edad que exige como requisito es de 65 años de edad y contar con 1250 semanas de cotización registradas ante el IMSS, para recibir como prestaciones económicas una pensión mínima garantizada, que a su vez proviene de la contratación de una renta vitalicia o efectuar retiros programados con cargo al saldo de la cuenta individual,²²⁷ también recibirá por concepto de prestaciones en especie contempladas en el seguro de asistencia médica, asignaciones familiares y ayuda asistencial. Siendo el caso que el pensionado con retiros programados podría optar por obtener una renta vitalicia, siempre que el saldo de su cuenta individual le permita que sea superior a la pensión mínima garantizada.²²⁸

d) Otra manera de sustentar el derecho a esta pensión mínima garantizada para aquellos asegurados que hayan agotado los recursos de su cuenta individual o bien el saldo de sus recursos sean insuficiente para contratar retiros programados o renta vitalicia, así como un seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios,²²⁹ operará esta aportación complementaria por parte del gobierno federal²³⁰ por conducto del IMSS como actor subsidiario.²³¹

²²⁶ Ramírez Chavero, Iván. *Op. cit.*, p. 59.

²²⁷ *Cfr.*, artículos. 170 y 164 LSS.

²²⁸ *Cfr.*, artículo 164, fracción II.

²²⁹ *Cfr.*, artículos 171, fracción III, párrafo segundo y 172, LSS.

²³⁰ *Cfr.*, artículo 171, fracciones I, II, III, respectivamente de la LSS.

²³¹ Aleida Hernández otorga este calificativo al IMSS, al explicar que: “...pues cede el privilegio del manejo de las aportaciones a administradoras privadas y a las sociedades privadas de inversión, colocándose así, como un actor subsidiario y marginal y, que al mismo tiempo, eso sí, solventa las desventajas (a través del pago de pensiones garantizadas y la transición del sistema viejo al nuevo) de este sistema de capitalización individual...”. *Cfr.*, Hernández Cervantes, Aleida. *Op. Cit.*, p. 174.

Cabe mencionar que la procedencia de estos recursos complementarios se obtiene del gasto público en materia de seguridad social.²³²

Aquí se hará la inclusión de una posición crítica respecto a la existencia de este tipo de aportación, misma que representa para los impulsores de la reforma una manera de incluir muy forzosamente el principio de solidaridad, pero en realidad esta complementariedad estatal sobre el saldo de la cuenta individual, es como lo califica Aleida Hernández: “...un mecanismo muy semejante a la asistencia social, el cual menciona ya se había superado con la seguridad social...”,²³³ toda vez que no proviene de un fondo especializado y generado por los propios participantes del sistema, se extraerán del gasto público en materia de seguridad social.

A continuación, enunciaremos algunos conceptos que intervienen en la cuantificación de este tipo de prestaciones:

Suma asegurada, está definida por el artículo 159, fracción VII, LSS, como: “...la cantidad que resulta de restar al monto constitutivo el saldo de la cuenta individual...”.

Renta vitalicia, está definida por la LSS en su artículo 159 fracción IV, como: “...el contrato por el cual la aseguradora a cambio de recibir los recursos acumulados en la cuenta individual se obliga a pagar periódicamente una pensión durante la vida del pensionado...”, la cual se actualizará anualmente en el mes de febrero conforme al índice nacional de precios al consumidor.

Dada la individualización de las aportaciones para el retiro y con ello el apartamiento del régimen financiero de reparto, el Estado se compromete a

²³² Cfr., artículo 168, fracción IV, párrafo segundo LSS.

²³³ Cfr., Aleida Hernández Cervantes. *Op. Cit.*, p. 175.

sustentar una pensión mínima garantizada a los asegurados que cumplan los requisitos de los artículos 154 y 162 de la LSS.

Pensión mínima garantizada, está definida por el artículo 170 de la LSS que dice a la letra: *“...su monto mensual será el equivalente a un salario mínimo general para el Distrito Federal, en el momento en que entre en vigor esta Ley, cantidad que se actualizará anualmente en el mes de febrero, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, para garantizar el poder adquisitivo de dicha pensión...”*.

3.2.2. Régimen voluntario.

La inscripción al aseguramiento voluntario que ofrece el IMSS está condicionado, puesto que no deberá comprometer el equilibrio financiero ni la calidad de las prestaciones que otorga este Instituto,²³⁴ por lo que el pago de las cuotas de cotización deberán ser por anualidades adelantadas, aunque se podrá autorizar otra periodicidad de pago atendiendo a las características económicas de los solicitantes²³⁵ y, por último, se destaca que no incluye el seguro de retiro, toda vez que no se deriva de una relación laboral subordinada.

Esta restricción que ofrece la LSS, bajo el régimen voluntario en cuanto al retiro, no persiste en la LSAR para los sistemas capitalización individual, tomando en cuenta que su artículo 74 ter permite a los trabajadores no afiliados la oportunidad de abrir una cuenta individual con la administradora de su elección, con el fin de que se traspasen los recursos derivados de la LSS de 1973, así como para depositar recursos en la subcuenta destinada a una pensión y otra subcuenta de aportaciones voluntarias, de la cual se podrán realizar retiros en términos del artículo 79 de la misma ley.

²³⁴ Cfr., artículo 226, LSS. *Op. Cit.*, p. 141.

²³⁵ Cfr., artículo 224, LSS. *Op. Cit.*, p. 140.

3.3. Las AFORE.

Con el análisis de las AFORE arribamos a uno de los pilares operativos del régimen de capitalización individual para su posterior inversión en el mercado de dinero, cuyo saldo estará destinado a financiar una pensión para enfrentar la vida en la vejez. Se ha encontrado que dicha entidad está definida por su función, como veremos a continuación:

Citaremos el concepto expresado por Norahenid Amezcua, sobre AFORE:

*“...Son entidades financieras privadas, públicas o sociales, encargadas de individualizar y administrar las cuotas del seguro de retiro, cesantía y vejez y aportaciones al INFONAVIT e invertir estos fondos por conducto de Sociedades de Inversión especializadas (SIEFORES), a cambio del cobro de las comisiones que fije la Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro...”*²³⁶

Octavio Avendaño afirma que las AFORE por el grado de especialización de su objeto consistente en garantizar su adecuada rentabilidad y seguridad en las inversiones de las sociedades de inversión que administren, cuentan con su propia legislación, pero también les es aplicable la legislación mercantil, al expresar que: *“...Las AFORE son sociedades mercantiles, en su modalidad de sociedades anónimas de capital variable...”*²³⁷ el mismo autor nos argumenta que se diferencian de las demás sociedades mercantiles por tener un objeto de interés público.

Su marco normativo es pues la LSAR, particularmente su artículo 18, que las define como entidades financieras que se dedican de manera habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran, así como administrar sociedades de inversión.

²³⁶ Amezcua, Norahenid. *Cit.*, por Avendaño Carbellido, Octavio, *El Sistema de Ahorro para el Retiro. Aspectos Legales*, México, Porrúa- Tecnológico de Monterrey, 2005, p. 56.

²³⁷ *Ibidem*.

Con menoscabo a la seguridad social, el desarrollo de este concepto permite afirmar que la tendencia legislativa en materia de retiro refleja una función especializada para los responsables de su actual administración, lo anterior si tomamos en cuenta que la hoy abrogada ley para la coordinación de los sistemas de ahorro para el retiro (1994), permitía el registro e inversión de este tipo de ahorro en instituciones de banca múltiple y que por lo ya expuesto en el capítulo II, no ejercían un control efectivo, que tendiera a la unificación, tomando en cuenta la multiplicidad de cuentas, en diferentes instituciones bancarias que solía tener un trabajador, derivado de las altas y bajas laborales.

La fracción I, del artículo 18 LSAR, describe el objeto de la AFORE, en el sentido de abrir, administrar y operar cuentas individuales de los trabajadores, de ahí que el mismo ordenamiento en su artículo 18 bis, les exige emitir a los trabajadores afiliados al IMSS, estados de cuenta, sin costo, que deberán incluir el salario base de cotización.

Como ya se señaló en el capítulo anterior, este tipo de administradoras pueden constituirse por autorización discrecional de la CONSAR, previa opinión de la CONSAR, esta facultad discrecional no exime a esta autoridad de cumplir con un procedimiento, de igual forma ya se expuso las características de su régimen patrimonial y la obligación de constituir una reserva especial,²³⁸ que representará la quinta parte del capital social y se va integrando con el 5 % anual de las utilidades netas.²³⁹

Los principales órganos que conforman una AFORE son su consejo de administración, que deberá estar integrado por cinco consejeros como mínimo, nombrados por los accionistas, siendo dos de ellos independientes, quienes

²³⁸ *Supra.*, p. 74.

²³⁹ *Cfr.*, Avendaño Carbellido, Octavio. *Op. Cit.*, p. 60.

contarán con voto aprobatorio respecto al programa de auto regulación de la administradora, contrato tipo con los trabajadores y los que se realizan con los prestadores de servicios con nexos patrimoniales, otra figura es el contralor normativo quién vigila, autorregula y corrige los procesos de operación de la administradora de lo cual rendirá un informe anual ante CONSAR. Son parte de la estructura el director general y comisarios.²⁴⁰

Es obligado distinguir en este apartado por su importancia al contrato de administración de fondos para el retiro, que celebran el trabajador con la administradora de su cuenta individual, sus elementos mínimos son la forma escrita, consentimiento del trabajador, que enuncien el tipo de trabajador, la responsabilidad de la administradora por sus actos y los de las sociedades de inversión que administren, la estructura y cobro de comisiones por los servicios de administración entre otros, así como la entrega del ejemplar correspondiente al trabajador, sin que le genere cargo a este último.²⁴¹

En cuanto al alcance de la responsabilidad que guardan las AFORE en el desempeño de sus funciones, se enunciará con la finalidad de ofrecer una visión más concisa, los siguientes artículos de la LSAR vigente:

Artículo 35. "... Las administradoras responderán directamente de todos los actos, omisiones y operaciones que realicen las sociedades de inversión que operen, con motivo de su participación de los sistemas de ahorro para el retiro..."

El artículo 36 del mismo ordenamiento, es más detallado sobre las responsabilidades:

²⁴⁰ Cfr., artículos 29 y 30, fracciones I, II, III, IV, LSAR vigente.

²⁴¹ Tanto la legislación federal como la normativa emitida por CONSAR, coinciden en estos elementos. Cfr., artículo 29 y 50 LSAR vigente y artículo 17 de Disposiciones de carácter general en materia de operaciones de los sistemas de ahorro para el retiro. Texto disponible en http://www.gob.mx/consar/documentos/normatividad_emitida_por_la_consarcirculares_consar_23509. Consultado el 22 de Junio de 2017.

“... las administradoras responderán directamente de los actos realizados tanto por sus consejeros, directivos y empleados, como de los realizados por los consejeros y directivos de las sociedades de inversión que administren, en el cumplimiento de sus funciones relativas a los sistemas de ahorro para el retiro y la operación de la administradora y sociedades de inversión, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales en que ellos incurran personalmente...”.

Más adelante, este mismo precepto estipula que: *“...las administradoras que hayan cometido actos dolosos contrarios a esta Ley, que como consecuencia directa produzcan una afectación patrimonial a los trabajadores, estarán obligados a reparar el daño causado...”.*

Precisa también que las administradoras responderán directamente de los actos realizados por sus agentes promotores, ya sea que éstos tengan una relación laboral con la administradora o sean independientes.

Las AFORE, tienen prohibido de manera expresa emitir obligaciones, gravar de cualquier forma su patrimonio, otorgar garantías a avales, adquirir acciones representativas del capital social de otras administradoras, salvo previa autorización de la CONSAR, así como adquirir el control de empresas.²⁴²

3.4. Las SIEFORE.

Las SIEFORE, representan el mecanismo que los impulsores de la reforma estructural de corte neoliberal contra la seguridad social en el ramo de retiro, expusieron como el supuesto ente reproductor del círculo virtuoso, que lograría generar los beneficios futuros no definidos, el cual consistía en la reinversión de este tipo de recursos propiedad de cada trabajador en el mercado de dinero, mecanismo que a su vez liberaría a las finanzas públicas de pasivos calificados como insostenibles.

²⁴² Cfr., artículo 38, LSAR vigente.

La ley de la materia define a este tipo de sociedades como entidades financieras, cada una es administrada y operada por una AFORE, tienen por objeto invertir los recursos de las cuentas individuales para el retiro que derivan de la seguridad social, de la previsión social, del ahorro voluntario y complementario.²⁴³

Así, podemos observar que la función principal de estas entidades es la inversión, el artículo 40, LSAR vigente dicta que han de constituirse como sociedades anónimas de capital variable, con autorización de la CONSAR, previa opinión de la SHCP, otras exigencias de esta ley son las contenidas en las fracciones I, II, V y VI, de su artículo 41, que versan sobre obligaciones tales como: inscribirse en el registro público de comercio, la suscripción y pago de un capital mínimo representado por acciones de capital fijo, que sólo podrá transmitirse previa autorización de la CONSAR, la participación accionaria en el capital social fijo de las sociedades de inversión que en un noventa y nueve por ciento corresponderá a su administradora y los trabajadores participan en el capital social variable mediante la inversión de los recursos de las cuentas individuales. En los casos de aumento de capital las acciones se ponen en circulación, conforme lo establece el artículo 132 de la ley general de sociedades mercantiles.

Siendo el caso que una SIEFORE, entre en estado de liquidación o disolución el artículo 52, de la LSAR vigente, prevé que los recursos se traspasarán a la cuenta concentradora en el Banco de México, la cual está regulada por el artículo 75, del mismo ordenamiento.

Como ya vimos en páginas anteriores, los impulsores de la reforma en favor de la capitalización individual, lograron que estos fondos no sólo fueran desvinculados de su naturaleza solidaria y colectiva propia de la seguridad social, sino también de su vocación especializada, bajo el argumento de que estos recursos tenían el

²⁴³ Cfr., artículo 39, LSAR vigente.

potencial de ser más productivos siendo colocados en el mercado financiero, afirmación constatable en la legislación vigente, que ordena la canalización de estos fondos hacia el incremento del ahorro interno y el desarrollo de un mercado de instrumentos de largo plazo, que otorguen mayor seguridad y rentabilidad para los trabajadores, siendo estas dos últimas características naturales de un sistema de pensiones, pero que la dinámica del mercado financiero no puede asegurar.

Por otra parte, ordena que dicho régimen de inversión deberá destinarse al fomento de la actividad productiva nacional, la generación de empleos, construcción de vivienda, el desarrollo de infraestructura estratégica del país así como el desarrollo regional, complementando este mandato con que la cartera de inversión de las SIEFORE derivará de su colocación en documentos, valores, efectivo, acciones bursátiles, instrumentos de deuda emitidos por el gobierno federal, previa opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.²⁴⁴

Las AFORE, a través de sus SIEFORE, invierten los recursos de los trabajadores en distintas alternativas de ahorro, al conjunto de instrumentos o valores en que se invierte, se denomina cartera de inversión.

Cuando se modifique el régimen de inversión y de comisiones, los trabajadores tendrán derecho a traspasar los recursos de su cuenta individual a otra administradora cuyas sociedades de inversión hayan registrado un mayor rendimiento neto, antes del año que es el plazo establecido como mínimo para cualquier traspaso.²⁴⁵

²⁴⁴ *Cfr.*, artículo 43, LSAR vigente, que también estipula que los instrumentos de deuda emitidos por personas jurídicas distintas al gobierno federal, deberán estar calificados favorablemente por empresas calificadoras de reconocido prestigio nacional.

²⁴⁵ *Cfr.*, artículo 74, párrafo X y VII, LSAR vigente.

3.5. Inversión de los recursos de la cuenta individual en el mercado de dinero.

Expuesto el sistema de pensiones actual, previsto en la Ley del Seguro Social vigente a partir del 1º de julio de 1997, constatamos que se aparta del concepto tradicional de seguridad social, que el sistema de pensiones y los recursos correspondientes son vinculados drásticamente a otro sector denominado sistema financiero mexicano, toda vez que dichos fondos son colocados en el mercado de valores.

El artículo octavo de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, preceptúa que las administradoras de fondos de ahorro para el retiro y las sociedades de inversión entre otras, conforman el sistema financiero mexicano.

El sistema financiero mexicano, es definido por Octavio Avendaño como:

*“... el conjunto de instituciones, intermediarios y sociedades que prestan servicios financieros y que son regulados directa o indirectamente por las autoridades constituidas para ejecutar sobre aquellas las funciones de control, regulación, supervisión, y previsión de su sano desarrollo y de un adecuado sistema de pagos, en el marco de la Hacienda Pública, de la Banca, de las operaciones bursátiles y financieras o de los grandes negocios mercantiles...”*²⁴⁶

Para continuar explicando utilizaremos la afirmación publicada por Avendaño sobre el sistema financiero mexicano, específicamente del mercado de valores, quien sostiene que: *“...muchos de los instrumentos del mercado de deuda son aprovechados por las SIEFORE para generar rendimientos respecto de las*

²⁴⁶ Avendaño Carbellido, Octavio. *El Sistema de Ahorro para el Retiro, Aspectos Generales*, segunda edición, México, Editorial Porrúa- Tecnológico de Monterrey, 2010, p. 58.

aportaciones que en materia de sistema de ahorro para el retiro realizan los trabajadores...”.²⁴⁷

Estamos ya, en el marco de la intermediación con valores, definido por la fracción XV, de la ley de Mercado de Valores,²⁴⁸ en lo sucesivo LMV, como la realización habitual y profesional de actos, tales como: a) para poner en contacto oferta y demanda de valores, b) celebración de operaciones con valores por cuenta de terceros como comisionista, mandatario o con cualquier otro carácter, interviniendo en los actos jurídicos que correspondan en nombre propio o en representación de terceros, c) negociación de valores por cuenta propia con el público en general o con otros intermediarios que actúen de la misma forma o por cuenta de terceros.

La normativa de CONSAR, define como intermediarios financieros a las instituciones de crédito, entidades financieras y demás personas morales facultadas para emitir u operar activos objeto de inversión.²⁴⁹

Una vez delimitado el marco de operación, hablaremos a grandes rasgos sobre este tipo de operaciones en el mercado de dinero, de las características de los instrumentos de deuda que aporta la Ley del mercado de Valores, el régimen de inversión autorizado a las SIEFORE.

Comenzaremos por aclarar, que mercado de deuda es otra forma en que se denomina mercado de dinero,²⁵⁰ el cual representa un segmento del mercado de valores, en dónde se negocian títulos de deudas. Dicho a *grosso modo* el

²⁴⁷ *Ibid.*, p. 187.

²⁴⁸ Ley del Mercado de Valores. Última reforma DOF 10-01-2014. Texto disponible en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMV.pdf. Consultado el 20 de agosto de 2017.

²⁴⁹ Disposiciones de carácter general en materia financiera de los sistemas de ahorro para el retiro. Texto disponible en http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/101394/Dispocisiones_materia_financieta.pdf. Publicado DOF el 25-04-2016. Consultado el 29 de Agosto de 2017.

²⁵⁰ *Ibid.*, p. 175.

mecanismo de negociación es el que resulta de la colocación por parte de los emisores de los títulos de deuda a favor de los inversionistas, que a su vez serán los acreedores del valor nominal y del interés o rendimientos pagaderos en el plazo que cada título determine a cambio de recursos líquidos, los valores emitidos por un emisor distinto al gobierno federal deberán ser calificados por su grado de riesgo.

Entre las principales características de este mercado, tenemos que los inversionistas se convierten en acreedores de los emisores a diferencia de lo que sucede en el mercado de capitales que los hace socios de las sociedades anónimas emisoras del valor, los títulos tienen alta liquidez, favoreciendo su negociación fuera y dentro de la bolsa mexicana de valores, la cual representa el piso de intermediación financiera por excelencia y legalmente autorizado por contar con medios adecuados para el registro electrónico y administración de este tipo de operaciones.

La Bolsa mexicana de valores utiliza el sistema electrónico de negociación, transacción, registro y asignación denominado por sus siglas SENTRA-CAPITAL, para realizar el intercambio de acciones por dinero, las partes de la transacción están representadas por su casa de bolsa, enviando el registro correspondiente de la operación, a la sociedad para el depósito de valores para efectuar la compensación respectiva, abonando los títulos a la casa de bolsa que realizó la compra y quede reflejado en el estado de cuenta del cliente inversionista. La liquidación de las operaciones de compra y venta de acciones se lleva a cabo una vez cerrada la operación en dos días hábiles.²⁵¹

Al introducirnos en el tema del sistema financiero mexicano, notamos que la Ley del Mercado de Valores y la bibliografía relacionada utiliza de manera indistinta el

²⁵¹ Para esta descripción operativa del mercado de valores y de las características del mercado de dinero, tomo en cuenta el análisis del sistema financiero mexicano y del mercado de valores realizado por Octavio Avendaño. *Cfr.*, Avendaño Carbellido, Octavio. *Op. Cit.*, pp. 140-180.

término instrumentos de deuda, obligaciones e instrumentos en el mercado, por lo que se expondrán los fundamentos que la doctrina aporta sobre su naturaleza y características.

Sobre las acciones como títulos de crédito, Raúl Cervantes expone que la doctrina las clasifica como títulos de crédito, como un valor mobiliario o valor de renta variable, pues su productividad y consecuentemente su precio dependen del éxito de los negocios de la sociedad emisora, de las condiciones generales del mercado de valores y de los acuerdos de la asamblea para la distribución de dividendos, de ahí que su valor nominal es el importe de la alícuota del capital social que la misma represente. Por su función económica es un título de especulación típico.²⁵²

Las obligaciones son títulos de crédito a cargo de la sociedad creadora, sólo pueden ser creadas por una sociedad anónima o por el Estado. Son valores de renta fija, pues de ellas se obtiene un interés que no depende de los negocios.²⁵³

La LMV, menciona diferentes instrumentos que tiene la calidad de valores, tales como las acciones, letras de cambio y demás títulos de crédito, nominados e innominados inscritos o no en el registro, susceptibles de circular en los mercados de valores a que se refiere esta ley, que se emitan en serie o en masa y representan el capital social de una persona moral, una parte alícuota de un bien o la participación de un crédito colectivo o cualquier derecho de crédito individuales los términos de las leyes nacionales o extranjeras aplicables.²⁵⁴

De esta forma, tenemos que los segmentos del mercado de valores están relacionados con el tipo de instrumentos que se negocian bien sea los de capital o

²⁵² Cfr., Cervantes Ahumada, Raúl. *Títulos y Operaciones de Crédito*, 16ª edición, México, Porrúa, 2005, pp. 133-135.

²⁵³ *Ibid.*, pp. 141-152.

²⁵⁴ Cfr., fracción XXIV, artículo segundo de la LMV vigente.

los de deuda, o por los emisores que principalmente son el gobierno federal o sociedades anónimas.

En el mercado de dinero, los emisores son quienes fijan la tasa de interés que han de liquidar a cambio de recursos líquidos, en México las emisiones del gobierno federal utilizan la tasa de rendimiento denominada CETES, que es la más representativa de las inversiones en nuestro país,²⁵⁵ además de ser los títulos de menor riesgo. Este segmento está dividido en:

- a) Mercado de deuda gubernamental, los títulos que se negocian tienen como emisor o aval al Gobierno Federal, tales como los certificados de la Tesorería de la Federación (CETES), UDIBONOS, Bonos de desarrollo BONDES, Pagaré de indemnización carretero (PIC-FARAC), Bonos BPAS: emisiones del IPAB.
- b) Mercado de deuda a corto plazo, los emisores son instituciones bancarias, sociedades anónimas, los instrumentos son aceptaciones bancarias, papel comercial, pagaré con rendimiento liquidable al vencimiento. Otros emisores son las entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal, Estatales, Municipales y entidades financieras en su carácter de fiduciarias, las cuales tienen autorizado el certificado bursátil de corto plazo.
- c) Mercado de deuda a largo plazo, aquí se negocian instrumentos de deuda con vencimiento de tres años en adelante tales como las obligaciones, certificados de participación inmobiliaria, certificados de participación ordinarios y otros con vencimiento de un año en adelante como lo son: el certificado bursátil y el pagaré con rendimiento liquidable al vencimiento a plazo mayor a un año. En la actualidad el certificado bursátil es el instrumento más utilizado en el mercado de deuda, debido a su flexibilidad.²⁵⁶

²⁵⁵ Otorga esta cualidad y calificativo a la tasa de los certificados de la Tesorería de la Federación, María Concepción del Alto. *Cit.*, Avendaño Carbellido, Octavio. *Op.*, *Cit.*, p. 184.

²⁵⁶ Así lo apunta Octavio Avendaño, precisando que la tasa de rendimiento puede ser revisable de acuerdo a condiciones de mercado, el pago de intereses puede ser mensual, trimestral, semestral,

Las operaciones de los instrumentos en el mercado de dinero se realizan de dos formas en directo o por reporte, sobre este último Octavio Avendaño nos explica que:

*“...es una operación comúnmente utilizada por la SIEFORE, cuando cuentan con la liquidez que necesitan para invertir de manera inmediata (por uno o pocos días), los recursos que tienen disponibles, de tal suerte que una casa de bolsa, por decirlo de alguna manera, le presta ciertos títulos a una SIEFORE (como CETES por ejemplo), a un día, generándose el rendimiento correspondiente en la parte proporcional que le corresponda en los valores que son objeto de la operación...”*²⁵⁷

Los valores objeto de oferta pública e intermediación en el mercado de valores deberán ser inscritos en el Registro Nacional de Valores a cargo de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el registro se llevará mediante la asignación de folios electrónicos por emisora en los que constarán los asientos relativos a la inscripción, suspensión, cancelación y demás actos de carácter registral, relativos a las emisoras y a los valores inscritos.²⁵⁸

Hoy en día, las carteras de cada SIEFORE, pueden variar en relación al grado de riesgo, los plazos y destinos de inversión, resultado de los criterios, procedimientos y técnicas que emite el propio comité de valuación de cada administradora,²⁵⁹ no obstante la diversificación permitida la ley también ordena que los valores en que se inviertan deberán preservar el valor adquisitivo del ahorro de los trabajadores,²⁶⁰ para lo cual cada sociedad contará con un comité de inversión para determinar la política y estrategia a seguir en este rubro, debiendo contar con la aprobación del Consejo de administración de su administradora,

etc. Cfr., Avendaño Carbellido, Octavio. *El Sistema de Ahorro para el Retiro, Aspectos Generales*, segunda edición, México, Editorial Porrúa- Tecnológico de Monterrey, 2010, p. 58.

²⁵⁷ *Ibid.*, p. 187.

²⁵⁸ Cfr., artículos 70, 71 y 72, LMV vigente.

²⁵⁹ Cfr., artículo 46, LSAR vigente.

²⁶⁰ Cfr., artículo 47 y 79, LSAR vigente.

agregando que las actas de las sesiones de este comité deberán estar a disposición de la CONSAR.²⁶¹

Lo cierto es que las variaciones en la composición de la cartera de cada SIEFORE, determinan también los requisitos de edad y nivel salarial que deberá reunir el trabajador para que le sea admisible invertir en ellas el importe de la subcuenta para el retiro y la del ahorro voluntario, tales requisitos deberán constar en los prospectos de información publicados por la AFORE, conforme a las disposiciones que en específico emita la CONSAR.²⁶²

Finalmente, la legislación estudiada reconoce que en el ejercicio de este tipo de operaciones existen riesgos que pueden presentarse, generando una minusvalía no sólo en el rendimiento esperado, también en el importe de la subcuenta, por lo cual se deberá crear por cada SIEFORE un comité de riesgos, que no podrá estar integrado por los mismos miembros del comité dedicado a la inversión. El comité de riesgos tiene por objeto dictar los límites, políticas y procedimientos que deban administrarse, previa autorización del consejo de administración de la AFORE y la constante supervisión de la CONSAR.²⁶³

3.6. Vía jurídica para la disposición de la subcuenta de ahorro para el retiro.

Acerca de la disposición de los recursos depositados en la subcuenta destinada al retiro, propiedad de cada trabajador, abarca *grosso modo* seis supuestos:

²⁶¹ Cfr., artículos 42 y 42 bis, LSAR vigente.

²⁶² Los prospectos de información contienen entre otros datos la advertencia sobre los riesgos y límites de exposición de la SIEFORE seleccionada, dada la composición de su cartera. Cfr., artículo 47 bis, LSAR vigente.

²⁶³ Cfr., artículo 42 bis, LSAR vigente.

1.- Entrega en una sola exhibición de los recursos en las subcuentas que integran la cuenta individual para el retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, la subcuenta de vivienda que se han acumulado a la fecha desde 1997, así como los rendimientos generados, a los asegurados que tengan derecho a jubilarse conforme a la anterior ley del Seguro Social de 1973, vigente hasta el 30 de junio de 1997.²⁶⁴

En relación a este supuesto de ley, el criterio de la Corte dispone que:²⁶⁵

Época: Décima Época
Registro: 2014478
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Libro 43, Junio de 2017, Tomo IV
Materia(s): Laboral
Tesis: I.8o.T.9 L (10a.)
Página: 2952

PENSIÓN POR INVALIDEZ. EL ASEGURADO QUE LA OBTENGA DE MANERA DEFINITIVA ANTES DEL 30 DE JUNIO DE 1997 BAJO EL RÉGIMEN DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL ABROGADA, Y POSTERIORMENTE REINGRESE AL ÁMBITO LABORAL, TIENE DERECHO A LA DEVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS ACUMULADOS EN LA SUBCUENTA DE CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ, APORTADOS CON MOTIVO DEL NUEVO SISTEMA PENSIONARIO PREVISTO EN LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE JULIO DE 1997.

Cuando un asegurado obtuvo una pensión por invalidez con carácter definitivo antes del 30 de junio de 1997, esto es, bajo la vigencia de la Ley del Seguro Social abrogada, para el pago de la misma opera el sistema de pensiones tradicional o de reparto universal basado en el principio de solidaridad, financiado a través del fondo común o reserva acumulada que se integra por las aportaciones de los sectores involucrados (patrón, trabajador y Gobierno Federal). Luego, si el pensionado reingresa al ámbito laboral y con motivo de ello, por

²⁶⁴ Cfr., artículo séptimo transitorio, publicado en Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2002, LSS vigente.

²⁶⁵ Criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México. Cfr. Tribunal Electoral Jurisprudencias y Tesis Relevantes. Disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/iusElectoral/paginas/tesis.aspx>. Consultado 06 de noviembre de 2017.

disposición legal se le incorpora al nuevo régimen de pensiones que prevé la Ley del Seguro Social, vigente a partir del 1o. de julio de 1997, deduciendo aportaciones de seguridad social a su cuenta individual; el trabajador tiene derecho a que la Administradora de Fondos para el Retiro que maneja esa cuenta, una vez cumplidos los requisitos legales, le devuelva los recursos acumulados en el rubro de cesantía en edad avanzada y vejez, toda vez que tales recursos no podrán ser destinados al Gobierno Federal para financiar la pensión de invalidez de la cual goza, ya que este beneficio se cubre con las reservas acumuladas en términos del sistema tradicional o de reparto universal contemplado en la abrogada Ley del Seguro Social. Lo anterior no contraviene el contenido de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 66/2010, pronunciada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "PENSIÓN POR INVALIDEZ. LOS ASEGURADOS QUE OBTENGAN AL AMPARO DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL VIGENTE HASTA EL 30 DE JUNIO DE 1997, NO TIENEN DERECHO AL RETIRO DE LOS RECURSOS ACUMULADOS EN LOS RUBROS DE CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ, DE LA SUBCUENTA DE RETIRO.", puesto que en ella, la superioridad realiza una interpretación de los artículos décimo tercero transitorio de la Ley del Seguro Social, vigente a partir del 1o. de julio de 1997, y noveno transitorio de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro en vigor desde el 26 de mayo de 1996, por lo que las directrices que rigen el criterio de la misma solamente son aplicables para los asegurados que se pensionaron durante la vigencia de la nueva Ley del Seguro Social, pero bajo los beneficios de la ley anterior, mas no para aquellos trabajadores que obtuvieron su pensión hasta antes del 30 de junio de 1997, cuando estaba vigente la ley mencionada en último término.

OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 1312/2016. 10 de marzo de 2017. Unanimidad de votos. Ponente: Martín Ubaldo Mariscal Rojas. Secretario: José Alfredo López Olvera.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 66/2010 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, mayo de 2010, página 836.

Esta tesis se publicó el viernes 09 de junio de 2017 a las 10:15 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

2.- Contratación a través de una aseguradora de una renta vitalicia, en tanto se cumplan los requisitos exigidos para una pensión.²⁶⁶

A continuación se transcribe como sustento el criterio de la Corte:

²⁶⁶ Cfr., artículos 157, fracción I y 164 fracción II, LSS vigente.

Época: Décima Época
Registro: 2014595
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Libro 43, Junio de 2017, Tomo IV
Materia(s): Laboral
Tesis: I.6o.T. J/41 (10a.)
Página: 2482

CUENTA INDIVIDUAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO. REQUISITOS PARA QUE PROCEDA LA DEVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS DE LAS SUBCUENTAS DE RETIRO, CESANTÍA Y VEJEZ, Y VIVIENDA.

De los artículos 154, 159, fracción I y 190 de la Ley del Seguro Social, se advierte que, para tener derecho a la devolución de los recursos de la subcuenta de retiro, cesantía y vejez, el actor debe tener sesenta años o más para retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición o, en caso de no reunir el número mínimo de cotizaciones semanales, seguir cotizando hasta cubrir las 1250 semanas de cotización necesarias para que opere la pensión de cesantía en edad avanzada. Asimismo, de los numerales 40 y 43 BIS de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en relación con los artículos citados en primer término, se colige que la devolución de los recursos de la subcuenta de vivienda está condicionada a que el trabajador obtenga una pensión y que no haya recibido un crédito para vivienda, o a que el trabajador tenga sesenta años o más; por tanto, si en el caso, el trabajador mencionó que no había recibido una pensión y que tenía menos de esa edad, no tiene derecho a la devolución de los recursos de las subcuentas mencionadas.

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 1514/2013. Raúl M. Martínez Hernández. 27 de febrero de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: Carolina Pichardo Blake. Secretaria: Teresa de Jesús Castillo Estrada.

Amparo directo 291/2016. Judith Velasco Díaz. 26 de mayo de 2016. Unanimidad de votos. Ponente: Herlinda Flores Irene. Secretaria: Teresa de Jesús Castillo Estrada.

Amparo directo 573/2016. Rubén López Espinal. 11 de agosto de 2016. Unanimidad de votos. Ponente: Herlinda Flores Irene. Secretaria: Teresa de Jesús Castillo Estrada.

Amparo directo 829/2016. José Guadalupe Melquiades Ramírez Benítez. 27 de octubre de 2016. Unanimidad de votos. Ponente: Herlinda Flores Irene. Secretario: Carlos Alberto Sánchez Fierros.

Amparo directo 153/2017. 20 de abril de 2017. Unanimidad de votos. Ponente: Herlinda Flores Irene. Secretario: Carlos Alberto Sánchez Fierros.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de junio de 2017 a las 10:29 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de junio de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

3.- Retiros programados. Esta modalidad está diseñada para obtener una pensión fraccionando el monto total de los recursos de la cuenta individual, dichos pagos se dividirán en función de la esperanza de vida del titular y los rendimientos previsibles que se generen, para lo cual se celebrará un contrato con la administradora elegida y ya podrá cambiarse a otra, situación que deberá hacerse del conocimiento del trabajador cuando se acerque a esta etapa pensionaria.²⁶⁷

Dicha modalidad, es una opción para quienes reúnan los requisitos para acceder a la pensión por cesantía, edad avanzada y por concepto de vejez.²⁶⁸

4.- Disposición de la cuenta individual en una sola exhibición por contar con un régimen de jubilación patronal derivado de contratación colectiva.

Estos planes de pensiones son válidos sólo si reúnen los requisitos que establezca la propia normativa de CONSAR,²⁶⁹ tales planes tienen su fundamento legal en los artículos 82 y 83 LSAR y en el 190 LSS, que palabras más o menos describen que este tipo de plan deberá ser autorizado y registrado por la CONSAR para ser válido, otorgarán a los trabajadores o beneficiarios el derecho a que la AFORE que opere su cuenta individual, le entregue los recursos que la integran, ejecutando su depósito en la entidad financiera que el trabajador designe, a fin de adquirir una pensión en los términos del artículo 157, LSS o bien entregándoselos

²⁶⁷ Cfr., fracción XXV, artículo 2º, 7º y 8º. Disposiciones de carácter general aplicables a los retiros programados. Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 2012. Texto disponible en <https://www.gob.mx/consar/documentos/normativa-normatividad-emitida-por-la-consar-circulares-consar-23509>. Consultado el 06 de noviembre 2017.

²⁶⁸ Cfr., fracción II, artículo 157 y fracción II, artículo 164 LSS, vigente.

²⁶⁹ Cfr., artículo 27, fracción VIII, LSS vigente, apunta que los planes de pensión establecidos por el patrón o derivado de contratación colectiva serán solo los que reúnan los requisitos que establezca la CONSAR.

en una sola exhibición, cuando la pensión de que disfrute sea mayor en un treinta por ciento a la garantizada.

Bajo este contexto el instrumento normativo emitido por CONSAR denominado Disposiciones de Carácter General Aplicables a los Planes de Pensiones,²⁷⁰ describe en términos de su artículo tercero, que este tipo de planes deberán ser inscritos previa autorización y registro por parte de CONSAR para lo cual deberán sustentar su viabilidad financiera mediante dictamen actuarial, realizado conforme a los principios de la práctica actuarial generalmente aceptados así como las bases que este mismo documento exige en su artículo sexto, mediante el cual se certifique la suficiencia del fondo del plan de pensiones para la estructura de beneficios y la forma de pago de los beneficios.

5.- Disposición de la cuenta individual por no reunir los requisitos dictados en la Ley del Seguro Social.

El artículo 154 de la LSS, determina como requisitos indispensables para obtener una pensión por cesantía en edad avanzada el cumplir con 60 años, la acumulación de mil doscientas cincuenta cotizaciones, pero también permite al trabajador cesante con sesenta años o más y que no reúna las cotizaciones, la opción de retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición o seguir cotizando para que opere una pensión.

Para acceder al seguro de vejez, el artículo 162 de la LSS ordena como requisito que el asegurado haya cumplido sesenta y cinco años de edad y mil doscientas cincuenta y cinco cotizaciones, pero cumplido el periodo de espera o la edad y no cuente con las cotizaciones señaladas podrá retirar o seguir cotizando hasta cubrir las cotizaciones necesarias para que opere una pensión.

²⁷⁰ Disposiciones de carácter general aplicables a los planes de pensiones, DOF 21-01-16. Texto disponible en <https://www.gob.mx/consar/documentos/normativa-normatividad-emitada-por-la-consar-circulares-consar-23509>. Consultado el 06 de noviembre 2017.

El trabajador que pretenda pensionarse por cesantía en edad avanzada o vejez deberá solicitar previamente al IMSS el otorgamiento de dicha pensión y acreditar haber quedado privado de trabajo, si no fue recibido en el instituto el aviso de baja y de ser procedente se le cubrirá desde la fecha en que haya dejado de trabajar.²⁷¹

6.- Reclamación de los Beneficiarios del titular de la cuenta individual por muerte.

Este supuesto encuentra su fundamento en el artículo 193 de la LSS, al mencionar un listado de beneficiarios en caso de fallecimiento del trabajador titular de una cuenta individual del seguro de retiro, por otra parte dicta que si los beneficiarios legales ya no tienen derecho a pensión por el seguro de invalidez y vida, la AFORE respectiva, les entregará el saldo de la cuenta individual en partes iguales, previa autorización del Instituto.

A falta de los beneficiarios legales y sustitutos,²⁷² dicha entrega se hará en el orden de prelación previsto en el artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo, comenzando por la viuda o el viudo que dependiera económicamente de la trabajadora, siguiendo en este orden respectivo los hijos menores de dieciséis años, o hijos mayores con alguna incapacidad de cincuenta por ciento o más, concubino por cinco años, ascendientes que dependían económicamente del finado, y a falta de los anteriores el IMSS.

Es pues que los conflictos relacionados con la declaración de legítimos beneficiarios deberán ser resueltos ante la Junta Federal de Conciliación y

²⁷¹ Cfr., artículos 156 y 163, LSS vigente.

²⁷² Los beneficiarios sustitutos son designados por el propio trabajador frente a su AFORE, se admite este supuesto tratándose de los beneficiarios legales que ya no tengan derecho a pensión por seguro de invalidez y vida. Cfr., artículo 193 LSS vigente.

Arbitraje²⁷³ mediante juicio denominado procedimiento especial previsto en los artículos 892 y 896 de la Ley Federal del Trabajo.

Hasta aquí, hemos dejado constancia de los diferentes preceptos que el marco legal aquí estudiado consagran como el derecho a una pensión o jubilación, a los retiros programados y a la disposición en una sola exhibición, los cuales fueron previstos por el legislador reformador, para sobrellevar la contingencia del retiro con cargo a la cuenta individual. De igual forma dimos cuenta de los requisitos necesarios para actualizarlos, así mismo se constató que todos los supuestos de retiro, requieren la autorización del IMSS, previa solicitud por parte del interesado.

En este orden de ideas, es momento de manifestar que aunque la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro en su artículo 83, contempla la disposición en una sola exhibición de los recursos aquí estudiados, para quienes cuentan con un plan de pensión establecido por patrón o derivado de contratación colectiva o también que la Ley del Seguro Social en sus artículos 154 y 162 sea expresa en cuanto a entregar en una sola exhibición los recursos de la cuenta de ahorro para el retiro y permita sumar a este monto la transferencia de los recursos acumulados en la subcuenta de vivienda, conforme al artículo 40 de la Ley del INFONAVIT y aun cumpliendo los tiempos de espera y montos constitutivos exigidos, se puede afirmar con asombro y agravio que tales leyes no definen un procedimiento mediante el cual se materialice esta entrega de los recursos en una sola exhibición.

Tal omisión sitúa en franca desventaja al trabajador, debido a que no tendrá otra opción más segura que demandar en las instancias correspondientes a su propia administradora para exigir la devolución de sus propios recursos,²⁷⁴ debiendo

²⁷³ *Ibidem*.

²⁷⁴ La LFT vigente, dicta que los conflictos individuales de seguridad social tienen por objeto reclamar el otorgamiento de prestaciones en dinero y en especie derivado de los diversos seguros que componen el régimen obligatorio del seguro social, así lo refiere y se expone aquí de manera

probar en juicio que ha cumplido con los requisitos de ley, los cuales podrían ser confirmados por la propia AFORE en primer lugar porque la ley autoriza estos supuestos, en segundo lugar porque tienen acceso a la base de datos nacional SAR, para la cuantificación de los periodos de espera, así también es legalmente autorizada la coordinación entre dichas entidades financieras con el propio IMSS, tal es el caso que podría comprobar por oficio la negativa de pensión, sucesivamente, en tercer lugar con la CONSAR pude solicitar que certifique si es auténtica la inscripción del plan de pensión patronal o derivado de contratación colectiva.

A esta lista dilatoria se suma el envilecimiento de las instituciones protectoras de los intereses de los trabajadores, puesto que aun existiendo un contrato aprobado por CONSAR, el cual representa un acto jurídico donde el trabajador es el mandante y los recursos citados son de su propiedad, se suma a esta desfavorable circunstancia la larga duración y las costas de los juicios, mientras que la administradora continua con su labor y cobrando comisiones.

Intentando encontrar un por qué a estos requisitos adicionales e ilegales, sin calificativos negativos, tal vez lo que se pretende con esta omisión de dictar en la legislación un procedimiento administrativo es evitar errores y dar certeza jurídica a cualquier entrega que se realice de este tipo de recursos, forzando al derechohabiente a entablar un juicio, entonces coincidimos con la propuesta de Linda Cristal Zárate, quien también recaba estos datos negativos y propone que debiera incluirse como parte de las hipótesis del juicio especial al que hace referencia el artículo 892 de la Ley Federal del Trabajo,²⁷⁵ concebido desde su origen como un procedimiento más ágil.

resumida el contenido de su artículo 899-A LFT y de las fracciones III y IV del artículo 899-B que reconoce el interés jurídico de los titulares de las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro sujetos a esta ley o sus beneficiarios para demandar por esta vía laboral.

²⁷⁵ Esta modificación procesal referida es una propuesta de tesis que para obtener el título de Licenciado en Derecho, elaborada por Zárate Ramírez Linda Cristal afirma que en la actual estado de cosas existe: *“...una evidente intención de los demandados de retrasar lo más posible la*

Con los datos anteriores, la propuesta personal desde esta investigación es incluir dentro de las facultades de la Procuraduría del Trabajo, la figura de mediación entre las administradoras y trabajadores, en lugar de CONDUSEF²⁷⁶ como lo es ahora, dada la naturaleza de las prestaciones y el espíritu proteccionista de las leyes laborales a favor de los trabajadores,²⁷⁷ para que luego este mismo organismo investigue, certifique la titularidad estableciendo un convenio entre las partes para la devolución de los recursos de la cuenta de ahorro para el retiro. Ofreciendo como argumentos para esta propuesta que la entidad financiera demandada tiene la carga de la prueba, puesto que cuenta con los medios oficiales y documentales que le permiten probar la titularidad y cuantificación de estos recursos antes, además que actualizado el retiro es un mandato de la Ley Federal del Trabajo y del seguro social que tales recursos están destinados a cubrir los medios de subsistencia del titular y que el retraso en la entrega de las prestaciones causa un perjuicio a los asegurados por privarlos indefinidamente de tales medios sumando a esta circunstancia la incapacidad para trabajar por edad.

En base a esta reflexión, podemos calificar de lamentable por parte de los integrantes de los sistemas de ahorro para el retiro este retraso y oposición sin sentido, que no sólo distorsiona la finalidad de la seguridad social como una institución protectora de la salud de la persona y de dichos medios de subsistencia, peor aún constituye una violación al mandato establecido en las

devolución de las aportaciones...”. Cfr., Integración al Artículo 892 de la Ley Federal del Trabajo de la Tramitación de la Devolución de Aportaciones Administradas por las AFORES, Universidad Autónoma de México, Ciudad Universitaria, Facultad de Derecho, Seminario de derecho del trabajo y de la seguridad social, 2009, p. 253.

²⁷⁶ El portal de CONDUSEF, se define como: “...una institución pública, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que defiende y promueve tus derechos e intereses como usuario de productos y servicios financieros, además de fomentar la educación financiera...”. Texto disponible en <https://eduweb.condusef.gob.mx/educatucartera/condusef.html>. Consultado el 10 de noviembre de 2017.

²⁷⁷ Rubén Portillo, exponiendo sobre las normas laborales y su proceso en una misma disposición legal no es casualidad, afirmando que: “...el legislador previo que si estaba creando una norma proteccionista del trabajador en su parte sustantiva debería ser en su parte adjetiva...”. Cfr., Portillo Arroyo, Rubén, *Derecho Procesal del Trabajo*, México, Porrúa, 2016, p. 30.

leyes que versa sobre el derecho a la devolución de estos recursos, cumplidos los supuestos prescritos en las normas citadas.²⁷⁸

Tal y como se ha señalado en líneas anteriores, el proceso de recuperación en una sola exhibición de los recursos acumulados en la cuenta individual de ahorro para el retiro, comienza por obtener por parte del IMSS una resolución donde conste la negativa de pensión²⁷⁹ para luego estar en capacidad para demandar en la vía laboral a la Administradora en juicio ordinario tal devolución, en el mismo acto se demanda al IMSS y CONSAR el reconocimiento de la titularidad de este derecho, si fuera el caso, al INFONAVIT.

El reconocimiento de los beneficiarios será por la vía laboral, mediante juicio especial, aunque es pertinente mencionar que, tratándose de beneficiarios distintos a los previstos en las leyes, es casi ineludible acreditar la dependencia económica respecto al trabajador de *cujus*.

Y es que en efecto, la LFT vigente, denomina este tipo de reclamaciones como conflictos individuales de seguridad social, autorizando a los titulares de las cuentas individuales de ahorro para el retiro o sus beneficiarios el derecho a demandar por esta vía su devolución, reconociendo de este modo la competencia de la Junta Especial de la Federal de Conciliación y Arbitraje de la entidad federativa del último centro de trabajo del derechohabiente.²⁸⁰

La competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para dirimir las controversias sobre las prestaciones de seguridad social, tiene su fundamento

²⁷⁸ Cfr., artículos 82, 83, noveno transitorio de la LSAR vigente, así como los artículos 154, 162, 190 y 302, LSS vigente.

²⁷⁹ El artículo 163 LSS, ordena que: *“...el otorgamiento de la pensión de vejez solo se podrá efectuar previa solicitud del asegurado y se le cubrirá a partir de la fecha en que haya dejado de trabajar, siempre que cumpla con los requisitos señalados en el artículo 162 de esta Ley...”*.

²⁸⁰ Cfr., artículos 899-A y 899-B, fracción III, respectivamente LFT vigente.

constitucional en la fracción XXXI, inciso b, del artículo 123,²⁸¹ y en los artículos 193 LSS y 501 LFT, de sus leyes reglamentarias que versan sobre los beneficiarios. Se considera útil transcribir aquí el contenido del artículo 295 LSS que expresa: “... *las controversias entre los asegurados y sus beneficiarios y el Instituto sobre las prestaciones que esta ley otorga, deberán tramitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje...*”

Otro criterio utilizado para justificar la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, para resolver las controversias que derivan de la seguridad social, obedece a la naturaleza laboral de este tipo de prestaciones, sirven de sustento a esta afirmación las tesis emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que a continuación se transcriben:

Época: Novena Época
Registro: 174596
Instancia: Segunda Sala
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XXIV, Julio de 2006
Materia(s): Laboral
Tesis: 2a./J. 100/2006
Página: 404

SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO. LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE ES COMPETENTE PARA CONOCER DEL JUICIO EN QUE SE DEMANDE A UNA ADMINISTRADORA DE FONDOS PARA EL RETIRO (AFORE) LA ENTREGA DEL SALDO DE LA CUENTA INDIVIDUAL DE UN TRABAJADOR.

La competencia para conocer del juicio entablado contra una Afore en el que se demande la entrega de las cantidades depositadas en la cuenta individual del Sistema de Ahorro para el Retiro de un trabajador, corresponde a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, pues la naturaleza de la prestación demandada involucra órganos administrados en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal, surtiéndose la competencia referida con base en el artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, de la

²⁸¹ De manera resumida el precepto en cita, dicta que la aplicación de las leyes de trabajo son competencia exclusiva de las autoridades federales, tratándose de empresas que sean administradas en forma directa o descentralizadas del gobierno federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y su correlativo 527, fracción II, inciso 1, de la Ley Federal del Trabajo. Ello es así, porque si bien es cierto que los recursos depositados en la cuenta individual de cada trabajador son de su propiedad, con las modalidades establecidas en la ley, también lo es que existe una estrecha vinculación entre las administradoras de fondos para el retiro y los institutos de seguridad social en la recepción, depósito, administración, transferencia y disponibilidad de los recursos, pues para que proceda la entrega de estos últimos al trabajador deben darse las hipótesis legalmente establecidas y mediar autorización de dichos institutos e, inclusive, tratándose de los recursos de la subcuenta de vivienda, éstos deben transferirse a la administradora de fondos para el retiro correspondiente por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, dado que su administración es llevada por dicho Instituto, que es quien cubre los intereses correspondientes, por lo que aunque no se señalen expresamente como prestaciones reclamadas en el juicio laboral la autorización de disponibilidad de recursos a los institutos de seguridad social y la transferencia de los fondos de la subcuenta de vivienda a la Afore para su entrega al trabajador, tales prestaciones deben considerarse implícitamente demandadas cuando se reclame la devolución del saldo integral de la cuenta individual del Sistema de Ahorro para el Retiro a la empresa administradora de fondos para el retiro correspondiente, ante la imposibilidad de desvincular tal prestación de las acciones principales de las que depende. Cabe destacar que lo anterior no contraría lo sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las tesis 2a./J. 105/99 y 2a. CXXXI/99, publicadas con los rubros: "COMPETENCIA LABORAL. CORRESPONDE A LA JUNTA LOCAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE CONOCER DE LOS CONFLICTOS LABORALES SURGIDOS ENTRE UNA EMPRESA ADMINISTRADORA DE FONDOS PARA EL RETIRO Y SUS TRABAJADORES." y "COMPETENCIA LABORAL. RESIDE EN LA JUNTA LOCAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE EL CONOCIMIENTO DE LAS DEMANDAS PROMOVIDAS CONTRA LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO (AFORES), POR SUS TRABAJADORES.", respectivamente, pues éstas se refieren a conflictos laborales entre las Afores y sus trabajadores, y no a juicios en que se demande la devolución al trabajador del saldo de su cuenta individual del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Contradicción de tesis 25/2006-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero, ambos en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito. 16 de junio de 2006. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Lourdes Ferrer MacGregor Poisot.

Tesis de jurisprudencia 100/2006. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintitrés de junio de dos mil seis.

Nota: Las tesis 2a./J. 105/99 y 2a. CXXXI/99 citadas, aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 106 y octubre de 1999, página 585, respectivamente.

Con fines ilustrativos, me permito transcribir por su claridad la siguiente tesis de nuestra Suprema Corte de Justicia, que aun cuando hace referencia a una instancia jurisdiccional jerárquicamente superior a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, es útil para delimitar la constitucionalidad de tales controversias:

Época: Novena Época
Registro: 176114
Instancia: Segunda Sala
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XXIII, Enero de 2006
Materia(s): Laboral
Tesis: 2a./J. 166/2005
Página: 1176

SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO. ES COMPETENTE UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA DE TRABAJO PARA CONOCER DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE PRECEPTOS LEGALES QUE REGULEN EL PAGO Y DEVOLUCIÓN DEL SALDO CORRESPONDIENTE A LAS APORTACIONES DEL FONDO DE LAS SUBCUENTAS DE CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ, Y DE VIVIENDA.

El Sistema de Ahorro para el Retiro constituye una prerrogativa constitucional y legal establecida en favor de los trabajadores, encaminada a su protección y bienestar, cuyo propósito es que cuando concluyan su vida laboral activa afronten su retiro con recursos propios acumulados en una cuenta individual durante toda su vida productiva, de manera que las controversias suscitadas con motivo de las aportaciones a los fondos de ahorro para el retiro son de naturaleza preponderantemente laboral, pues no es indispensable que el acto de autoridad tenga sustento en las Leyes Federal del Trabajo, del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores o de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, ni que estos ordenamientos sean aplicados por alguna de las autoridades previstas en el artículo 523 de la ley primeramente citada, sino que debe tomarse en cuenta que este aspecto social de la materia laboral se sustenta en el numeral 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de ahí que toda controversia derivada de una relación de trabajo o todo trámite administrativo que apunte a preservar derechos laborales quedarán enmarcados en los objetivos del derecho del trabajo. En congruencia con lo anterior, y de conformidad con los artículos 103, fracción I y 107, fracción VII, constitucionales; 114, fracción I, de la Ley de Amparo y 55, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se concluye que cuando se reclame la inconstitucionalidad de preceptos legales que regulen el pago y devolución del saldo correspondiente a las aportaciones del fondo de las subcuentas de cesantía en edad avanzada y vejez, y de vivienda, del Sistema

de Ahorro para el Retiro, se surten los presupuestos de competencia de un Juez de Distrito en Materia de Trabajo, pues el asunto implica un conflicto entre trabajador y patrón derivado de la relación de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con ella.

Contradicción de tesis 178/2005-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Primero, Décimo Cuarto y Sexto, todos en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 30 de noviembre de 2005. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: María Marcela Ramírez Cerrillo.

Tesis de jurisprudencia 166/2005. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del siete de diciembre de dos mil cinco.

No se puede cerrar este apartado, sin hacer mención de los términos establecidos en la ley de la materia, para ejercer las acciones que en derecho correspondan, por lo que finalmente haremos referencia al contenido del artículo 302 de la LSS, el cual es expreso, al dictar que el derecho del trabajador o pensionado y en su caso, sus beneficiarios a recibir los recursos de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez prescribe en favor del Instituto a los diez años de que sean exigibles.

CAPÍTULO 4. EVALUACIÓN JURÍDICA Y ECONÓMICA DEL SISTEMA.

En este capítulo se planteará una evaluación económica y legal sobre el sistema vigente de capitalización individual para el retiro, aunque el planteamiento es empírico por carecer de las exigencias de una metodología especializada, puede considerarse válido, pues está fundamentado en las conjeturas vertidas por especialistas en la crisis pensionaria y en datos verídicos publicados por órganos del Estado mexicano dedicados al análisis de las finanzas públicas y otros de carácter internacional vinculados con el desarrollo del sector laboral.

Específicamente nos apoyaremos en la evolución de ciertos indicadores económicos, los cuales afectan directa o indirectamente al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez del Instituto Mexicano del Seguro Social, tal vinculación reflejará el estado actual y su previsible ineficiencia, dada su baja cobertura poblacional.

Estudiaremos la prometida pensión mínima garantizada, desde dos vertientes, una se relaciona con la distorsión de los principios de la seguridad social, que a través de ella se impulsan, pues sustituyen la solidaridad y su carácter redistributivo del ingreso por el esfuerzo individual y la asistencia social. La otra vertiente que tiene que ver con el costo fiscal de esta pensión, en detrimento no sólo del IMSS, así también de la hacienda pública.

Pese a que se desvincularon este tipo de fondos de la seguridad social que les dio origen y del instituto que lo recauda, al ser colocados en el campo de la intermediación financiera, existe registro de que su inversión no ha incidido notoriamente en el sector de actividades productivas, toda vez que se tendría noticia de sus beneficios en algunas cadenas productivas, en contraste con las notables ganancias de las AFORE.

4.1. Dependencia del sistema al crecimiento económico y desarrollo nacional.

Para comenzar resumiremos que si el crecimiento económico es sostenido, implicará el aumento de la planta productiva y laboral, dicha dinámica generaría una mayor recaudación de impuestos que permitiría la programación de un presupuesto para la ejecución de las políticas públicas de largo plazo destinadas a fomentar el bienestar social. Así pues, el proceso descrito en este párrafo representa el anhelado desarrollo nacional.²⁸²

En esta lógica, los resultados de una evaluación al sistema de capitalización individual de ahorro para el retiro, no puede desligarse del proceso económico y social de nuestro país, de igual forma, dependen de la eficiente inversión de los recursos para generar rendimientos a largo plazo, que a su vez, logren ser suficientes para soportar la esperanza de vida de los retirados.

Más detalladamente, se observa que la eficacia del sistema en estudio, es dependiente al desarrollo favorable de ciertos indicadores económicos, puesto que en un escenario inverso al crecimiento económico²⁸³ donde la tasa de desempleo es alta y con ello disminuye la inscripción al régimen obligatorio del seguro social, principal fuente de recaudación de este tipo de recursos,²⁸⁴ se tiene por

²⁸² El crecimiento y desarrollo representan uno de los principales problemas de carácter real que son objeto de estudio o enfoque de la ciencia económica, atañe a si las distintas sociedades son capaces de producir más bienes y servicios para atender las necesidades de sus integrantes. En cuanto a la diferencia entre estos conceptos Antonio Bustos Gisbert, refiere que es meramente terminológica y que la tendencia del crecimiento se asocia al progreso económico de las sociedades más avanzadas y por lo que hace al desarrollo se asocia con las naciones que aún se encuentran muy por debajo de los niveles de satisfacción de necesidades que observamos en el mundo occidental. Cfr., Bustos Gisbert, Antonio, *Introducción a la Economía, Tratados y Manuales de Empresa*, Civitas-Thomson Reuters, España, 2016, p. 37.

²⁸³ Si la actividad económica se ralentiza, la economía entra en una fase contractiva o recesiva, representa el opuesto a la fase expansiva de la actividad económica. Estas fases están asociadas a los problemas de carácter de real que estudia la economía denominado de estabilidad económica. Cfr., Bustos, Antonio. *Op., Cit.*, p. 36.

²⁸⁴ El empleo asegurado en el IMSS, cerró el año de 2016 con una afiliación de 18, 616, 624, puestos de trabajo, registros pormenorizados con nombre y apellido, con semanas cotizadas,

consecuencia una limitada cobertura de la población beneficiaria, afectando también el financiamiento de las prestaciones.

Podemos confirmar esta circunstancia, tomado como referencia a Fernando Solís y Alejandro Villagómez, quienes mencionan que: *“...los cambios en la economía ya sean estructurales o asociados al ciclo económico, pero que conducen a un mayor desempleo y a un adelgazamiento del sector formal de la economía. Esto ocasiona mayores pagos por seguro de desempleo o de un menor número de contribuyentes a la seguridad social en relación a los beneficiarios...”*.²⁸⁵

Otro indicador, que determina la calidad en los rendimientos de la inversión de los fondos para el retiro, es el indicador global de la actividad económica en relación con la tasa de inversión,²⁸⁶ ya que revela el porcentaje de inversión que se ha canalizado a las empresas, si es de buen grado, generalmente desembocaría en la creación de puestos de trabajo, que trae consigo la elevación del nivel de vida de la población.

Pero si por el contrario, la economía se encuentra en una fase de desaceleración, generalmente los flujos de inversión no serían canalizados a las actividades productivas, por ser escasas o calificadas como riesgosas, en consecuencia los comités de inversión de las SIEFORE, optarían por la diversificación de valores con mayores rendimientos, pero con un riesgo mayor, siempre que el régimen de

asociados a una empresa, un historial salarial, un pago de cuotas entre otros datos. Cfr., *Informe del Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del IMSS 2016-2017*. Texto disponible en <https://www.imss.gob.mx/sites/all/staties/pdf/informes/20162017/06-cap02.pdf>. p .48 Consultado el 07 de febrero de 2018.

²⁸⁵ Solís Soberón, Fernando y Villagómez A. Alejandro, *La Seguridad Social en México*, CIDE-FCE, México, 2001, p. 33.

²⁸⁶ El economista Benito Solís, sostiene que el monto de la producción que se canaliza a nueva inversión incide sobre el crecimiento económico, para tal efecto confronta la tasa de inversión de China la cual para el 2009, supera el 40% del PIB respecto a la de México cercana a un 20%, otro dato que utilizo del mismo año fue el de la inversión extranjera neta que fue de cinco mil millones de dólares mientras que en China fue diez veces superior. Cfr., Benito Solís Mendoza, “La inversión como fuente de crecimiento”, *El Financiero, Opinión*, martes 27 de julio de 2010, p. 23.

inversión lo autorice, por lo regular optan por invertir en valores emitidos y garantizados por el gobierno federal, que no generan el rendimiento suficiente para elevar significativamente el saldo de la cuenta individual, frente a la continua devaluación del poder adquisitivo, es por esto que a través de la pensión mínima garantizada no se obtiene la solvencia monetaria para enfrentar con dignidad la vejez, entre otras circunstancias que inciden sobre el sistema vigente de ahorro para el retiro, las cuales veremos a lo largo de este capítulo.

Al día de hoy, los fondos de ahorro para el retiro han sido colocados principalmente en deuda gubernamental, que a su vez se utiliza para sufragar el ya bien conocido y continuo déficit fiscal, dirigido entre otros rubros al pago de pensiones de los diferentes sistemas federales y municipales, hasta las cuestionadas prestaciones y pensiones de los ex mandatarios y funcionarios públicos por ser calificadas como exorbitantes, atendiendo a su cuantía muy diferenciada de la pensión mínima garantizada y del grueso de la población que no alcanza a cobrar ni eso, como ejemplo de esta diferenciación, tenemos que el funcionario José Ángel Gurria quien recibe 3 millones de pesos anuales incluyendo prestaciones, en contraste con las muy deterioradas pensiones que reciben los profesores y empleados de universidades públicas.²⁸⁷

Otro aspecto importante, es que el prometido crecimiento económico que alcanzaríamos con la aprobación de las reformas estructurales de segunda generación,²⁸⁸ nunca llegó, se hizo creer que los fondos del retiro lograrían por un

²⁸⁷ Cfr. Enrique Galván relata que: “... el jubilado más joven del mundo es el mexicano José Ángel Gurria actual director de la OCDE. En 1994-tenía 43 años y solo 11 meses como director de Nacional Financiera-se jubiló con pensión completa. Lleva 23 años cobrando...” Galván Ochoa Enrique, Dinero, “En quiebra las pensiones de 14 universidades, 22 de junio 2017”, La Jornada, México. Texto disponible en <https://www.jornada.unam.mx/2017/06/22/opinion/008o1eco>. Consultado el 14 de marzo de 2018.

²⁸⁸ Berenice P. Ramírez López explica sobre dichas reformas: “...las que persiguen que el crecimiento económico de los países se establezca sobre las bases de la competencia internacional, la liberalización comercial y financiera y la privatización, lo cual ha conducido a una mercantilización de los servicios que tradicionalmente proporcionaba la administración pública, como son los relativos a la salud y a las pensiones...”. Cfr. *Sistema de Pensiones en México*,

lado impulsar a los mercados financieros y por otro que serían dirigidos a la inversión productiva, es decir con miras hacia el futuro o reinversión.²⁸⁹

Desafortunadamente los pronósticos de crecimiento económico para 2018 en México son modestos, continuarán las implicaciones recesivas y sin que pueda reducirse la desigualdad, así lo dio a conocer la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos conocida por sus siglas OCDE, en su reporte anual y mundial denominado Perspectivas Económicas.²⁹⁰

4.1.1. El salario real y la inflación.

Se consideró necesaria la valoración de estos indicadores económicos, porque inciden directamente sobre la calidad de vida de los trabajadores, toda vez que el salario es la base de cotización actual que definirá el esquema de retiro.

Por otra lado no podemos omitir mencionar la erosión implacable que la inflación ejerce sobre los salarios,²⁹¹ fenómeno que resulta en una constante e imparable pérdida del poder adquisitivo.

Presente y Futuro, coordinadora Brugada Molina, Clara, Cuadernos legislativos, LIX Legislatura, México, 2004, p. 19.

²⁸⁹ Explica la misma autora, que un objetivo de la reforma era que el ahorro de los trabajadores al ser canalizado a la inversión productiva generaría un círculo virtuoso de crecimiento económico, pero la realidad ha sido otra, describe más adelante que pareciera ser que hay una fuerte inclinación a financiar incentivos al consumo, más que a la inversión productiva. Brugada Molina. *Op. Cit.*, pp. 22- 25.

²⁹⁰ González Amador, Roberto, "Reformas mejoraron empleo, pero no redujeron desigualdad: OCDE", La Jornada, sección economía, miércoles 29 de noviembre de 2017, México, p. 21.

²⁹¹ El informe Mundial sobre Salarios 2016/2017. Resumen ejecutivo realizado por la OIT, concluye que en las tendencias del salario real influyen factores económicos como el crecimiento del PIB y la inflación de precios, además de otros factores, Actualmente muchos estudios indican que en la mayor parte de los países el crecimiento salarial mundial en los últimos decenios ha quedado a la zaga del crecimiento de la productividad laboral; ello ha provocado un descenso de la participación salarial en el PIB. Así también que la desigualdad salarial ha aumentado. Texto disponible en http://www.ilo.org/wcm/ps5/groups/publics/documents/publication/wcms_537989.pdf. Consultado el 15 de enero 2018.

Las estimaciones que sobre estos dos indicadores se han dado a conocer para nuestro país, en general pueden calificarse como desfavorables, dada la falta de crecimiento económico, los altos niveles de pobreza que corresponden al 43.6 % de la población en dicha situación,²⁹² sumándose a esta situación que en México, el salario mínimo no satisface la línea de bienestar.

El establecimiento de la cuantía del salario mínimo general es de gran trascendencia, ya que es un valor de referencia para la cuantificación de las prestaciones del seguro social y del sistema de retiro.

Los cálculos en el rubro de bienestar en México, efectuadas por el CONEVAL en 2016, determinan que el porcentaje de la población con ingreso inferior a la línea de bienestar representaba del 50.6, equivalente a 62 millones de personas, cifras mayores respecto a 2008, año en que el porcentaje de la población situada en este rango de ingresos fue del 49% equivalente a 54.7 millones de personas. Tal comparación nos permite reconocer un estancamiento no sólo de la economía nacional, también que las políticas públicas de desarrollo social son ineficaces.²⁹³

A grandes rasgos la OIT, sostiene, que los salarios pueden definirse según el enfoque, por ejemplo son considerados como una fuente de ingresos de los trabajadores, como un componente fundamental de las condiciones de trabajo y empleo de las empresas, representan una variable esencial para la competitividad

²⁹² La Ley General de Desarrollo Social indica que para medir la pobreza es necesario tomar en cuenta los siguientes indicadores: ingreso corriente per cápita, rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad de espacios, entre otros. Texto disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_260118.pdf. Última reforma DOF 26-01-2018. Consultado el 15 de enero de 2018.

²⁹³ Comunicado de Prensa no. 09, 30 de agosto de 2017, Evolución de la pobreza 2010-2016, Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2016. Texto disponible en <https://coneval.org.mx/salaprensa/comunicadoprensa/documents/comunicado-09-Medición-pobreza-2016.pdf>. Consultado 15 de enero 2018.

y se relaciona con otros indicadores como el empleo, la productividad y la inversión.²⁹⁴

Sobre los resultados en el desempeño salarial tenemos que José Manuel Salazar-Xirinachs, director de la OIT para América Latina y el Caribe sostuvo con base al documento denominado Panorama Laboral 2017, entre el 2005 y el 2015, que México exhibió la peor evolución salarial de América Latina, con un decrecimiento de 12% del salario promedio real mensual, más específicamente México reportó que los salarios del sector público son alrededor de 50% más altos que el salario promedio general, datos que revelan la desigualdad salarial que existe dentro de la población económicamente activa, ello sin tomar en cuenta la desigualdad de ingreso en cuanto al género.²⁹⁵

La OCDE concluyó en noviembre de 2017, que: *“...México es junto con Chile, el país con mayor desigualdad del ingreso entre aquellos que forman parte del organismo (...) en México, 20% de la población ubicada en la parte más alta de la pirámide del ingreso gana 10 veces más que aquellos que están en el 20 por ciento de la base...”*²⁹⁶

En este mismo tenor, el economista Enrique Galván Ochoa califica al sueldo mínimo actual como el más bajo del mundo, al declarar que: *“...en México los salarios reales disminuyeron hasta caer al sótano mundial...”*²⁹⁷

²⁹⁴ OIT, Texto Disponible en <http://www.ilo.org/global/topics/wages/lang--es/index.htm>. Consultado el 15 de enero de 2018.

²⁹⁵ Martínez, María del Pilar. “México, en la cola de Desempeño Salarial”. Texto disponible en <https://eleconomista.com.mx/empresas/Mexico-en-la-cola-de-desempeño-salarial-20171219-0039.html>. Consultado 21 de enero de 2018.

²⁹⁶ Cfr., González Amador, Roberto, “Reformas mejoraron empleo, pero no redujeron desigualdad: OCDE”, La Jornada, sección economía, miércoles 29 de noviembre de 2017, México, p. 21.

²⁹⁷ El economista y titular de la columna Dinero, opina: *“... México: el sueldo más bajo del mundo...”*, describe que el último aumento al salario mínimo del 2017, autorizado por la Conasami, equivalente a 8.32 pesos, no alcanza ni siquiera para comprar un kilo de tortillas. Galván Ochoa, “México: el sueldo más bajo del mundo”, La Jornada, 22 de noviembre de 2017. Texto disponible en <https://www.jornada.unam.mx/2017/11/22/opinion/006o1eco>. Consultado el 22 de enero de 2018.

Plasmados los índices anteriores, nos encontramos frente a un indiscutible deterioro salarial e incremento de la pobreza de origen multifactorial, fenómeno que ha persistido en las últimas tres décadas, sumándose a esta calamidad, otros factores como son la política económica gubernamental de concertación tripartita para la contención del salario mínimo ejecutada actualmente por la Comisión de salarios Mínimos conocida por las siglas Conasami, estoy haciendo alusión a los coloquialmente conocidos topes salariales, instrumentados desde el gobierno de José López Portillo.

Otro factor que incide negativamente es que las reformas estructurales ejecutadas no han logrado los resultados esperados en el sector productivo, ni los puestos de trabajo, que el discurso oficial prometía.

Desde nuestra perspectiva, consideramos que la política salarial imperante no ha sido la adecuada para dar fortaleza al salario, Arturo Guillen Romo describe que esta tendencia ha consistido en: *“...decretar los aumentos anuales del salario mínimo en función de la inflación esperada. Como en los hechos la inflación real supera la esperada, se traduce en un deterioro del salario real. A partir del piso establecido por el aumento al mínimo, los sindicatos negocian los salarios contractuales, sin que los aumentos acordados rebasen normalmente el tope salarial...”*²⁹⁸ sugiere en cambio que: *“... se eliminen los topes salariales y hacer que los aumentos del salario mínimo sean moderadamente superiores a la tasa de inflación pasada...”*²⁹⁹

En razón de lo expuesto, tenemos que el salario mínimo es insuficiente para alcanzar la línea de bienestar establecida por el Consejo Nacional de Evaluación

²⁹⁸ Calva, José Luis, coordinador, *Políticas Macroeconómicas para el Desarrollo Sostenido*, Consejo Nacional de Universitarios, Juan Pablos Editor, México 2012, p. 292.

²⁹⁹ *Ibidem*.

de la Política de Desarrollo Social en lo sucesivo CONEVAL,³⁰⁰ puede trasladarse esta característica cualitativamente negativa a la suerte que corren las aportaciones dirigidas al sistema de retiro, por lo que la obligación subsidiaria del Estado es inevitable.

La condición descrita en el párrafo superior representa lo que a nuestro juicio, es otra debilidad del sistema de capitalización individual vigente, pues con tal antecedente, se ve muy lejano que pueda materializarse el objetivo de la seguridad social consistente en la protección del ingreso en la vejez mediante una pensión que garantice un nivel mínimo de subsistencia y bienestar, pero estos parámetros no parecen tener cabida frente al criterio de rentabilidad y esfuerzo individual que apartaron a estos recursos de la seguridad social, entre otras deficiencias que estudiaremos a lo largo de este capítulo.

Sintetizando, en la actualidad el salario mínimo general con todo y el último aumento en 2017 no es suficiente para satisfacer la canasta alimentaria y no alimentaria en núcleos urbanos, pues los \$88.04 pesos aprobados últimamente, sólo alcanza para adquirir 92 % de los satisfactores de la línea mínima de bienestar.³⁰¹

Podemos afirmar, que el deterioro de los salarios es una constante conocida y experimentada por todos, basta saber que el salario mínimo ha perdido el 68% de su poder adquisitivo, en el periodo de 1980 a 2000,³⁰² de ahí que los salarios

³⁰⁰ La Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) en voz de Gustavo de Hoyos calificó el último aumento al salario mínimo de 80.04 a 88.36 pesos a partir del primero de diciembre del 2017 como: *"...un avance limitado y de medio camino, pues solo cubrirá el 92.76 por ciento de la línea de bienestar establecida por el CONEVAL..."*. Cfr., Garduño Roberto, Muñoz Patricia, et al, "Demandan diputados que el mínimo llegue a \$100 por día", La Jornada, sección política, 22 de noviembre de 2017, México, p. 4.

³⁰¹ Datos de COPARMEX, asociación que proponía elevar el salario mínimo general a 95. 24 pesos para empatarlo a la línea de bienestar establecida por CONEVAL. Cfr., González Lilia, "Repunte del mínimo quedó limitado: Coparmex", El Economista, sección empresas y negocios, miércoles 22 de noviembre de 2017, México, p. 37.

³⁰² Cálculo de Soria V. Cit., por Arturo Guillen Romo en Calva. Op. Cit., p. 291.

precarios impactan negativamente en el día a día y a futuro, pues las pensiones corresponderán al nivel de ingresos con el que se cotizó en el periodo de actividad laboral.

No es desproporcionado sostener que la condición económica actual, no facilita la acumulación de los recursos provisionales para consolidar el nivel de la pensión objetivo adecuado y mucho menos la práctica del ahorro voluntario.

Otra deficiencia del actual sistema de capitalización individual, estriba en no generar de forma autónoma la renta vitalicia para los asegurados con una carrera de cotización en el rango de ingresos equivalente a un salario mínimo, ya que el monto constitutivo no logrará completarse únicamente con las aportaciones actuales, no es casualidad como ya se abordó en páginas anteriores que la legislación ordene al gobierno realizar la aportación complementaria.

Los salarios en su interacción con la inflación son afectados en cuanto a su poder adquisitivo y luego si proyectamos la tendencia negativa que ha prevalecido de estos indicadores al futuro, sin los debidos ajustes al salario mínimo, que es la base de cálculo actual de la pensión mínima garantizada, en consecuencia se fomenta el deterioro en la calidad de vida de los pensionados.

La inflación se define en términos generales como la elevación del nivel general de los precios, se mide normalmente con el índice de precios al consumo, específicamente tenemos que la inflación subyacente es la que viene reflejada por la evolución del Índice de precios al consumo y está integrada por dos índices básicos: precios de los productos elaborados (alimentos elaborados y productos industriales no energéticos) y precios de los servicios (incluyendo alquileres).³⁰³

³⁰³ Tamames Ramón y Gallego Santiago, Diccionario de Economía y Finanzas, 11ª edición, Alianza Editorial, Madrid, 2000, pp. 244-245.

Aunque de manera continuada se ha ejecutado una política de control hacia la baja de este indicador a diferencia de las décadas de los setentas a los noventas, años que pueden recordarse macroeconómicamente hablando por una dinámica inflacionaria galopante y de fuertes devaluaciones, sin embargo para desgracia colectiva las políticas económicas actuales no resultaron suficientes para evitar el alza en los precios de los alimentos, precarizando de manera irreversible el ingreso y por consecuencia han aumentado los índices de pobreza.

Reconocido este deterioro generalizado de los salarios, podemos proyectar de manera empírica, que en tanto no haya cambios sustanciales en los principales indicadores macroeconómicos, es muy probable que no se corrija, la creciente pauperización de amplios sectores populares.

Diversas publicaciones de prensa, relatan esta dinámica inflacionaria, por ejemplo el entonces gobernador de este banco central, Agustín Carstens declaró en octubre de 2012, ante la firma calificadora de valores Fitch Raitings que: *“...la persistencia de la inflación por arriba del techo máximo fijado por el Banco de México, se ha prolongado bastante y ya es un tema de preocupación pública porque existe evidencia de que podría estar afectando los salarios...”*.³⁰⁴

Años posteriores y más recientes encontramos documentada la persistencia del aumento de la inflación, considerando el reporte del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) sobre la inflación de noviembre del 2017, al precisar que en términos anualizados llego a 6. 63 por ciento, dicha tasa duplicará el objetivo del Banco de México proyectado en 3 por ciento,³⁰⁵ calificada como la más alta en seis años, en función de un periodo similar desde 2011.³⁰⁶

³⁰⁴ González Amador, Roberto, “Inflación, “preocupación pública”, alerta Carstens”, La Jornada, sección economía, miércoles 31 de octubre de 2012, México, p. 25.

³⁰⁵ González Amador, Roberto, “Reformas mejoraron empleo, pero no redujeron desigualdad: OCDE”, La Jornada, sección economía, miércoles 29 de noviembre de 2017, México, p. 21.

³⁰⁶ Rodríguez, Israel, “Inflación en noviembre, la más alta en seis años”, La Jornada, viernes 08 de diciembre de 2017, sección economía, México, p. 22.

4.1.2. Mercado laboral.

En los siguientes subíndices presentaremos cifras que revelan la calidad de inserción del mercado laboral mexicano, dejando a los expertos la desagregación de estas cifras, por nuestra parte podemos sostener que las características de nuestro mercado de trabajo no favorecen el crecimiento continuo de la cobertura poblacional, ni tampoco la densidad de cotización necesaria para alcanzar la pensión mínima garantizada y mucho menos un nivel de pensión objetivo de aceptable solvencia, dada la imperante discontinuidad en los puestos formales de trabajo y la movilidad laboral de los trabajadores, en la opinión de Carlos J. Soto Pérez es el mercado de trabajo: *“...que no ha demostrado una capacidad incluyente ni en términos de generación de trabajo decente ni de niveles contributivos...”*³⁰⁷

4.1.2.1. De la población económicamente activa y su ocupación en plazas formales con prestaciones de ley.

A continuación, expondremos las cifras relacionadas con la calidad de inserción del mercado de trabajo, correspondientes al cuarto trimestre del 2017, resultados obtenidos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo³⁰⁸ (ENOE), realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en lo sucesivo INEGI.

³⁰⁷ Movilidad Laboral y su Efecto en la Tasa de Reemplazo. *Op., Cit.*, Ham Chande, Roberto, Ramírez López, Berenice et al, (coordinadores), *Evaluación y Tendencias de los Sistemas de Pensiones en México*, Colegio de la Frontera Norte- UNAM- Porrúa, México, 2008, p. 49.

³⁰⁸ En este capítulo cuando hagamos referencia a la ENOE cuarto trimestre del 2017, estaremos utilizando como fundamento la siguiente cita, Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, ENOE, Cifras durante el cuarto trimestre de 2017. INEGI, comunicado de prensa núm. 70/18. 13 de febrero de 2018. Nota Técnica. Texto disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/>. Consultado 26 de febrero de 2018.

En principio de cuentas tenemos que la población de nuestro país fue censada por este Instituto en el trimestre referido con un total de 123, 982, 528 millones de personas.

La población económicamente activa en lo sucesivo PEA, abarca a la población de 15 años y más disponible para producir bienes y servicios en el país, su cálculo resulta en 54. 7 millones equivalente a 59. 4% del total.

Dentro de esta gran división, referida como PEA se distingue a:

a) Población ocupada. El INEGI, identifica a esta población por haber participado en la generación de algún bien económico o en la prestación de algún servicio, el trimestre en estudio denoto que la población ocupada PO en lo sucesivo, fue de 52. 9 millones de personas, su estructura porcentual dentro de la PEA es de 96. 7%.

b) Población desocupada. El INEGI la distingue como aquella que no trabajó siquiera una hora durante la semana de referencia de la encuesta, pero manifestó su disposición para hacerlo e hizo alguna actividad para obtener empleo, la tasa de desocupación ya ajustada por estacionalidad fue de 3. 4 de la PEA.

En segundo lugar, atenderemos al número de personas que ocupan una plaza con prestaciones de ley y de seguridad social afiliadas al IMSS, condición de alta trascendencia, al guardar relación directa con la densidad de cotización necesaria para acceder a una pensión mínima garantizada o un nivel de pensión objetivo en función de la carrera salarial dentro del actual sistema de capitalización individual para el retiro.

En este orden, citaremos el informe que rindió el ejecutivo federal al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del IMSS, 2016-2017, en su

capítulo II. 2, titulado aseguramiento en el IMSS,³⁰⁹ en el cual se documenta lo que a continuación expondremos:

El aseguramiento asociado a un empleo cerró el año de 2016, con una afiliación de 18, 616, 624, puestos de trabajo, con base a los registros pormenorizados con nombre y apellido, con semanas cotizadas, asociados a una empresa, un historial salarial y un pago de cuotas entre otros datos.

Sobre el tipo de empleo afiliado al IMSS que se registró en 2016, este mismo informe concluyó que el 86 % (16 millones) de los 18. 6 millones de puestos de trabajo fueron empleos permanentes y el restante 14 % (2.6 millones) fueron puestos del tipo eventual.

Conviene prestar atención, sobre el número de trabajadores asegurados o puestos de trabajo, pues el informe en cita hace referencia a los asegurados que tienen una relación laboral con un patrón en el sector privado, con ciertas excepciones de aseguramiento por convenio (como patrones, personas físicas y productores de caña de azúcar, que refieren a personas ocupadas o con un empleo, pero sin una relación subordinada), toda vez que un mismo afiliado puede registrarse en el instituto, con más de un empleo, en más de una empresa, de ahí que esta cifra contabiliza a los afiliados tantas veces como número de empleos mantengan, este doble registro encuadra en el fenómeno conocido de subocupación.

Dentro del mercado laboral, existe un grupo de la población que se ve en la necesidad de trabajar más tiempo, para sobrellevar los embates recesivos, este fenómeno es conocido como subocupación, al respecto el INEGI explica en la nota técnica de la encuesta en referencia, que se traduce en la búsqueda de una

³⁰⁹ Cfr., Informe del Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riegos del IMSS 2016-2017, pp. 48-50. Texto disponible en <https://www.imss.gob.mx/sites/all/staties/pdf/informes/20162017/06-cap02.pdf>. Consultado el 07 de febrero de 2018.

ocupación complementaria o de un nuevo trabajo con mayor horario. El reporte del último trimestre del 2017, sobre la población subocupada a nivel nacional fue de 3.6 millones de personas y representó 6.8 % de las personas ocupadas.

Ahora bien, para dejar constancia sobre las cifras históricas, citaremos los datos que el IMSS dio a conocer mediante comunicado de prensa,³¹⁰ sobre la afiliación a los puestos de trabajo, que obran en sus registros al mes de enero de 2017, resultando en 18,699,916, de este total el 86% son permanentes y 14% eventuales, el mismo comunicado precisa de forma literal que en los últimos seis años, estos porcentajes se han mantenido relativamente constantes.

En tercer lugar, confirmamos que el mercado laboral no está generando las plazas formales que la población económicamente activa requiere, con sus respectivas prestaciones de seguridad social y por lo tanto la posibilidad de cotizar al sistema de capitalización individual para el retiro.

Por último, cobra sustento la afirmación vertida en el párrafo anterior si tomamos en cuenta las cifras que el INEGI dio a conocer del cuarto trimestre de 2018, sobre el número de trabajadores subordinados y remunerados, con acceso a instituciones de salud como prestación por su trabajo, cantidad que ascendía a 19.6 millones de trabajadores y la cuantificación de los trabajadores que disponen de un contrato por escrito, en el mismo periodo estudiado, resultando sólo en 19.7 millones, de un total de 54,696.68 millones de personas de la PEA. Así pues volvemos a confirmar que el mercado laboral no está creando ni siquiera la mitad de los empleos formales necesarios.

³¹⁰ Puestos de Trabajo Afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) al mes de enero de 2017, IMSS, comunicado de prensa no. 035/2017. Texto disponible en <https://imss.gob.mx/prensa/archivo/201702/035>. Consultado el 06 de febrero de 2018.

4.1.2.2. El desempleo y la economía informal.

Estos dos fenómenos inciden gravemente en la continuidad de cotización de cualquier sistema de seguridad social, sea de reparto o de capitalización individual, pues evitan la acumulación de reservas colectivas o de recursos en la cuenta individual.

Desgraciadamente las cifras son alarmantes y nos obligan a cuestionar el rumbo de la economía nacional, debido a la avasallante precarización de la población, por causa del desempleo y la informalidad, toda vez que estos fenómenos cancelan el acceso formal a un régimen de seguridad social, afectando no sólo el presente, sino también la vejez.

Encontramos que existen deficiencias estructurales de la economía mexicana para evitar la exclusión de millones de personas de los beneficios de la seguridad social, derivada de puestos formales de trabajo, esta exclusión nos habla sobre el deficiente desarrollo económico nacional, por ejemplo la OIT dio a conocer en su Informe Mundial sobre Protección Social 2017-2019, que en México sólo el 50.3 % de la población cuenta con algún tipo de protección social, peor aún el mismo informe sitúa a nuestro país muy por debajo del promedio de América Latina y el Caribe que es de 61.4%,³¹¹ recomendando al efecto la formalización de la economía y ampliar la cobertura de protección social a la infancia y grupos vulnerables, así como a los trabajadores desempleados.

Es urgente evitar que el gasto en seguridad y protección social sea desviado hacia el clientelismo político, porque dichos subsidios no representan políticas públicas para que los grupos vulnerables superen su condición de pobreza o de indigencia,

³¹¹ “4 de cada 10 personas no tienen ningún tipo de protección social en AL: OIT”, Aristegui Noticias, Redacción, diciembre 05, 2017, Texto disponible en <https://aristeginoticias.com/tag/desempleo/>. Consultado el 23 de febrero de 2018.

por otro lado se requiere un verdadero compromiso social para direccionar los recursos del gasto público hacia la seguridad social.

Actualmente el paradigma que más prevalece es el de productividad, sin embargo y afortunadamente hay una tendencia mundial de amalgamar la productividad empresarial con el beneficio de la comunidad, incidiendo de paso sobre la ecología, el patrimonio cultural, la felicidad y tranquilidad de los trabajadores involucrados en el proceso productivo, tendencia conocida como empresas socialmente productiva.

Antes de dar a conocer los Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (en adelante ENOE), las cifras durante el cuarto trimestre de 2017, es conveniente enunciar las características de la población ocupada informal, que el INEGI da a conocer, al agrupar todas las modalidades de empleo informal, incluyendo el sector informal, trabajo doméstico remunerado de los hogares, trabajo agropecuario no protegido y trabajadores subordinados que aunque trabajan en unidades económicas formales, lo hacen en modalidades fuera de la seguridad social, en las que se elude el registro.

Dicha encuesta informa para el último trimestre del año 2017, que todas las modalidades de empleo informal sumaron 30.2 millones de personas, representando el 57% de la población ocupada, desagregando esta cifra de la siguiente manera:

- Tasa de ocupación en el sector informal asciende a 14. 2 millones de personas.
- En el ámbito de las empresas, gobierno e instituciones se ubican 7.4 millones de personas.
- En actividades agropecuarias 6. 3 millones de personas.
- En el servicio doméstico remunerado 2. 3 millones de personas.

También fueron noticia, por cierto negativas, los indicadores de ocupación y empleo dados a conocer por el INEGI para julio de 2017, toda vez que concluían que la informalidad laboral conservó una tasa de 57.1 % de la población económicamente activa, porcentaje sin variación respecto al mismo mes pero del 2016.³¹²

Otro fenómeno negativo es el desempleo, por sus múltiples consecuencias, es conocido como tasa de desocupación (TD, en lo sucesivo) respecto de la PEA, pero fijaremos nuestra atención sobre los efectos en la carrera salarial de las personas necesaria para obtener una pensión, el INEGI describe que la población desocupada es aquella que no trabajó siquiera una hora durante la semana de referencia de la encuesta, pero manifestó su disposición para hacerlo e hizo alguna actividad por obtener empleo.

En el periodo de octubre a diciembre de 2017, la TD ascendía a 3.4 millones de personas de la PEA, afectando a 1.8 millones de personas, datos depurados insertos en la ENOE.

Es conveniente aclarar que la magnitud actual de la desocupación en México, también es influenciada por los efectos recesivos de la economía global, ya en Octubre 2011, Ryamond Torres coordinador del “Reporte Mundo del Trabajo 2011: Haciendo que los mercados trabajen para generar empleo”, elaborado por la OIT, explicaba que la economía mundial ha entrado en una nueva fase de debilidad o desaceleración, el mismo coordinador asignado declaró que el saldo es negativo tratándose de creación de empleos, redundando que no se ha

³¹² “La Mayoría del Trabajo en México es Informal: ahí estaban 57% de los ocupados en julio”, Aristegui Noticias, Redacción agosto 25, 2017, 10:51 am. Texto disponible en <https://aristeginoticias.com/tag/desempleo/>. Consultado 23 de febrero de 2018.

prestado suficiente atención a los empleos como motor de la recuperación, ya que los países se han enfocado en aplacar la crisis financiera.³¹³

En este mismo reporte, se dictamina que la mayor parte de los países evaluados registra un deterioro en su capacidad de generar nuevas plazas, en otras palabras su saldo es negativo en México y Rusia la caída del empleo es notable.

Anteriormente, las declaraciones del entonces director general de la OIT, Guy Ryder, sobre el aumento en el desempleo mundial, también fueron noticias, pues en el año 2014, dio a conocer horas antes del inicio de labores del Foro Económico Mundial de Davos, que a nivel global, el año 2013 cerró con casi 202 millones de personas sin un puesto de trabajo fijo, conjeturando, que los gobiernos de los países en desarrollo podrían hacer y deberían hacer más, persistirá la lenta recuperación en las economías de las crisis financiera que estalló en 2008.³¹⁴

A la postre, confirmamos la evidente persistencia del desempleo y sus efectos negativos en la densidad de cotización y en los niveles de cobertura poblacional, por ejemplo, las proyecciones para América Latina de 2014 hacia 2018 que se dieron a conocer por la OIT, sobre la disminución de las tasas de desempleo regionales son limitadas, ya que se paso de 6.5 % a tan solo 6.4%, en el año 2016. De ahí que el horizonte laboral para los jóvenes seguirá siendo particularmente duro, según narra la prensa de la época, del día 31 de octubre de 2001, dado que el citado organismo intergubernamental previo que: *“...hacia 2018 los prospectos para los jóvenes no sugieren una mejoría significativa...”*, tratándose de la reducción en los niveles de informalidad laboral, *“...podría tomar al menos tres décadas...”*.³¹⁵

³¹³ González Yutzil, Ixel, “Se debilita el empleo a nivel mundial: OIT”, El Universal, Cartera, México, lunes 31 de octubre de 2001, sección b.

³¹⁴ DPA, AP y Reuters, “Aumenta el desempleo mundial que afecta ya a 200 millones: OIT”, La Jornada, sección economía, México, martes 21 de enero de 2014, p. 23.

³¹⁵ *Ibidem*.

4.1.2.3. Reducción de la planta laboral del sector público.

La implementación de reformas estructurales de segunda generación identificadas como aquellas que liberalizan sectores que anteriormente eran administrados por el Estado, han incidido no sólo en el ejercicio del gasto público, también han logrado mediante la última reforma laboral, liberalizar la tutela que el derecho laboral ofrecía a los trabajadores, bajo el discurso de la flexibilidad laboral, con el fin de agilizar la contratación del empleo en el sector privado, afectando la contratación definitiva, debido a que se ha instrumentado la figura de la subcontratación conocida coloquialmente ahora como '*outsourcings*'.

En este contexto, de liberalización, tal y como ya se comentó, las organizaciones internacionales económicas recomiendan la reducción de pasivos laborales, de esta manera tenemos que el sector público no se extrae de esta tendencia de ahí que los propios institutos de seguridad social IMSS e ISSSTE³¹⁶ hayan expulsado del régimen de reparto hacia el sistema de capitalización individual a sus nuevos trabajadores de base.

La administración pública centralizada y lo que queda de la paraestatal, dado el proceso de privatización instrumentado velozmente en los últimos siete años, del sector eléctrico y energético, así como las universidades públicas contribuyen también a disminuir el acceso a plazas de ocupación definitiva sean de base o de confianza, pues recurren a lo que coloquialmente se conoce como congelación de plazas, a la subcontratación, subrogación de ciertos servicios y a la contratación por honorarios. Tal condición no favorece una continuidad en la carrera salarial para la acumulación de un fondo individual de retiro suficiente y autónomo, para los que se desempeñan en el sector público.³¹⁷

³¹⁶ Estoy señalando las reformas al régimen de jubilaciones y pensiones del 1995 y 2007 a la Ley del Seguro Social y a la Ley del ISSSTE, respectivamente.

³¹⁷ Sirva para ejemplificar el proceso de subrogación. *Cfr.*, Flores Zenyazen, "IMSS no se privatiza, pero requiere subrogación de algunos servicios: CTM", El Financiero, sección economía, México,

4.1.2.4. Efectos en el ámbito social.

Las estimaciones sobre el incremento de la esperanza de vida y del número de adultos mayores en México para las próximas décadas, se vislumbran como un cambio socio demográfico de alto impacto, la propia directora de Seguridad Social del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria Alejandra Macías con base a los informes de SHCP, enfatizo que: *“...Para 2030, 56% de la población mundial tendrá 60 años o más, lo que genera presiones para todos en el mercado laboral y financiera; así como demanda en bienes, servicios y seguridad social...”*³¹⁸

Lamentablemente los diferentes indicadores económicos en nuestro país, reflejan un estancamiento económico constante de nuestro país, pues su medición resulta similar en los últimos quince años, aunque algunos sectores puedan ser altamente productivos, no son suficientes para generar una mejor distribución de la riqueza nacional.

Si bien ahora el diseño de las políticas públicas de carácter social se realiza con más profesionalismo, las asignaciones presupuestales no han logrado trascender en la incorporación de la población más vulnerable a un régimen de protección social de mínimo bienestar y mucho menos materializar los derechos sociales, principalmente porque estas asignaciones no son de carácter general, adoleciendo de vicios o defectos tales como la dispersión de las instituciones encargadas, la liberación del recurso es de carácter restrictivo o condicionado, así también es sabido que son utilizados como estructura clientelar, para la cooptación política, tomaré como ejemplo programas como PROSPERA antes OPORTUNIDADES.

17 de julio de 2015. Texto disponible en <https://elfinanciero.com.mx/economía/imss-privatización-subrogación-servicios-salud-consultas-ctm.html>. Consultado el 12 de marzo de 2018.

³¹⁸ Albarrán Elizabeth, Caballero José Luis, “Pensiones se comen el gasto; representan 3.2% del PIB”, El Economista, México, 21 de agosto de 2016, Texto disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/economía/pensiones-se-comen-gasto.html>. Consultado 22 de marzo de 2018.

En materia de protección social, sin que se confunda con un retorno al centralismo, consideramos que sería preferible contar con una estructura administrativa y financiera integral para optimizar tanto el presupuesto, como para ampliar la cobertura básica, agrupando los servicios similares de atención, como serían los servicios médicos con los sanitarios, otro especializado en pensiones universales, en otro grupo los apoyos al ingreso para el mejoramiento de la calidad de vida y por último la incentivación de actividades productivas.

Lo anterior, en función de que en la actualidad existe una estructura de atención de lo social, que es dispersa pues existen programas en los diferentes niveles de gobierno, cada uno susceptible de los vicios mencionados.

En este mismo sentido, encontramos un cálculo estimado que refleja de manera clara la necesidad de mejorar las políticas públicas de carácter social, el cual fue dado a conocer por la entonces coordinadora nacional de PROSPERA, Licenciada Paula Hernández, quien declaró: *“...a pesar de 17 años de Transferencias Condicionadas (del tipo de Oportunidades y Prospera) en 2012 “la pobreza de los mexicanos era similar a la de 1992...”*³¹⁹

Aunado a estas características, más allá de la corrupción, consideramos que el gasto público no es debidamente ejercido, en el sentido de que se libera en renglones no priorizados, sirvan de ejemplos: el expediente electrónico en el IMSS habiendo carestía de insumos, en el sexenio foxista el sistema enciclomedia en las escuelas, tabletas electrónicas para niños de primaria en el Estado de México y la lista es larga, por lo que debería priorizarse los programas por un órgano colegiado de representación de diversos sectores de la sociedad y de consulta nacional.

³¹⁹ Porcentajes y características en la privación de los derechos sociales obtenidas del Programa Nacional Gerontológico, del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores. *Cit., por* Secretaría de Desarrollo Social, “Una Salida a la Emergencia, SEDESOL”, La Jornada, México, miércoles 22 de noviembre de 2017, pp. 13-15.

Ahora bien, centrando nuestra atención en la población senil, como era de esperarse representan un sector vulnerable, por ser víctimas de la exclusión social, entre otras causas por la caída de su ingreso tras el retiro laboral, repercusiones que no parecen evitarse en un futuro próximo, dadas las condiciones actuales de rezago y de carencias sociales en nuestro país, donde el 55.80% de la población no tiene acceso a la seguridad social, 20.1% sufre carencia por acceso a la alimentación,³²⁰ por mencionar algunos rezagos y que además pudieran perpetrarse en el tiempo, tomando en cuenta que las expectativas de crecimiento económico son modestas.

En este contexto, lamentablemente vislumbramos para las próximas décadas un fenómeno de degradación social que va de la pauperización de un gran porcentaje de la población de adultos mayores hasta la indigencia, fenómenos sociales que requerirán la intervención estatal.

4.1.2.5. La intervención estatal.

Son diversos los fundamentos teóricos que justifican la intervención del Estado en la administración de la seguridad social, por nuestra parte concebimos que la materialización de una mínima protección social hasta la ejecución de programas amplios de seguridad social como parte del catálogo universal de derechos humanos y sociales, es fundamento suficiente para justificar la intervención activa del Estado.

El seguro social administrado por el Estado, ha sido el instrumento de seguridad social más evolucionado, en nuestro país, aunque es perfectible, podría mejorar ampliando su cobertura poblacional y la calidad de prestaciones, pero los límites en su financiamiento, representan también sus posibilidades.

³²⁰ *Ibidem.*

Por otra parte, la administración gubernamental de la seguridad social tiene entre sus principales objetivos la protección del ingreso frente a contingencias específicas que pueden actualizarse a lo largo de la vida, otro objetivo es la redistribución del ingreso mediante la imposición de un seguro de afiliación obligatoria o la transferencia de ingresos a programas de protección social.

Centrando nuestra atención en los sistemas maduros de pensiones de reparto, diremos que la factibilidad administrativa de los mismos fue declarada en números rojos, dada su desequilibrio actuarial, es por ello que se aprobó en 1995 la reforma a la LSS, estableciendo el régimen de capitalización individual.

Las evaluaciones realizadas por los especialistas aquí citados, a la luz de los resultados preliminares de esta nueva estructura deducen que no se lograron los indicadores de desempeño esperados,³²¹ pues las altas comisiones de la AFORE y las imperfecciones del mercado, específicamente el desempleo estructural, salarios disminuidos, no permiten que el sistema de manera autónoma genere un porcentaje alto en la densidad de cotización y cobertura, que pueda calificarse como exitoso, pues se proyecta que gran parte de los cotizantes en el sistema de capitalización individual para el retiro, que corresponden a los trabajadores de uno a dos salarios mínimos no tendrá acceso directo a una renta vitalicia, en consecuencia los recursos acumulados tendrán que complementarse con los recursos del gobierno mediante una pensión mínima garantizada.

La propia normatividad contempla la probabilidad de que los recursos de la renta vitalicia se agoten y ante tal circunstancia la aseguradora hará del conocimiento al trabajador y al IMSS, para que dicho instituto erogue la pensión mínima garantizada.

³²¹ “...En resumen, el nuevo sistema no está exento de los problemas financieros de los antiguos sistemas (...) rompió el concepto tradicional de la seguridad social...”. Cfr., Morales Ramírez. *Op. Cit.*, p.212.

El pronunciamiento de estos supuestos tiene la intención de evidenciar la factibilidad administrativa y baja eficiencia de este sistema que se rige bajo el principio de igualdad individual, en el cual el contribuyente recibe beneficios en función de sus aportaciones, el resultado es que los pasivos pensionarios del nuevo sistema se agregan al costo fiscal de los compromisos ya contraídos.

Otro punto, es que las entidades financieras que administran e invierten los fondos de la cuenta de pensión, se involucran en tanto haya rendimientos, aun cuando sea notoria la insuficiencia para continuar recibiendo esta renta mensual los retendrá por un año entero, pero eso sí, cuando se agotan los recursos y por ende se agota el negocio de la inversión solicitan la intervención estatal por conducto del IMSS,³²² la disposición de estos fondos en una sola exhibición en términos del artículo LSS, se tienen que demandar por la vía laboral.

El artículo 29, de las Disposiciones de carácter general aplicables a los retiros programados,³²³ emitidas por CONSAR, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 2012, ordena que:

“... Las Administradoras deberán informar a los Pensionados que en caso de Agotamiento de Recursos cesa el pago de la pensión toda vez que no existe garantía de pago, así como que los pagos varían cada año y que está expuesto a que el monto acumulado en su cuenta de Pensión se agote por completo, en cuyo caso dejará de recibir el pago de la pensión...”

Del mismo ordenamiento citaremos a la letra los siguientes artículos, para describir la mecánica de inversión de las entidades financieras especializadas, de

³²² Aleida Hernández, no puede ser más clara sobre el ánimo de la reforma en privilegiar a dichas entidades financieras en detrimento del propio IMSS, al describir: “...el IMSS limita sus funciones y se descapitaliza con esta reforma, pues cede el privilegio de las aportaciones a administradoras privadas y a las sociedades privadas de inversión, colocándose así como un actor subsidiario y marginal y, que al mismo tiempo, eso sí, solventa las desventajas (a través del pago de pensiones garantizadas y la transición del sistema viejo al nuevo)...”. Cfr., Hernández Cervantes, Aleida. *Op. Cit.*, p. 174.

³²³ Disposiciones de Carácter General Aplicables a los Retiros Programados, DOF. 26-06-12. Texto disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/64257/DISPOSICIONES-aplicables_a_los_Retiros_Programados.pdf. Consultado el 05 de abril de 2018.

esta manera, la propia norma las releva de responsabilidad frente al agotamiento de recursos:

EL Artículo 45 dispone que: *“... las administradoras deberán determinar si existe insuficiencia o agotamiento de Recursos en la Cuenta de la Pensión, una vez que hubieren celebrado el contrato de Pensión Garantizada y se hubiere efectuado el pago retroactivo que, en su caso corresponda al Pensionado...”*.

El artículo 44, contempla: *“...Las Administradoras deberán celebrar con los pensionados un contrato de Pensión Garantizada, aun cuando la Insuficiencia de Recursos o Agotamiento de Recursos para realizar el pago de la pensión por un año se genere al momento de descontar el pago retroactivo a que tengan derechos los pensionados...”*.

Es una realidad, que el mercado laboral relega a un porcentaje considerable de la población, muchos de sus miembros sobreviven insertándose a la economía informal, otros en actividades rurales y otros del autoconsumo, por mencionar algunos supuestos, todos ellos sin protección social, que en la senda del envejecimiento exponencial que nuestro país experimentará, a este sector se sumarán los que habiendo cotizado al IMSS les fue negado el derecho a una pensión, ante lo cual la intervención estatal vía el gasto público será inevitable para atender a estos ejércitos de adultos mayores, ubicados por debajo de la línea de pobreza, otros en indigencia.

En el contexto descrito, la intervención estatal es inevitable, no solo por razones humanitarias también por la función social inherente al Estado sobre la cual María Ascensión Morales Ramírez advierte: *“...Independientemente de que los críticos de la seguridad social atribuyan al Estado un carácter de despilfarrador y mal*

administrador, la solución social no es quitarle la función social, sino hacerla más eficaz, es decir el Estado no puede abandonar su condición de estado social...”.³²⁴

Desgraciadamente la falta de certeza jurídica, debido a la falta de previsión de un fondo específico, por lo que será resuelto por la vía de la asistencia social,³²⁵ circunstancia que deja en evidencia el retroceso que en materia de seguridad social se ha perpetrado en las últimas décadas, pues se dejó de lado sus objetivos consistentes en mantener la calidad de vida, la distribución del ingreso e integración social, sin mencionar que se aleja de la unidad de gestión e integralidad,³²⁶ como parte de una tendencia de la seguridad social contemporánea para lograr mayor eficiencia en la administración de los recursos, los cuáles son por lo general limitados.

4.2. Cambios demográficos.

Centraremos nuestra atención en el envejecimiento de la población en los años venideros, sobre esta circunstancia existen proyecciones bien sustentadas, las cuales revelan un incremento en la esperanza de vida, que por su magnitud, representan un desafío para las finanzas públicas y un problema de salud pública en un futuro no muy lejano.

A continuación, mencionaremos algunas proyecciones para México, sobre los cambios demográficos:

- Datos de la Asociación mexicana de afores (Amafore), prevén un crecimiento acelerado de la población de 65 años y más en comparación con otros países desarrollados y en desarrollo, detallando que en tres décadas pasará de 8% a

³²⁴ Cfr., Morales Ramírez María Ascensión. *Op. Cit.*, pp. 163-164.

³²⁵ *Supra.*, p.12.

³²⁶ *Supra.*, p. 26.

19% de la población total y hacia el 2070 alcanzará un tercio de ésta, etapa de mayor envejecimiento en nuestro país.³²⁷

- Según la CONSAR, prevé que el número de personas de 60 años y más mostrará un incremento de 81% entre el 2015 y el 2030, y que para 2050 triplique su tamaño, este elevado crecimiento de la población adulta mayor en México se deriva de la alta tasa de fertilidad entre 1950 y 1980.³²⁸

En torno a la magnitud de este fenómeno social, encontramos en primer lugar que existe consenso entre los especialistas, respecto a la ineficiencia del sistema de retiro actual en cuanto a la cobertura, en razón de la dificultad para completar la densidad de cotización necesaria para obtener la pensión mínima garantizada, por causas tales como la alta movilidad laboral en los sectores que tienen un rango de ingresos menores, la economía informal, la falta en el entero de cuotas obrero patronales al IMSS, cierre continuo de empresas, entre otras causas ya expuestas.

Por otra parte, al realizar esta investigación notamos la ausencia de nuevas reformas paramétricas al régimen de financiamiento del sistema actual de retiro 1995, reformas destinadas a la sustentabilidad para consolidarlo como un verdadero instrumento de protección al ingreso de esta futura población senil.

En un afán de claridad y previsión, valdría la pena crear y definir el porcentaje del gasto público actual por concepto de cuota social, que pudiera ahorrarse para dar cumplimiento futuro a la pensión mínima garantizada, de atención médica e

³²⁷ Albarrán Elizabeth, "Pensiones del sector público, presión a finanzas públicas", El Economista, México, 29 de agosto de 2017, 08:37 am. Texto disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/sectorfinanciero/pensiones-del-sector-publico-presión-a-finanzas-publicas-20170829-0077-html>. Consultado 22 de marzo de 2018.

³²⁸ *Ibidem*.

infraestructura dedicada a la senectud, pues dichas provisiones tienen relación directa en el desarrollo de derechos sociales.

4.3. Consolidación del fondo para el retiro y su inversión en el mercado de dinero.

A continuación, con fines ilustrativos mediante tablas obtenidas de la página oficial de CONSAR, se muestran los 4 tipos de fondos de inversión básico, que al cierre de 2017 ofrecen las SIEFORE a los trabajadores y los tipos de valores que integran las carteras de inversión, que revelan su nivel de diversificación³²⁹.

Diversificación de la SIEFORE Básica 1 (Índice y Porcentajes de la Cartera Total*)									
AFORE	Índice de Diversificación ¹⁾	Valores Nacionales						Valores Internacionales	
		Gubernamentales		No Gubernamentales			Renta Variable	Deuda	Renta Variable
		Pesos	Divisas	Entidades Paraestatales	Corporativos	Instituciones Financieras			
Profuturo	9.7543	56.6	0.6	5.8	13.3	12.9	0.4	5.5	4.8
Metlife	9.6307	60.0	0.8	4.9	19.6	4.0	1.6	4.2	5.0
SURA	9.5963	61.9	0.6	6.4	14.8	6.2	1.8	3.6	4.9
XXI Banorte	9.5075	64.2	2.0	6.7	12.8	6.0	1.6	1.2	5.6
Banamex	9.4180	65.3	1.0	5.7	16.0	2.4	3.5	0.7	5.5
PensionISSSTE	9.3414	65.5	0.0	18.4	11.5	1.3	1.5	0.9	0.9
Coppel	9.1779	68.9	0.0	10.0	13.8	3.9	0.0	2.9	0.6
Principal	8.8566	73.0	0.0	2.6	12.1	2.1	4.4	0.6	5.1
Inbursa	8.7777	58.4	0.0	13.0	21.6	0.7	2.3	4.0	0.1
Invercap	6.7852	85.4	0.5	0.8	5.0	2.7	2.9	0.4	2.3
Azteca	5.2211	82.5	0.0	7.7	6.0	0.0	1.1	0.0	2.7
Total**	9.2987	64.4	0.8	8.5	13.5	4.8	1.9	2.1	4.0

Cifras al 28 de julio de 2017.

1) Un mayor valor del índice significa que la SIEFORE está más diversificada.

Para mayor detalle sobre el Índice de Diversificación ver la nota técnica.

* Los porcentajes están calculados sobre el valor de la cartera y la exposición en renta variable de las SIEFORE de acuerdo con la nota técnica.

** El valor total del índice corresponde al promedio de los índices de las SIEFORE ponderado por sus activos relativos al sistema.

El Régimen de Inversión es supervisado observando los Activos Netos mas no los Valores de Cartera.

Una mayor diversificación del portafolio de inversión tiende a generar mayores rendimientos de forma consistente; sin embargo, no es una garantía.

Diversificación de la SIEFORE Básica 2 (Índice y Porcentajes de la Cartera Total*)									
AFORE	Índice de Diversificación ¹⁾	Valores Nacionales						Valores Internacionales	
		Gubernamentales		No Gubernamentales			Renta Variable	Deuda	Renta Variable
		Pesos	Divisas	Entidades Paraestatales	Corporativos	Instituciones Financieras			
Banamex	9.8908	48.9	3.1	4.6	14.1	6.6	12.1	0.3	10.3
Profuturo	9.7780	55.4	0.2	5.6	8.8	6.7	4.7	1.5	17.1
XXI Banorte	9.7347	58.1	2.4	6.4	9.7	4.6	6.8	0.5	11.6
SURA	9.7235	58.2	0.9	6.3	10.9	3.8	5.6	1.4	12.9
Coppel	9.6311	61.5	0.0	6.7	10.2	4.5	6.1	3.0	8.1
Azteca	9.6214	61.3	0.3	8.1	10.5	1.2	4.5	2.8	11.3
Metlife	9.6186	60.9	0.3	4.3	11.9	1.9	5.7	1.0	14.0
Principal	9.6093	61.1	0.0	2.5	13.3	3.4	7.1	0.1	12.5
PensionISSSTE	9.5718	62.5	0.0	12.2	10.2	3.3	6.0	1.2	4.5
Inbursa	9.0344	65.6	0.0	8.1	12.2	1.1	7.4	2.6	3.0
Invercap	8.7633	74.2	0.3	1.1	4.9	3.0	5.8	1.8	8.9
Total**	9.6463	58.3	1.2	5.9	10.6	4.5	6.9	1.1	11.5

Cifras al 28 de julio de 2017.

1) Un mayor valor del índice significa que la SIEFORE está más diversificada.

Para mayor detalle sobre el Índice de Diversificación ver la nota técnica.

Diversificación de la SIEFORE Básica 3 (Índice y Porcentajes de la Cartera Total*)									
AFORE	Índice de Diversificación ¹	Valores Nacionales						Valores Internacionales	
		Gubernamentales		No Gubernamentales			Renta Variable	Deuda	Renta Variable
		Pesos	Dólares	Entidades Paraestatales	Corporativos	Instituciones Financieras			
Banamex	9.8782	50.0	3.2	4.4	12.7	5.9	13.3	0.2	10.3
XXI Banorte	9.8139	54.3	2.4	6.1	10.3	4.3	8.1	0.6	14.0
Profuturo	9.8077	53.1	0.2	5.3	8.1	5.5	5.6	1.5	20.7
Azteca	9.7856	55.3	0.4	7.2	11.9	1.2	7.2	2.7	14.1
SURA	9.7676	56.2	1.0	5.8	10.5	3.5	6.2	1.7	15.1
Coppel	9.7620	57.1	0.0	6.6	11.0	4.8	7.7	3.2	9.8
Principal	9.7285	56.7	0.0	2.5	11.2	2.8	9.7	0.1	17.0
PensionSSSTE	9.7212	58.2	0.0	12.3	11.0	3.6	7.3	1.3	6.4
Metlife	9.6684	59.2	0.6	3.8	10.4	1.9	6.3	1.1	16.6
Inbursa	9.4149	59.3	0.0	8.3	12.7	1.4	9.9	2.7	5.8
Invercap	9.0432	71.2	0.3	0.9	5.7	2.5	7.5	1.7	10.2
Total**	9.7322	55.6	1.3	5.4	10.3	4.2	8.2	1.2	14.0

Cifras al 28 de julio de 2017.

1) Un mayor valor del índice significa que la SIEFORE está más diversificada.

Para mayor detalle sobre el Índice de Diversificación ver la nota técnica.

* Los porcentajes están calculados sobre el valor de la cartera y la exposición en renta variable de las SIEFORE de acuerdo con la nota técnica.

** El valor total del índice corresponde al promedio de los índices de las SIEFORE ponderado por sus activos relativos al sistema.

El Régimen de Inversión es supervisado observando los Activos Netos mas no los Valores de Cartera.

Una mayor diversificación del portafolio de inversión tiende a generar mayores rendimientos de forma consistente; sin embargo, no es una garantía.

Diversificación de la SIEFORE Básica 4 (Índice y Porcentajes de la Cartera Total*)									
AFORE	Índice de Diversificación ¹	Valores Nacionales						Valores Internacionales	
		Gubernamentales		No Gubernamentales			Renta Variable	Deuda	Renta Variable
		Pesos	Dólares	Entidades Paraestatales	Corporativos	Instituciones Financieras			
Coppel	9.8801	50.0	0.0	7.0	11.6	5.0	9.4	3.6	13.4
Azteca	9.8691	50.0	0.5	7.2	11.8	1.3	9.8	3.1	16.3
Profuturo	9.8298	50.0	0.2	4.7	6.9	5.2	6.3	1.1	25.7
Principal	9.8145	52.0	0.0	2.6	10.4	3.0	11.7	0.1	20.3
SURA	9.8143	53.4	1.3	5.7	9.3	3.1	7.0	1.8	18.4
XXI Banorte	9.8143	53.7	2.6	5.3	8.3	3.7	8.8	0.5	17.1
Banamex	9.7937	55.3	3.4	3.7	10.5	4.7	10.4	0.1	11.9
Metlife	9.7684	54.9	0.0	3.9	11.6	2.6	7.1	0.8	19.0
PensionSSSTE	9.7371	57.7	0.0	11.4	9.8	3.1	8.8	1.5	7.7
Inbursa	9.5409	56.3	0.0	8.3	9.7	1.3	12.4	2.9	9.1
Invercap	9.5407	62.8	0.3	0.6	7.5	2.3	10.7	2.0	13.7
Total**	9.7924	53.9	1.4	5.2	9.5	3.8	9.0	1.3	15.9

Cifras al 28 de julio de 2017.

1) Un mayor valor del índice significa que la SIEFORE está más diversificada.

Para mayor detalle sobre el Índice de Diversificación ver la nota técnica.

* Los porcentajes están calculados sobre el valor de la cartera y la exposición en renta variable de las SIEFORE de acuerdo con la nota técnica.

** El valor total del índice corresponde al promedio de los índices de las SIEFORE ponderado por sus activos relativos al sistema.

El Régimen de Inversión es supervisado observando los Activos Netos mas no los Valores de Cartera.

Una mayor diversificación del portafolio de inversión tiende a generar mayores rendimientos de forma consistente; sin embargo, no es una garantía.

Conforme a los resultados anteriores, es importante destacar que el activo con mayor inversión en la cartera, es deuda gubernamental en Moneda Nacional (en promedio corresponde al 58.05% de la cartera total), en segundo lugar, se

encuentran los Activos de Renta Variable Internacionales (corresponden al 11.35% del total de la cartera) y en tercer lugar se encuentran los Activos emitidos por entidades corporativas (con 10.975% de la cartera).³³⁰

Tomando en cuenta los resultados de estas tablas, no se constata el objetivo enunciativo del marco legal aplicable de buscar mayores rendimientos en la subcuenta de ahorro para el retiro, así pues se observa una limitada tendencia hacia la diversificación.

También se deduce que si bien es cierto, una mayor diversificación del portafolio de inversión tiende a generar mayores rendimientos de forma consistente, también lo es que la dinámica del mercado es cambiante en función de diferentes factores, por lo que la generación de rendimientos no es una garantía, por los riesgos implícitos de la inversión y del propio mercado en un determinado momento, como variables.

En seguida, presentaremos una tabla propiedad de CONSAR que ilustra el porcentaje de los diferentes instrumentos de inversión utilizados por las SIEFORE, así como su evolución, desafortunadamente la información histórica de evolución de la cartera sólo se encuentra a partir del 2008 y la de algunos activos sólo a partir del 2013. La circular aquí multicitada emitida por CONSAR, que establece el régimen de inversión al que deberán sujetarse las SIEFORE, dio mayor flexibilidad al autorizar a los estructurados y fibras como instrumentos de inversión para las entidades en estudio.

Además, nos permite ilustrar las afirmaciones vertidas en este trabajo sobre el segmento del mercado de valores donde mayormente dirigen sus inversiones las SIEFORE y los valores más utilizados.

³³⁰ La metodología de las tablas de índices de diversificación se obtuvo de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/125437/nota_metodologica.pdf. Consultado 06 de octubre de 2017.

Evolución de la Diversificación en los Fondos de Inversión de las SIEFORE.



Observando la gráfica tenemos en primer lugar una idea sobre el grado de diversificación que es limitado, luego que los valores donde se dirigen las mayores inversiones de las SIEFORE son aquellos del Mercado de Deuda Gubernamental, como CETES, BONOS, UDIBONOS por mencionar algunos, y por último puede notarse que hay una participación constante en valores más complejos que prometen ofrecer mayores rendimientos, pero con un riesgo mayor, como los estructurados y fibras.

Por cierto, se confirma la participación del ahorro de los trabajadores en proyectos de inversión para infraestructura, si tomamos en cuenta las declaraciones realizadas en el senado de la República, del propio presidente de la CONSAR, Carlos Ramírez Fuentes, en noviembre del 2017, quien sobre el particular respondió: “... solo hay una afore que ha invertido en las obras del nuevo aeropuerto 3 mil 678 millones de pesos...” calificándolo este hecho como: “...una

*buena noticia para los trabajadores saber que están participando en la construcción del aeropuerto, eso les va a ofrecer muy buenos dividendos ...”.*³³¹

Y es que en efecto, la liberalización reciente de ciertos sectores de la economía, está a la búsqueda de nuevos inversionistas y bajo esta misma tendencia que no por ello eficiente en la inclusión social, los ahorros de los trabajadores representan una masa de recursos anteriormente ociosos, pero hoy, ya aprobadas las reformas estructurales a la seguridad social, se encuentran listos para encauzarse en inversiones a largo plazo.

Para sustentar la exposición del párrafo anterior, retomó el anuncio de la Comisión Federal de Electricidad de colocar un fideicomiso de inversión en energía e infraestructura (Fibra E), con la finalidad de modernizar el sector eléctrico, el prospecto de colocación otorga los derechos de cobro durante treinta años por la prestación del servicio, dicho activo inicial cotizará en la Bolsa Mexicana de Valores con la clave de pizarra FCFE, aunque no se ha revelado la fecha, así pues aguardaremos para saber si los recursos para el retiro participaran o no, en este fideicomiso y su porcentaje.³³²

En estos últimos días de marzo del 2018, el controvertido fideicomiso de inversión en infraestructura aeroportuaria, probablemente pondrá a prueba al propio sistema de capitalización individual, comenzando por sus propios comités de riesgo e inversión, en función del debate actual sobre el alto costo que implicará la construcción y mantenimiento de este aeropuerto sobre el lago de Texcoco, en función de la idoneidad de este suelo.

³³¹ Víctor Ballinas y Andrea Becerril, “Duplicar las aportaciones a las AFORE, propone la Consar”. La Jornada, miércoles 29 de noviembre de 2017, México, p. 3.

³³² Santiago Judith, “CFE lanzará su Fibra E en BMV”, El Economista, 18 de diciembre de 2017. Texto disponible en <http://media.eleconomista.com.mx/png>. Consultado el 29 de marzo de 2018.

Si de la revisión de este proyecto aeroportuario, ahora ya de conocimiento general, en parte por la sucesión presidencial, se dictaminan vicios ocultos o elementos que desde un inicio eran suficientes para calificarla como una mala inversión, constataremos por un lado que los comités especializados de las SIEFORE involucradas, se han corrompido y por otro lado de actualizarse la reorientación de la inversión por el cambio de sede, surge el cuestionamiento sobre si se garantizará el rendimiento contratado a prueba de inflación.

También quedará abierta la interrogante, acerca de sí el régimen de inversión no se ajustó a las medidas prudenciales y deber de honradez, medidas obligadas del gobierno gerencial, que son imperativos de la LSAR vigente.

De probarse estas desviaciones, existen elementos suficientes para demandar en la vía jurisdiccional correspondiente a las AFORE la reparación del daño por afectación patrimonial dado el coste de las pérdidas con fundamento en el artículo 36, LSAR vigente.

Contrario a la dinámica del buen inversionista, que frente a un negocio cuestionado en cuanto a su viabilidad se abstendría del riesgo, sucede que hoy 27 de marzo del 2018, la CONSAR dio a conocer que ahora son cuatro las afore que adquieren vehículos de inversión denominados FIBRA E, pues el concesionario para la construcción del nuevo aeropuerto de la ciudad de México emitió más deuda este 23 de marzo del año en curso.

Frente al debate que se está generando sobre la permanencia del nuevo aeropuerto, en un escenario de sucesión presidencial la reacción del gremio administrador de fondos para el retiro fue solidaria y ágil, dada la nueva colocación de flujos de inversión, que fue significativa, no queda más que esperar los resultados de realizar una inversión en infraestructura sobre un terreno que se cuestiona como no idóneo, en consecuencia de alto costo.

Es por esto que transcribimos a la letra para dejar constancia de los hechos que:

*“...las Afores Inbursa, Pensionissste, Profuturo y XXI Banorte han invertido 13 mil 500 millones de pesos del ahorro pensionario en el nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México (...) En total las Afore han invertido 35 mil 014.6 millones de pesos en los vehículos denominados Fibra E, que buscan atraer financiamiento para proyectos de energía e infraestructura en México (...) de acuerdo con la regulación de Consar, las sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro (SIEFORE) pueden invertir en una misma Fibra hasta 2% del conjunto de sus activos...”*³³³

4.3.1. Riesgos implícitos en la inversión dentro del mercado de intermediación financiera.

Es de conocimiento público que las condiciones del mercado someten a las inversiones a un riesgo específico, en el que intervienen variables tales como la tasa de interés, divisas, volatilidades, el tipo de sociedad de inversión, el tipo de valores que se compren o vendan en cada operación, eficacia en la valuación de dichos activos; entre otras variables que son utilizadas en la determinación de los precios de los activos objeto de inversión y que en un escenario desfavorable podrían ocasionar una minusvalía en los rendimientos o peor aún en el saldo de la cuenta individual.

Dicho en otras palabras, el riesgo está implícito en la operación de este tipo de sociedades de inversión, y se sustenta esta afirmación citando y explicando enseguida los diferentes tipos de riesgo reconocidos en las Reglas prudenciales dictadas por CONSAR.³³⁴

³³³ Cruz Vergara Juan Carlos, “Cuatro Afores invertirán en el NAICM 13 mil 500 mdp del ahorro pensionario de los Trabajadores”, Proceso, Economía, México, 27 de marzo de 2018. 17: 14, GMT. Texto disponible en <https://www.proceso.com.mx/527654>. Consultado el 28 de marzo de 2018.

³³⁴ Reglas Prudenciales en Materia de Administración de Riegos a los que Deberán Sujetarse las Administradoras de Fondos para el Retiro, las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro y las Empresas Operadoras de la Base de Datos Nacional SAR, DOF 25-05-16. Texto disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/101525/Reglas_prudenciales_en_materia_de_riegos.pdf. Consultado el 17 de octubre de 2017.

- Riesgo operativo de SIEFORE, básicamente está relacionado con la toma de posiciones de riesgo autorizadas en la compraventa de valores en cada operación, su administración y en los sistemas de contingencia para la transferencia de valores y efectivo.
- Riesgo legal, tiene que ver con los daños generados por el incumplimiento de los convenios, contratos y las sanciones respectivas a la administradora o sociedad de inversión.
- Riesgo por servicios, están relacionados directamente con la administración de los recursos de los trabajadores, que presten terceros a las administradoras, es decir los proveedores de servicio deben proporcionar estabilidad operativa, ofreciendo planes de contingencia, por ejemplo, asegurar mecanismos de encriptación que logren la confidencialidad de la información.
- Riesgo Financiero de las sociedades de inversión, en sentido amplio tiene que ver con el manejo de la inversión tomando en cuenta las condiciones del mercado en cada operación, sumándose en su resultado el riesgo de crédito, riesgo de liquidez y el propio riesgo del mercado.

En razón de los riesgos implícitos de las operaciones de inversión, es imperativo la implementación de la administración del riesgo financiero como un principio operativo, para tal efecto la norma obliga al consejo de administración de cada SIEFORE a constituir un comité de riesgos financieros para definir los límites prudenciales propios de cada cartera de inversión en relación con su complejidad tomando como base el análisis especializado, para determinar la viabilidad del emisor y el activo que pretenda financiar la SIEFORE.

Este comité se apoyará en la Unidad de Administración Integral de Riesgos,³³⁵ unidad que forma parte de la estructura de la propia administradora teniendo por

³³⁵ Artículos 3 y 8, Disposiciones de Carácter General en Materia Financiera de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Última reforma DOF 25-04-17. Texto disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/101394/DISPOSICIONES_materia_financiera.pdf. Consultado el 20 de octubre de 2017.

objeto, identificar, medir, monitorear e informar al comité de riesgo, al comité inversión, al director de la administradora y al contralor normativo, sobre los riesgos.

Para este fin, se aplicará la metodología convenida e identificar los distintos riesgos referentes a la compra o venta de activos objeto de inversión y también sobre la composición agregada de la cartera de inversión.

En la opinión de Alberto Valencia Armas, en el sistema actual, no existe mecanismo efectivo de protección de los fondos de la subcuenta o de la pensión vitalicia, en los supuestos de quiebra de las administradoras o compañía de seguros o de la pérdida súbita y significativa del valor adquisitivo de los fondos o de la pensión.³³⁶

La evaluación de los límites para administración del riesgo, sobrepasa los objetivos de este trabajo, el grado y formación académica de la que suscribe, pero esto no me desautoriza para manifestar que si bien es cierto la normatividad dicta la obligatoriedad de medidas prudenciales y de evaluación para una correcta estrategia de inversión, que va desde la elección de instrumentos de inversión de bajo riesgo y con garantía gubernamental, pasando por someter las carteras a proyecciones que reflejen cuatro crisis financieras históricas, la instrumentación de análisis de resultados denominado “*what if*” bajo escenarios hipotéticos que recrea condiciones extremas,³³⁷ hasta fijar en la ley de la materia un término relativamente corto, veinticuatro horas para la recomposición inmediata de la cartera de inversión.

³³⁶ Cfr., Ham Chande, Roberto. *Op. Cit.*, p. 22.

³³⁷ Fracciones IX y X, artículo 11, Disposiciones de Carácter General en Materia Financiera de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Última reforma DOF 25-05-16.

También es cierto, que existe aunque residual un riesgo latente si fuera el caso de que las alarmas financieras previstas³³⁸ no sean lo suficientemente tempranas para una recomposición oportuna de la cartera de inversión y pues el trabajador en este nuevo sistema deja de ser tutelado conforme al espíritu de la ley federal del trabajo,³³⁹ al convertirse en inversionista y por ende acepta el riesgo implícito del mercado de valores, condición constatable no sólo en el contrato de servicios celebrado con la AFORE, también en los prospectos de información anuales y en las notas de los estados financieros donde se informa sobre las pérdidas potenciales por tipo de riesgo que enfrentan las sociedades de inversión financieros.

La norma no menciona medidas de contingencia, sucedida una calamidad financiera en perjuicio de los trabajadores y en tanto se entabla un juicio a su costa que finque la responsabilidad a la AFORE para responder por los daños y perjuicios,³⁴⁰ me atrevo a decir que no fructificaría en su totalidad en parte por la condición dual del trabajador inversionista que autoriza la operación y por otro lado por los costos que generaría la contratación de un especialista en corretaje financiero que acredite las pretensiones, sin mencionar el tiempo en que se resuelva el hipotético procedimiento.

4.3.2. Mecanismo y límites de inversión.

Para hablar sobre los parámetros de inversión tomamos como base las disposiciones de carácter general emitidas por CONSAR, que establecen el

³³⁸ Alarma temprana, está definida como la medida orientada a dar aviso previamente a que los límites establecidos en la regulación a los límites prudenciales de las sociedades de inversión se han excedido. *Cfr.*, fracción III, artículo 2º, Disposiciones de Carácter General en Materia Financiera de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. DOF 25-04-16.

³³⁹ Ley Federal del Trabajo. Última reforma DOF 12-06-15. Texto disponible en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_120615.pdf. Consultado el 27 de mayo de 2017. En lo sucesivo LFT y su referencia será esta cita.

³⁴⁰ *Cfr.*, artículos 35 y 36, LSAR vigente.

régimen de inversión al que deberán sujetarse las SIEFORE,³⁴¹ de esta forma fue interesante observar que estos parámetros se determinan por factores como son el activo neto de cada SIEFORE en relación con el instrumento que ha de seleccionarse, así como la clasificación sobre el grado de inversión exigida por CONSAR y la edad del trabajador inversionista, por ejemplo las sociedades de inversión básica 1, podrán elevar hasta un 100% el porcentaje de inversión sobre su activo neto cuando se deposite en instrumentos de deuda emitidos o avalados por el gobierno federal o por el banco de México, comparado con el 51% de su activo neto autorizado para instrumentos de deuda nominados en moneda nacional o en unidades de inversión, en lo sucesivo UDIS, que garanticen un rendimiento igual o mayor al índice nacional de precios al consumidor o de UDIS.³⁴²

Como una medida que garantice una inversión adecuada, estas mismas disposiciones, específicamente la segunda, sección I, fracción LIII, emitidas por CONSAR, ordenan inversiones obligatorias, que las administradoras deberán realizar en la reserva especial y a la porción del capital mínimo pagado, de cada SIEFORE.

Tratándose de la inversión autorizada a las SIEFORE, respecto a instrumentos de deuda y valores extranjeros, los criterios de diversificación son limitados, por ejemplo, si los instrumentos son de un solo emisor sólo se autoriza hasta un 5 % sobre su activo neto, pero si esta operación se realiza en el rubro de divisas se

³⁴¹ Utilizaremos en el texto de este apartado el término disposiciones sobre el régimen de inversión refiriéndonos a las Disposiciones de Carácter General que establecen el Régimen de Inversión al que deberán Sujetarse las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro. DOF 19-12-16. Texto disponible en <https://www.gob.mx/consar/documentos/normativa-normatividad-emitida-por-la-consar-circulares-consar23509>. Consultado el 04 de agosto de 2017.

³⁴² Grado de inversión es el que han obtenido por los instrumentos de deuda y valores extranjeros de deuda denominados en moneda nacional, unidades de inversión o divisas que ostenten las calificaciones mínimas exigidas en los anexos A, B, C, D, G, H, I, J y K de las presentes disposiciones o la calificación que determine su comité de análisis de riesgos. Guarda relación con la calidad crediticia. *Cfr.*, Disposiciones de Carácter General que Establecen el Régimen de Inversión al que Deberán Sujetarse las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro, capítulo I, Sección I, disposición segunda, fracción XLI y transitorias segunda.

autoriza hasta un 30%. La Comisión verificará que se implementen cabalmente las metodologías y elementos de medición para la evaluación crediticia, la cuáles adicional a la que deben realizar las instituciones calificadoras de valores de conformidad con las disposiciones de carácter general en materia financiera de los sistemas de ahorro para el retiro que emita la comisión.³⁴³

En relación con la edad, CONSAR dicta que las administradoras deberán invertir los recursos de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez a que se refiere la fracción I, del artículo 159 de LSS, en lo sucesivo subcuenta RCV, en las siguientes SIEFORE:³⁴⁴

- a) Sociedad de inversión básica de pensiones, opera los recursos de los trabajadores, de más de 60 años de edad, pero no cumplen con los requisitos para alcanzar una pensión establecidos en la Ley del Seguro Social de 1973, para alcanzar su pensión.
- b) Sociedades de Inversión básica 1, opera los recursos que tengan más de sesenta años o más.
- c) Sociedades de inversión básica 2, invierte los recursos de los trabajadores con un rango de edad de 46 a 59.
- d) Sociedad de inversión básica 3, deberán de invertir los recursos de trabajadores con un rango de edad de 37 a 45.
- e) Sociedad de inversión básica 4. Invierte los recursos de trabajadores con rango de edad de 36 o menos años de edad.

³⁴³ La disposición segunda, sección I fracción XXIX y transitoria tercera. Estipula que Divisas son las monedas de los países elegibles para inversiones que el comité de análisis de riesgos determine, considerando la seguridad de las inversiones y el desarrollo del mercado. *Cfr.*, Disposiciones de Carácter General que Establecen el Régimen de Inversión al que deberán Sujetarse las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro.

³⁴⁴ *Cfr.* Disposiciones de Carácter General que Establecen el Régimen de Inversión al que deberán Sujetarse las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro, DOF 19-12-16. Texto disponible en https://www.gob.mx/consar/documentos/normativa-normatividad-emitada-por-la-consar-circulares-consar23509.File/175637/disposiciones_RI-20161219.pdf. Consultado el 14 de Agosto de 2017.

Existen Sociedades de Inversión adicionales, que tienen por objeto la inversión exclusiva de aportaciones voluntarias, con perspectiva de inversión de largo plazo, de aportaciones complementarias de retiro, de aportaciones de ahorro a largo plazo o de fondos de previsión social.³⁴⁵

4.3.2. De los rendimientos y sus limitaciones para generar el monto de una pensión mínima garantizada.

La tendencia actual tratándose de pensiones, estriba sobre dos ejes: el primero es que su conformación va dependiendo más del ahorro de cada individuo, el segundo alude a su estructura de contribuciones definidas y beneficios inciertos; pero no podemos dejar de evaluar que el actual sistema de capitalización individual para el retiro, se desarrolla en un país, donde los indicadores macroeconómicos no han sido favorables en los últimos cuarenta años e incluso algunos como el salario y niveles de pobreza, han empeorado en los últimos veinte, que corresponden al periodo en que se ha ejecutado el proyecto neo liberal.

Este sistema cuenta ya con veinte años en fase acumulativa, de ahí vemos que su principal deficiencia es financiera, puede explicarse en razón de que una gran mayoría de los inscritos al régimen obligatorio del IMSS, llegarán a la edad de jubilación y no lograrán cumplir con los requisitos de la LSS, tales como la densidad de cotización, que corresponde a las 1250 semanas de cotización, la acumulación del monto necesario para adquirir de forma autónoma una pensión, pues la tasa de reemplazo es limitada, por tanto se vislumbra que los aspirantes tendrán que trabajar por más años.³⁴⁶

³⁴⁵ *Ibid.*, sección I, disposición segunda, fracción LXIII.

³⁴⁶ El entonces diputado perredista Miguel Alonso Raya, declaro en 2013, con base en los informes oficiales de CONSAR que: “...solo 60 por ciento de los trabajadores inscritos a las AFORE no tienen ya la posibilidad de cumplir con los requisitos para lograr una pensión (...) 34 por ciento puede alcanzar esa pensión cotizando en vez de 25 años, hasta 50 o más, pero hay 60 por ciento que no tiene manera ya de cumplir los requisitos y por lo tanto se tendrá que conformar con retirar

Es así que, las imperfecciones del mercado en su conjunto, tales como el desempleo estructural, la informalidad, salario mínimo por debajo de la línea de bienestar, no favorecen la inscripción continuada al IMSS hasta la edad de retiro, una carrera salarial creciente, un nivel salarial adecuado para generar el nivel de la pensión objetivo, que a futuro brinde la solvencia necesaria para enfrentar los costos de una vejez digna. Por lo anterior el ahorro para el retiro que opera bajo el principio de igualdad individual se ve truncado, pero siempre hay cosas peores por lo que agregó a esta lista de obstáculos, los efectos de la perversa reforma estructural a la Ley Federal del Trabajo, que se introdujo bajo el postulado de la impostergable flexibilización laboral.

La Maestra en derecho, María Ascensión Morales al realizar un diagnóstico sobre la importación del sistema de retiro actual, da fuerza a nuestra deducción, ya que lo evaluó como deficiente al describir: “... *porque está diseñado para trabajadores con determinadas características: salarios considerables, nivel de cumplimiento en el pago de aportaciones y empleo estable, condiciones que una gran cantidad de los actuales afiliados no reúnen...*”.³⁴⁷

En cuanto, a los puestos formales con cotización activa a este sistema de inversión individualizado, tenemos que el sector de la población con baja capacidad económica es el más afectado para reunir de forma autónoma, la densidad contributiva necesaria para adquirir una renta vitalicia, es decir, sin apoyo complementario del gobierno federal, los especialistas en seguridad social han situado en este supuesto a quienes obtienen percepciones de hasta cuatro salarios mínimos,³⁴⁸ advirtiendo que pueden sumarse a este déficit fiscal, el sector

lo que tenga en su cuenta, 100 mil o 200 mil pesos, y gastarlos en unos cuantos meses...”. Cfr., Fernando Damián, “28 millones con Afore no podrán cobrar pensión”, Milenio, Política México, Domingo 31 de marzo de 2013, p. 4.

³⁴⁷ Morales Ramírez María Ascensión. *Op. Cit.*, p. 213.

³⁴⁸ El nivel salarial corresponde al promedio general de las percepciones cercanas a los cuatro salarios mínimos generales vigentes. *Cfr., Ham Chande, Roberto. Op. Cit.*, p. 26.

de quienes sí lo logren, pues sus recursos podrían agotarse por una fallida inversión o se rebase la esperanza de vida.

Otro riesgo implícito, es la conocida por todos pérdida del poder adquisitivo de los salarios y embate inflacionario por el aumento de precios en alimentos.

Las virtudes prometidas por la reforma estructural, tanto fiscales como de protección de los medios de subsistencia quedaron en el aire, encontramos dos situaciones que truncan la posibilidad de completar el monto mínimo de la pensión mínima, es así que la primera está relacionada con los modestos rendimientos y la segunda es de origen, no referimos a la tasa de reemplazo, pues si la base de las aportaciones son los salarios bajos, en consecuencia las aportaciones que se realizan durante la fase acumulativa de este seguro, también son bajas.

En torno a esta limitación John Scoth, al estudiar el historial contributivo de los asegurados caracterizado por bajos ingresos y su relación con la pensión mínima garantizada, concluye: *“...Es improbable que una fracción significativa de los trabajadores asegurados de bajos ingresos tendrá derecho a la PMG, ya que la gran mayoría de estos no alcanzará la densidad contributiva necesaria para ser elegibles...”*³⁴⁹

Aún sin interrupciones en la cotización, pero bajo la constante de las percepciones bajas, sin carrera salarial o sea el sueldo es uniforme, por periodos superiores a los treinta años, en condiciones de certidumbre económica y financiera, Alberto Valencia Armas, ofrece en 2008, la siguiente estimación a mediano plazo para hombres y mujeres en forma conjunta: *“... Serían 63. 5 por ciento los que tendrían un resultado insuficiente en cuanto a su ahorro para el retiro...”*³⁵⁰

³⁴⁹ *Ibid.*, p. 77.

³⁵⁰ *Ibid.*, p. 33.

Sobre la base de este resultado, el mismo autor concluye que *“...se requerirán apoyos adicionales para casi la mitad de los trabajadores que probablemente no alcancen las 1250 semanas de cotización para tener derecho a una pensión, lo cual llevaría a una eventual modificación del primer nivel de protección...”*.³⁵¹

El otro elemento que contribuye a la deficiencia del sistema, tiene que ver con la tasa de reposición media esperada, conocida también como tasa de reemplazo, pues existe consenso entre los especialistas que no está debidamente actualizada para cumplir con el objetivo, por lo que entraña un desequilibrio actuarial; por otro lado dicha tasa es vulnerada por la movilidad laboral que como hemos dicho es más común en los sectores de uno a cuatro salarios mínimos.

En un sentido deóntico el cálculo de la tasa de reemplazo, tendría que corresponder al ingreso promedio del contribuyente, para que en la vejez enfrente adecuadamente sus necesidades básicas y resguardar en la medida posible su nivel de vida, pero en la práctica, su cálculo es inadecuado, al tener como punto de partida los ingresos disminuidos, generando en primer lugar una mayor carga fiscal y en segundo lugar más pobreza en una etapa de alta vulnerabilidad.

En 2012, a quince años de aplicación del sistema de capitalización individual para el retiro, un estudio realizado por la OCDE dictaminó que uno de los grandes problemas del régimen vigente, es que la tasa de reemplazo es de las bajas de América Latina, estimó que el pensionado obtendrá cerca de 40% de su último salario mensual, lo que es insuficiente para vivir una vejez digna.³⁵²

Para 2017, esta circunstancia persiste, de ahí que la jefa de la división de mercados laborales y seguridad social del Banco Interamericano de Desarrollo, Carmen Pagés, advirtió que, de no hacer cambios apropiados, la tasa de

³⁵¹ *Ibid.*, p. 34.

³⁵² *Cfr.*, Román Pineda, Romina, “SISTEMA DE PENSIONES, 15 AÑOS DE COTIZAR, EL UNIVERSAL, CARTERA”, México, lunes 7 de mayo 2012, p. B8.

reemplazo puede bajar del 44% a 10%, sobre todo ante el cambio demográfico, del cual hemos dejado constancia en este trabajo pues se espera un aumento considerable de la población senil en las próximas décadas.³⁵³

Una valoración más reciente para aumentar el saldo de la cuenta individual fue manifestada Carlos Ramírez Fuentes, titular de CONSAR, quien expuso la necesidad de impulsar una nueva reforma al sistema de retiro, pues advirtió que para acceder a una pensión digna se requiere aumentar de 13 a 15 %, las aportaciones del trabajador, pues en la actualidad son de 6.5 % del salario de cada trabajador y sobre esa tasa de contribución, se proyecta que sólo recibirá \$2000, mensuales.³⁵⁴

Para este funcionario, la reforma debería aumentar las facultades del órgano regulador, para reducir el porcentaje de las comisiones sobre el saldo total de la cuenta que reciben las AFORE, que en promedio a la fecha es del 1.03 %. Por nuestra parte consideramos que el criterio de cálculo de comisiones debería de ser por rendimientos efectivamente generados, o una cuota fija en la que sí ganen las AFORE pero que no arrebaten un alto porcentaje al trabajador.

En el mismo sentido, en marzo de 2018, CONSAR emitió una alerta pensionaria, dirigida a la generación conocida como *millennials*, para incentivar el aumento del ahorro voluntario, pues de conformarse con las aportaciones mínimas, se estimó que: *“...a precios actuales podrían adquirir una pensión mediante una renta vitalicia equivalente a 2 mil 181 pesos mensuales...”*.³⁵⁵

³⁵³ Albarrán Elizabeth, “Pensiones del Sector Publico, presión a Finanzas Publico”, El Economista, 29 de agosto de 2017, 08:37. Texto disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/sectorfinanciero/Pensiones-del-sector-publico-presión-a-finanzas-publicas-201700829-0077.html>. Consultado el 03 de abril de 2018.

³⁵⁴ Ballinas Víctor, Andrea Becerril, “Duplicar las aportaciones a las Afore, propone la Consar”, La Jornada, Política, México, miércoles 29 de noviembre de 2017, p. 3.

³⁵⁵ El artículo manifiesta que utilizó el segmento de trabajadores de 36 años o menos, simulando el monto en su afore al cumplir 65 años, densidad de cotización de 80 % al IMSS y 20 % fuera del mercado laboral, misma carrera salarial, rendimiento anual de 4%, sin descontar las comisiones,

El hecho de que el mercado no sea capaz de generar suficientes plazas formales de trabajo permite que la movilidad laboral sea otro factor determinante que afecta al elemento tasa de reemplazo, pues la interrupción de los aportes repercute en el saldo de la cuenta y por tanto en el nivel de pensión objetivo, la interrupción en las contribuciones por un tiempo considerable, trunca la posibilidad de alcanzar el derecho a una pensión vitalicia.

Datos históricos revelan que la interrupción en la cotización de los actuales sistemas de capitalización individual en México es ya una constante y su magnitud es alarmante, empeorando así la ineficiencia operativa y financiera del sistema, este hecho quedó en evidencia por el propio presidente de CONSAR, quien declaró en 2017 que de las 59 millones de cuentas para el retiro bajo la gestión actual de las AFORE, solo 39 millones están inactivas.³⁵⁶

Ya antes se dio noticia sobre la falta de continuidad en la cotización como un factor negativo para acceder a una renta vitalicia, por ejemplo, en 2008, Gerardo Dubcovsky al comentar que sólo 46 por ciento correspondiente a 14.7 millones de cuentas eran activas de un total de 38 millones de afiliados al sistema, que representan el padrón de cuentas individuales,³⁵⁷ porcentaje que a su vez resulta muy precario respecto de la PEA.

En 2013, la interrupción en la cotización al sistema prevaleció, el legislador Miguel Alonso Raya, refirió que solo 21.2 millones de cuentas se encuentran activas de

Cfr., Rodríguez Israel, "Millennials recibirían \$2 mil de pensión", La Jornada, Política, 27 de marzo, 2018, p. 14. Texto disponible en <https://www.jornada.unam.mx/2018/03/27/politica/014n1pol>. Consultado el 03 de abril de 2018.

³⁵⁶ Carlos Ramírez Fuentes, al dar a conocer esta magnitud, abunda que son ahorro de trabajadores que laboran seis meses en un año o que lo hacen por temporadas o periodos cortos en el sector formal. Cfr., Ballinas Víctor, Andrea Becerril, "Duplicar las aportaciones a las Afore, propone la Consar", La Jornada, Política, México, miércoles 29 de noviembre de 2017, p. 3.

³⁵⁷ Gerardo Dubcovsky, citado en Ayala Diego, "Comienza nueva ley con retos", Excélsior, Dinero, México, jueves 13 de marzo de 2008, p. 8.

48.7 millones.³⁵⁸ En ese mismo año la CONSAR dio a conocer que 31 millones de trabajadores en México, no tienen acceso a un sistema de pensión, su aún presidente declaró en la 23 convención de Aseguradoras de México, debido a que: *“...saltan, entran o salen del sector informal...”*.³⁵⁹

La interrupción en la cotización como efecto negativo sobre la tasa de reemplazo es reconocido por Carlos J. Soto Pérez, quien diagnostica que el actual modelo: *“... no tomó en cuenta la precariedad laboral, los bajos sueldos, el empleo informal y los periodos de desempleo que impiden a los trabajadores realizar los aportes necesarios para tener una pensión suficiente...”*.³⁶⁰

A su juicio este factor es determinante pues al realizar un cálculo promedio de las cotizaciones realmente efectuadas al IMSS, afirma que: *“...están cerca de ser equivalentes a la mitad de la vida laboral en su conjunto de todos los trabajadores...”*.³⁶¹

En ese sentido, coinciden los estudios realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo, sobre la Antigüedad en el empleo y Rotación Laboral en América Latina, bajo la coautoría de Gualavisi Melany y Oliveri María Laura, de estos estudios puede desprenderse en función de la edad de los asalariados dentro de un rango de 55 a 64 años, en relación con la antigüedad en el empleo, que al año 2014 la antigüedad promedio es de 14.5 años.³⁶²

³⁵⁸ Miguel Alonso Raya citado en Ballinas Victor, Andrea Becerril, “Duplicar las aportaciones a las Afore, propone la Consar”, La Jornada, Política, México, miércoles 29 de noviembre de 2017, p. 3.

³⁵⁹ Ramírez Fuentes citado en Cardoso Víctor, “Consar: sin acceso a sistema de pensión, 31 millones de trabajadores en México”, La Jornada, Economía, México, jueves 9 de mayo de 2013, p. 34.

³⁶⁰ Carlos J. Soto insta en esta misma cita que se debe contar con información más precisa sobre la densidad de cotización y carrera salarial, para hacer más realistas las estimaciones Cfr., Ham Chande. *Op. Cit.*, p. 38.

³⁶¹ *Ibidem*.

³⁶² Gualavisi Melany, Oliveri María Laura, *Antigüedad en el Empleo y rotación Laboral en América Latina*, no. IDB-TN-1072, Banco Inter-Americano de Desarrollo, Julio 2016. Texto disponible en <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7770/antigüedad-en-el-empleo-y-rotación-laboral-en-america-latina.pdf>. Consultado el 05 de abril de 2018.

El factor edad en el cálculo de estos porcentajes sobre la antigüedad promedio es muy importante, pues es de gran influencia sobre la rotación laboral y en consecuencia sobre la interrupción en las cotizaciones al sistema de retiro.

Otro estudio comparativo entre 2006 y 2014, patrocinado por la ONU, sobre la Antigüedad promedio en el empleo en América Latina y su distribución según años de permanencia en el trabajo de los ocupados y tipo de inserción, concluyo que en México la antigüedad promedio en el empleo para el año 2014, fue de 6.8 años respecto a los 6.3 años, calculados en el 2006.³⁶³

Lo cierto es, que hay otros factores que influyen en el rendimiento neto anual del saldo acumulado en la subcuenta de retiro, en términos generales depende de la correcta selección del portafolio de inversión con protección contra la inflación, el porcentaje de las comisiones por administración e inversión y el propio saldo acumulado.

Algunos investigadores en sistemas de pensiones como Tappen Sinah, Gerardo Dubcovsky, impulsan la idea de transferir los recursos destinados a la vivienda a la subcuenta de retiro, pues los rendimientos aumentarían si el saldo acumulado es mayor,³⁶⁴ en 2013 las AFORE, se manifestaron en la misma intención y como no apoyar esta propuesta, si cobran comisiones sobre el saldo acumulado de la cuenta administrada.³⁶⁵

³⁶³ *Antigüedad en el empleo. Patrones y Tendencias encontrados en América Latina, 2006-2014.* United Nations-Population Division of Department of Economic Social Affairs of the United Nations Secretariat-World Population Prospects: The 2015 Revision. Texto disponible <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.html>. Consultado el 06 de abril de 2018.

³⁶⁴ Tappen Sinha y Gerardo Dubcovsky. *Cít.*, por Ayala Diego, “Comienza nueva ley con retos”, *Excelsior*, Dinero, México, jueves 13 de marzo de 2008, p. 8.

³⁶⁵ Oscar Franco presidente de la AMAFORE, declaró en 2013 que: “...se cuenta con tres posibles cuentas para robustecer las aportaciones a las cuentas de retiro: incluir la subcuenta de vivienda como activo en la etapa de acumulación, promover el ahorro voluntario mediante una cultura financiera y la tercera que califico como ineludible, elevar la aportación obligatoria a los fondos de pensiones...”. *Cfr.*, Cardoso Víctor, “Consar: sin acceso a sistema de pensión, 31 millones de trabajadores en México”, *La Jornada*, Economía, México, jueves 9 de mayo de 2013, p. 34.

Propuesta que no validamos, pues no resuelve la problemática de fondo, por muchas razones que están contenidos en este capítulo, sería una reforma prematura puesto que las evaluaciones al sistema están en curso, además los resultados preliminares no son favorables, de ahí que no se deben exponer en el mismo negocio los medios económicos para acceder al derecho a la vivienda, por otro lado también se encuentran sujetos a un régimen de inversión.

4.4 Baja aportación al sistema.

Como ya hemos señalado, la tasa de desempleo, el empleo informal, el cierre de la mediana empresa, son magnitudes que inciden directamente en la creación de plazas formales que podrían contribuir activamente vía cuotas obrero patronales al sistema de capitalización individual, particularmente lesionan las finanzas del IMSS debido a que el importe de sus recaudaciones disminuyen, a este déficit se agrega que dicho instituto, fue sustraído de la administración del seguro de retiro y de la rentabilidad que anteriormente generaba por la inversión de estas reservas, pero no fue relevado de la responsabilidad de otorgar la pensión mínima garantizada.

El IMSS es un organismo fiscal autónomo, su nivel y eficiencia en la recaudación, repercute en el nivel de cobertura poblacional, la cual es desafortunadamente muy limitada, aunque sea el principal régimen de seguridad social, en función del número de asegurados y beneficiarios, sustentamos esta evaluación, retomando las cifras de la ENOE trimestre octubre-diciembre de 2017, las cuales revelan que solo 19.6 millones de trabajadores tienen acceso a instituciones de salud como prestación por su trabajo, de ahí que gran parte de la población ocupada carece de un contrato por escrito, ambos hechos revelan la elusión en la inscripción al régimen obligatorio de este instituto.

La función recaudadora del IMSS por vía del entero de cuotas obrero patronales, requiere toda la atención de la academia y de la experiencia de los servidores públicos operativos, con la finalidad de impulsar su eficiencia.

Hablando de ingresos del IMSS, porque no examinar si existe afectación en su balance por la extracción del fondo del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, también valorar si la retribución por gastos de recaudación que cubren las AFORE es suficiente, otra cuestión es valorar la viabilidad sobre la creación de un fondo de reserva para el régimen de retiro 1997, con la finalidad de evitar que la garantía de la pensión mínima no provenga de los ajustes improvisados al gasto público y en consecuencia presionen las finanzas futuras del IMSS en un contexto de gran envejecimiento de la población esperado en los próximos 25 años.

El IMSS es considerado el segundo recaudador en importancia después del SAT, así lo describió en el año 2015, su entonces director, quien también fuera en otro momento el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, González Anaya, declaró que el instituto es: *“...la aseguradora más grande de México en enfermedades, riesgos de trabajo, invalidez, guarderías, prestaciones sociales, retiro y por supuesto de los seguros voluntarios...”*,³⁶⁶ opinión que compartimos, deseando larga vida al instituto y a la seguridad social.

4.4.1 Evasión fiscal.

La etiología de este fenómeno es de gran complejidad, de lo que no hay duda la falta de cumplimiento de las obligaciones fiscales afecta significativamente los objetivos del gasto público y por ende al sistema de retiro y las finanzas del IMSS.

³⁶⁶ Ballinas Víctor y Becerril Andrea, “IMSS, el “segundo recaudador” en importancia después del SAT”, La Jornada, Sociedad y Justicia, México, jueves 12 de noviembre en 2015, p. 41.

Se tiene registro que los asalariados en el rango de uno a diez salarios mínimos, son quienes más contribuyen como personas físicas al pago del impuesto sobre la renta, representaron una cuarta parte de las contribuciones de las personas físicas, dicho segmento es el más castigado, pues la oportunidad de realizar deducciones son mínimas, sin embargo tal recaudación es insuficiente, en función del limitado número de contribuyentes cautivos, de los créditos fiscales con baja probabilidad de cobro tanto de la SHCP y también del IMSS.³⁶⁷

Sumado a este limitado esquema fiscal, se agrega la presión y consecuencias inherentes a la tasa de informalidad reportada en diciembre de 2017, equivalente a 56.9 %.³⁶⁸ y con ello toda una serie de ingresos que no pueden ser gravados, vía impuesto, derechos, aportaciones o cuotas obrero-patronales.

Es irrefutable la afectación que la informalidad ejerce sobre la permanencia, productividad y competitividad de las empresas formales, tanto pequeñas como medianas, trascendiendo no sólo en los ingresos del IMSS, también en la densidad de cotización y de cobertura de cualquiera de los sistemas de retiro en operación sea de reparto o de capitalización individual.

Ya Rodrigo Alpízar, advirtió en 2012 que: *“...las cifras de crecimiento de nuevas industrias contrastan con las que el gobierno federal presenta, pues el número de*

³⁶⁷ La SHCP, reportó un monto de 129 mil 25 millones de pesos de créditos que son factibles de cobro y 166 mil 371 millones de pesos de los que tienen baja probabilidad de cobro, en 2012. Herbert Bettingert, socio legal de Ernst & Young aseguró que el incremento de las deudas por parte de los contribuyentes puede ser producto de la falta de liquidez que tuvieron en 2011. Cfr., Arteaga José Manuel, “Se dispararon deudas de contribuyentes: SHCP”, El Universal, Cartera, México, viernes 3 de febrero de 2012, B3.

³⁶⁸ Para noviembre de 2017, la tasa de informalidad fue de 56.9 por ciento. Cfr., “Desempleo e informalidad aumentan en noviembre: INEGI”, Aristegui Noticias Redacción, 22 diciembre, 2017, 3:55 pm. Texto disponible en <https://aristeginoticias.com/tag/desempleo/>.. Consultado 21 de enero de 2018.

unidades registradas en el IMSS ha disminuido en los últimos cinco años, mientras se eleva el comercio informal...”.³⁶⁹

Lamentablemente hoy 2018, a seis años del anterior diagnóstico, los indicadores claves reflejan el deficiente crecimiento de la economía mexicana, por ejemplo, la tasa de informalidad no ha bajado de manera significativa, no hemos logrado una eficiencia recaudatoria, ni éxito en la formalización del empleo, sin duda lo anterior no representa una deducción novedosa, lo innovador sería el ¿cómo? lograr la incentivación de una correcta contribución, en un escenario político nacional donde prevalecen los desvíos de recursos públicos, los grandes negocios al amparo del tráfico de influencias y a costa de la venta de los bienes de la nación.

4.5. Coexistencia actual de dos sistemas de retiro.

En las dos anteriores décadas se dio a conocer la alerta sobre la acumulación insostenible de pasivos pensionarios del régimen de la LSS de 1973, para lo que se aprobó la reforma estructural al sistema de pensiones de la LSS, con la votación mayoritaria del partido revolucionario institucional y el de acción nacional, tiempo después con la misma mayoría se reformó en 2007, el seguro de pensiones contemplado en la ley del ISSSTE.

Con la finalidad de apaciguar la oposición social contra estas reformas estructurales, se dejaron a salvo el régimen de beneficios definidos para los trabajadores en franco retiro y el de los trabajadores ya afiliados al IMSS, antes del 1º de julio de 1997, denominados trabajadores de la transición, a estos últimos

³⁶⁹ Rodrigo Alpizar en 2012, era candidato a la presidencia de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, (Canacintra), declaró que el universo aproximado de empresas, desde las micros hasta las grandes, superan los 4 millones 500 mil y 10% estaría en riesgo de desaparecer, mencionando entre varias causas, la falta de estrategia compensatoria para modernizar la planta productiva, agenda de exportación sectorial diferenciada, no combatir ‘la piratería’ y ‘contrabando’, el abrir la puerta indiscriminada a los mercados internacionales, provocarán el cierre de 400 mil empresas cada año, *Cfr.* Camacho Eduardo, “En riesgo de cerrar 10% de empresas”, El Universal, Cartera, México, viernes 3 de febrero de 2012, B3.

se le reconoce el derecho de optar por el régimen 73 o el 97, derivados de la LSS, es muy previsible que para el 2022,³⁷⁰ la generación en transición opte por el anterior esquema, dadas las deficiencias del sistema de capitalización individual, que a lo largo de este trabajo hemos expuesto.

Al tenor de la *urgencia* de implementar una reforma al sistema actual de capitalización individual, las investigaciones de diversos especialistas coinciden en que debe hacerse un alto, para corregir la viabilidad del modelo antes de que estalle la crisis de pensiones en México, dadas las condiciones sociodemográficas esperadas para 2030, específicamente la alta tasa de envejecimiento esperada, contra la baja tasa de trabajadores activos.

4.5.1. Costo fiscal y su relación con el PIB.

Aun ejecutadas las reformas estructurales al retiro de 1997 a la LSS y a la Ley del ISSSTE en 2007, es conocido por la opinión pública que los respectivos institutos de seguridad social, enfrentan con dificultad dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en materia de jubilaciones en curso, por la insolvencia o precariedad de las reservas y van dependiendo cada vez más de su presupuesto, distrayéndolo de otras áreas de atención a los derechohabientes.

Enseguida presentaremos algunas estimaciones sobre el costo fiscal actual por concepto de pensiones:

- Estudios realizados por afore Principal, indican que en 2017, el gasto público destinado para el pago de pensiones represento 12.5 % del Presupuesto de Egresos de la Federación y 3.5% del producto interno bruto. Según esta entidad financiera, del total que se destinó al pago de pensiones, el 97% se destinó a las

³⁷⁰ Fecha para el supuesto de un trabajador que, a partir de 1997, logra acumular de manera ininterrumpida las 1250 semana de cotización al IMSS. Cfr., Vásquez Colmenares G., Pedro. *Op. Cit., Pensiones en México, la Próxima Crisis*, México, Siglo XXI, 2012, p.58.

pensiones de los sistemas públicos de reparto, asimismo proyecta que para los próximos años, el requerimiento para el pago de pensiones crecerá a un ritmo de 7.8% real anual, alcanzando el orden de 4.4% del PIB en el 2022.³⁷¹

- Tapen Sinha, experto en pensiones del Instituto Tecnológico Autónomo de México, explicó que: *“...el pago de pensiones ya representa 3.2% del Producto Interno Bruto (PIB), pero de no hacer un cambio, para el 2030 ascenderá a 6% y absorberá 40% del presupuesto...”*.³⁷²

A estos datos dramáticos, se suma el diagnóstico de Pedro Vásquez Colmenares, sobre el costo fiscal de la reforma a la LSS de 1997, este autor nos ofrece el siguiente cálculo aproximado del costo de la transición: *“...al cierre de 2010 se registraron 7 131 353 trabajadores pertenecientes a la generación en transición, los cuales representan el 49.4% del total de la población cotizante al IMSS, con una edad y antigüedad promedio de 43.3 y 20.8 años respectivamente...”*.³⁷³ A esta cifra pueden agregarse los que actualmente no cotizan pero que bien podrían reingresar para acumular las semanas de cotización necesarias para una pensión mínima garantizada.

Tratándose del gasto por concepto de pensiones derivados de la LSS 1973, en curso de pago, el mismo autor, apoyándose en el Informe de la cuenta pública editado por la SHCP, al cierre de 2010, determina que: *“...aumentó 6.8% real con respecto al año anterior, al registrar un monto de 93766.0 millones de pesos entregados a 2.54 millones de pensionados (un promedio de 3076 pesos mensuales por cada uno)”*.³⁷⁴

³⁷¹ *Ibidem*.

³⁷² Albarrán Elizabeth, Caballero José Luis, “Pensiones se comen el gasto; representan 3.2% del PIB”, *El Economista*, México, 21 de agosto de 2016, 20:46 am. Texto disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/economía/pensiones-se-comen-gasto.html>. Consultado 22 de marzo de 2018.

³⁷³ *Cfr.*, Vásquez Colmenares G., Pedro, *Op. Cit.*, p. 50.

³⁷⁴ *Ibid.*, p. 51.

4.6. Propuesta administrativa y jurídica para la unificación de los sistemas de ahorro para el retiro.

Como ya hemos visto, el desequilibrio actuarial, las tendencias demográficas, la alta tasa de informalidad entre otras, son causas suficientes para impulsar una reforma estructural de tercera generación a los sistemas de pensiones en México, ya que a través del análisis de estos fenómenos quedaron al descubierto las desventajas de adoptar como único pilar o base del sistema a la capitalización individual, pues entraña un vicio desde su elaboración, toda vez que se depositaron grandes expectativas en este sistema que pondera la libertad individual y el esfuerzo personal, pero en realidad resulta ser altamente inequitativo, carece de factibilidad administrativa e ineficiencia para garantizar y proteger el ingreso en la vejez en escenarios económicos recesivos, por fortuna de todos, esta problemática ya es objeto de estudio de la academia.

La tendencia actual de la reforma, apunta hacia la unificación de los diferentes regímenes de jubilaciones, bajo dos corrientes la primera no puede ser considerada estructural, es más bien conservadora, debido a que pretende realizar las adecuaciones jurídicas necesarias para robustecer el mismo sistema de capitalización individual para el retiro, por medio de la conversión de todo régimen de reparto que aún sobreviva, como los que aún rigen en las universidades públicas, los municipios y algunas paraestatales, así como robustecer la subcuenta de retiro, integrando los recursos de la subcuenta de vivienda, para su reinversión por conducto de las AFORE.

La propuesta de conversión de cualquier régimen de retiro, distinto a la capitalización individual, se ha presentado bajo varios títulos, en 2010, Pedro

Ordorica, entonces presidente de CONSAR sugirió un Sistema Nacional de Cuentas Individuales.³⁷⁵

Similar es la propuesta realizada en 2008, por Gerardo Dubcovsky, catedrático del Instituto Tecnológico de Monterrey, campus Ciudad de México pero bajo la denominación de Sistema Nacional de Pensiones, sin embargo en el fondo lo que se pretende es fortalecer el sistema, allegándole todos los flujos de capital posibles. En la misma lógica Tappen Sinha, fundador y director del Centro Internacional de investigaciones sobre sistemas de pensiones del ITAM, sugirió que para incrementar el saldo, debieran integrarse los recursos de las subcuentas de retiro y vivienda.³⁷⁶

La otra corriente propone una reforma que va más a fondo, al plantear un sistema único, que operaría mediante varios pilares de prestaciones, en uno de los cuales se integraría a la capitalización individual, pero con un carácter complementario, otro pilar el secundario sería de financiamiento solidario y en el pilar básico hay consenso entre los especialistas de situar una pensión mínima de carácter universal.

También existe consenso, en que los recursos que darían financiamiento a esta pensión básica, provendrían del erario público, tal como sería financiada la pensión mínima garantizada.

Hemos descrito los principales distintivos de la nueva estructura, en torno a la cual los diferentes académicos van diseñando sus propuestas, argumentado su viabilidad financiera, analizando para tal efecto la precaria factibilidad administrativa del actual sistema de retiro de inversión individualizada, así como

³⁷⁵ Torres Yuridia, "Se requiere un sistema nacional de cuentas individuales", El Economista, Valores y Dinero, México, jueves 31 de mayo de 2012, p. 8.

³⁷⁶ Opiniones de Dubcovsky y Tappen Sinha. Cfr., Ayala Diego, "Comienza nueva ley con retos", Excélsior, Dinero, México, jueves 13 de marzo de 2008, p. 8.

su deficiencia para enfrentar los efectos recesivos generados por la falta de crecimiento económico y crisis financiera, muy típico de los países subdesarrollados, que de extenderse en el tiempo sumarán un mayor déficit fiscal.

Para la OIT, el grado de desarrollo de la economía de cada país, es un factor que debe considerarse en la elaboración de programas de seguridad social, medida que no se tomó en cuenta en México, cuando se importó el modelo chileno de capitalización individual, además de que no se contaba con una evaluación del mismo, toda vez que se encontraba en fase acumulativa en el país del cono sur.

Redundando en el tema de implementación de programas de seguridad social, la OIT ha recomendado una organización por niveles, ya que de esta forma se reparten los riesgos de gestión pública, los riesgos mercantiles y se garantizan ingresos de retiro básicos a la mayoría de los trabajadores. En la perspectiva personal, este tipo de elaboración permite retomar los objetivos o principios de la seguridad social ³⁷⁷, como la solidaridad e universalidad, mediante el financiamiento colectivo y administración estatal, formula con la cual podría concretarse una redistribución del ingreso y dar factibilidad financiera al régimen.³⁷⁸

Lo que si merece puntual y detallado análisis, es que en el afán de unificar los diferentes sistemas de retiro, no se garanticen las prestaciones económicas y en especie ya reconocidas y que operan en función de un tiempo de espera que no de un monto en las cotizaciones.

También debemos ser cautelosos, si se estructura un sistema de atención médica y farmacéutica por pilares, como lo propone Pedro Vásquez Colmenares quien

³⁷⁷ *Supra.*, p.28.

³⁷⁸ Así lo apunta Morales Ramírez, María. *Op. Cit.*, p. 200.

propone una reforma constitucional que separe las prestaciones económicas y de salud por instituciones, de la siguiente manera:

*“... es perfectamente posible el establecimiento de un piso universal de pensiones por vejez para todos los jefes de familia de 65 años transfiriendo los gastos anuales de los programas asistenciales de Sedesol par personas de 70 años o más y los recursos ya destinados a los pensiones garantizadas del IMSS y el ISSSTE, que serían absorbidos por el nuevo pilar de protección universal...”*³⁷⁹

Con toda objetividad, consideramos que un sistema de atención médica, maternidad y guarderías debe ser de buena calidad y en suficiencia para todos, como lo sería el propio seguro social en sus respectivos seguros, si hubiese sido eficientemente administrado.

³⁷⁹ Cfr., Vásquez Colmenares G., Pedro, *Op. Cit.*, p. 144.

CONCLUSIONES

En un primer acercamiento al tema de pensiones, centramos nuestra atención en los sistemas maduros de pensiones bajo el régimen de reparto, sobre los cuales diremos que su factibilidad administrativa, fue declarada en números rojos, dada su desequilibrio actuarial, es por ello que se aprobó en 1995, la reforma a la LSS, estableciendo el régimen de capitalización individual, el cual ya es cuestionado en razón de sus deficiencias.

Se crearon falsas y altísimas expectativas sobre esta reforma, toda vez que las evaluaciones realizadas por los especialistas aquí citados, a la luz de los resultados preliminares de esta nueva estructura deducen que no se han logrado los indicadores de desempeño esperados, pues las altas comisiones de la AFORE y las imperfecciones del mercado, específicamente el desempleo estructural, salarios, bajos, no permiten que el sistema de manera autónoma genere un alto nivel en la densidad de cotización y alta cobertura poblacional, por lo que no puede calificarse como exitoso, pues se proyecta que gran parte de los cotizantes en el sistema de capitalización individual para el retiro, que corresponden a los trabajadores de uno a dos salarios mínimos no tendrá acceso directo a una renta vitalicia, en consecuencia los recursos acumulados tendrán que complementarse con las aportaciones del gobierno mediante una pensión mínima garantizada.

El sistema de capitalización individual para el retiro actual, no relevará de la carga fiscal por pasivos pensionarios al gobierno federal, pues la propia normatividad emitida por CONSAR, deja en evidencia esta afirmación, al prever la probabilidad de que los recursos de la renta vitalicia se agoten y ante tal circunstancia la aseguradora hará del conocimiento al trabajador y al IMSS, para que dicho instituto erogue la pensión mínima garantizada.

El marco normativo de los sistemas de ahorro para el retiro vigente, no solidariza a los administradoras para consolidar una reserva especializada destinada al subsidio de esta insuficiencia en los montos constitutivos de la pensión. Dicho de manera simple las administradoras bien que participan en el negocio de las ganancias sobre el saldo de las cuentas individuales, pero se deslindan del objetivo que les dio origen, previsión frente a la contingencia, específicamente protección del ingreso en la vejez.

Existe evidencia que el sistema vigente, dejó de lado factores económicos que son determinantes para completar la densidad de cotización exigida por el IMSS, tales como son los bajos ingresos y la movilidad laboral, distorsiones del mercado que no pueden ser subestimadas, de ahí que aun incrementando la edad más allá de los 65 años no arrojará efectos cuantitativamente positivos sobre el saldo, por otra parte calificamos como una vileza y la coronación de la insuficiencia del sistema de capitalización individual para el retiro, lanzar al mercado abierto de trabajo a millones de adultos mayores, limitadas por su propia condición, en todo caso debiera crearse un sistema de empleos especializado para este objetivo, considerando las características de este grupo de la población.

Los sistemas de capitalización individual para el retiro en México, no brindan certeza jurídica, debido a la falta de previsión de un fondo específico, la problemática será resuelta por la vía de la asistencia social, circunstancia que deja en evidencia, el retroceso que en materia de seguridad social se ha perpetrado en las últimas décadas, pues se dejó de lado sus objetivos consistentes en mantener la calidad de vida, la distribución del ingreso e integración social, la sustitución del financiamiento colectivo para el retiro, por el esfuerzo individual.

Existe consenso entre los especialistas, respecto a la ineficiencia del sistema de retiro actual en cuanto a la cobertura, en razón de la dificultad para completar la densidad de cotización necesaria para obtener la pensión mínima garantizada, por

causas tales como la alta movilidad laboral en los sectores que tienen un rango de ingresos menores, la economía informal, la falta del entero de cuotas obrero patronales al IMSS, cierre continuo de empresas, entre otras causas.

La dependencia del sistema de retiro actual, sobre el futuro presupuesto del gobierno para complementar la pensión mínima garantizada, sin que se vaya estructurando y conformando un fondo especializado en la que tengan participación especialmente las entidades financieras beneficiarias, sólo revela la falta previsión de los que suscribieron la reforma del 95 y el desinterés de los agentes financieros para darles sustentabilidad al régimen de ahorro individualizado, pues los pasivos laborales de las nuevas generaciones no se resuelven, aumentan el déficit fiscal y se anula la seguridad social, pues la protección al ingreso en la vejez se sustituye por la asistencia social.

Es pertinente valorar la viabilidad sobre la creación de un fondo de reserva para el régimen de retiro 1997, con la finalidad de evitar que la garantía de la pensión mínima no provenga de los ajustes improvisados al gasto público y en consecuencia presionen las finanzas futuras del IMSS en un contexto de gran envejecimiento de la población en los próximos 25 años.

Las virtudes prometidas de la reforma estructural, tanto fiscales como de protección de los medios de subsistencia quedaron en el aire, encontramos dos situaciones que truncan la posibilidad de completar el monto mínimo para acceder a la pensión mínima, es así que la primera está relacionada con los modestos rendimientos y la segunda es de origen, no referimos a la tasa de reemplazo, pues si la base de las aportaciones son los salarios bajos, en consecuencia las aportaciones que se realizan durante la fase acumulativa de este seguro, también son bajas.

Consideramos que las características de nuestro mercado de trabajo, no favorecen el crecimiento continuo de la cobertura poblacional, ni tampoco la densidad de cotización necesaria para alcanzar la pensión mínima garantizada y mucho menos un nivel de pensión objetivo de aceptable solvencia, dada la imperante discontinuidad en los puestos formales de trabajo y la movilidad laboral de los trabajadores.

Otra deficiencia del actual sistema de capitalización individual, estriba en que no genera de forma autónoma, la renta vitalicia para los asegurados, con una carrera de cotización en el rango de ingresos equivalente a un salario mínimo, ya que el monto constitutivo no logrará completarse únicamente con las aportaciones actuales, no es casualidad que la legislación ordene al gobierno realizar la aportación complementaria.

De continuar con un sistema de capitalización individual, financieramente inviable, por ser incapaz de cumplir autónomamente su función principal, toda vez que no soporta los efectos de las imperfecciones del mercado de trabajo, se estará gestando una violencia estructural, que tendrá por consecuencia a millones de adultos mayores en la Indigencia, ciclo violento que se replicará en tanto no se realice otra reforma a los sistemas de retiro apegada a los principios de la seguridad social, que son el resultado de una evolución histórica de la humanidad.

Es un imperativo ético, por razones humanitarias, no sólo rescatar a la seguridad social, también fortalecerla hasta evolucionarla hacia la universalidad, financieramente sustentable, por lo que en primera instancia la ciudadanía y la Academia deben ser cautelosas de las propuestas reformadoras a la seguridad social, que mediante su discurso exaltan la rentabilidad, pero en esta lógica del mercado se distorsionan los objetivos de la seguridad social, hasta lograr que conceptos como la solidaridad y bienestar social parezcan caducos, confundiendo la administración estatal con el paternalismo, pero hoy como nunca debemos

retomar estos objetivos, pues entrañan parte de la solución a la crisis que se avecina en materia de pensiones.

La problemática pensionaria, representa una oportunidad para darle un nuevo sentido a la administración pública, pues se enfrenta al desafío de desarrollar criterios y mecanismos que le den viabilidad y una nueva significación a la seguridad social, para consagrarla como un derecho social, que sí pueda llevarse a la práctica.

BIBLIOGRAFÍA.

Abramovich, M. y J. Añon, (Compiladores), *Derechos Sociales, Instrucciones de Uso*, Doctrina Jurídica Contemporánea, México, Distribuciones Fontamara-ITAM, 2003.

Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, Oxford, 2002. (Colección Textos Jurídicos Universitarios).

Avendaño Carbellido, Octavio, *El Sistema de Ahorro para el Retiro, Aspectos Legales*, 2ª ed., México, Editorial Porrúa - Tecnológico de Monterrey, 2010.

Briceño Ruiz, Alberto, *Derecho de la Seguridad Social*, México, Oxford, 2010.

Brugada Molina, Clara (coordinadora) *Sistema de Pensiones en México, Presente y Futuro*, Cuadernos legislativos, LIX Legislatura, México, 2004.

Buen Lozano, Néstor De. *Manual de Derecho de la Seguridad Social*, México, Editorial Porrúa, 2006.

Bustos Gisbert, Antonio, *Introducción a la Economía, Tratados y Manuales de Empresa*, Civitas-Thomson Reuters, España, 2016.

Calva, José Luis, coordinador, *Políticas Macroeconómicas para el Desarrollo Sostenido*, Consejo Nacional de Universitarios, Juan Pablos Editor, México 2012.

Camacho, Solís Julio, *Derechos Humanos en el Trabajo y la Seguridad Social*, Liber Amicorum: en homenaje al doctor Jorge Carpizo McGregor, en Kurczyn Villalobos Patricia (Coordinadora), Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 2014.

Cañón Ortégón, Leonardo. *Una Visión Integral de la Seguridad Social*, Volumen I, 2ª edición., Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2007.

Cázares García Gustavo, *Derecho de la Seguridad Social*, México, Porrúa, 2007.

Cervantes Ahumada, Raúl. *Títulos y Operaciones de Crédito*, 16ª ed., México, Porrúa, 2005.

Cornforth, Maurice, *El Materialismo Histórico*, 2ª ed. en español, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1982.

Cueva, Mario de la. *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, Tomo I, 22ª ed., México, Porrúa, 2009.

Delgado Maya, Rubén, *El Derecho Social del Presente*, México, Editorial Porrúa, 1977.

Fundación de cultura universitaria, *Derecho Internacional del Trabajo*, selección sistematizada de normas y documentos, Uruguay, Montevideo, 2003.

Gabriel Budebo, Mario, *El sistema de Ahorro para el Retiro: evolución, desafíos y oportunidades*, México, Comisión de Seguridad Social LIX Legislatura de la Cámara de Diputados y Centro Interamericano de Estudios de seguridad social, 2004.

García Schwarz, *Los Derechos Sociales como Derechos Humanos Fundamentales, Su imprescindibilidad y sus garantías*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2011, (Serie El Derecho).

Guerrero Rodríguez, Daniel Enrique. *La Ley del ISSSTE de marzo de 2007: El Nuevo Régimen de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado*, México, Senado de la Republica/Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2008.

Ham Chande, Roberto, Ramírez López, Berenice et al, (coordinadores), *Evaluación y Tendencias de los Sistemas de Pensiones en México*, Colegio de la Frontera Norte- UNAM- Porrúa, México, 2008.

Hernández Cervantes, Aleida, *La Seguridad Social en Crisis*, México, Editorial Porrúa, 2008.

Jiménez Solares, Elba, *Tratados Internacionales de Derechos Humanos, ¿Derecho Uniforme u Orden Público General?*, México, Editorial Flores, 2015.

Kautsky, Karl, *La Revolución Social, El Camino del Poder*, México, Editorial Era, (Cuaderno 68, Colección Pasado y Presente), 1978.

Kurczyn Villalobos, Patricia (coordinadora), *Derecho Social. Memorias Del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2005.

Lema Añon, Carlos, *Apogeo y crisis de la Ciudadanía de la Salud. Historia del derecho a la salud en el siglo XX*, España, Universidad Carlos III de Madrid, Cuadernos Bartolomé de las Casas, no. 53, Dykinson, 2012.

Lombera Pallares, Enrique (coordinador), *La Seguridad Social en el Proceso de Cambio Internacional*, México, IMSS, Departamento de Asuntos Internacionales, 1980.

Lóyzaga De la Cueva, Octavio, *Esencia, Apariencia y Uso del Derecho del Trabajo*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. División de Ciencias Sociales y Humanidades (Serie Derecho), 1992.

Lustig, Nora, México, *Hacia la Reconstrucción de una Economía*, 2ª ed., en español, México, Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 2002.

Marx, Carlos, *Manifiesto Inaugural de la Asociación Internacional de los Trabajadores, Octubre de 1864*, Obras Escogidas, Tomo II, 3ª ed., México, Ediciones Quinto Sol, 1985.

Meléndez George, León Magno, *Introducción al Derecho de la Seguridad Social*, México, Universidad Autónoma de Puebla (Textos UAP), 2004.

Morales Ramírez, María Ascensión. *La Recepción del Modelo Chileno en el Sistema de Pensiones Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2005, (Serie doctrina jurídica, núm. 226).

Narro Robles, José, *La Seguridad Social Mexicana en los Albores del siglo XXI*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Organización Internacional del Trabajo, *Introducción a la Seguridad Social*, México, Editorial Alfa Omega, 1992.

Portillo Arroyo, Rubén, *Derecho Procesal del Trabajo*, México, Porrúa, 2016.

Rabasa Gamboa, Emilio y Juan Ramírez Marín, (Coordinadores), *Problemas Actuales del Derecho Social Mexicano* volumen I, México, Edit. Porrúa - Instituto Tecnológico de Monterrey, 2005.

Ramírez Chavero, Iván, *Nociones Jurídicas de los Seguros Sociales en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009.

Ramírez López, Berenice, et al., *La Seguridad Social, Reformas y Retos*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, 1999.

Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, *Nuevo Derecho de la Seguridad Social*, México, Porrúa, 2009.

Sáenz de Santa María, Paz Andrés, *Derecho Internacional Público, Textos y Materiales*, 2ª ed., España, Civitas-Thomson Reuters, 2013.

Solís Soberón, Fernando y Alejandro Villagómez, (compiladores). *La Seguridad Social en México*, México, Fondo de Cultura Económica-CIDE, 2001.

Suárez Arévalo, Patricia, *Historia de la Ley del Seguro Social. Reformas, adiciones, modificaciones y derogaciones: 1943 a la fecha (agosto 2006)*, México, Porrúa, 2007.

Valadés Diego, Gamas Torruco, (coordinadores), *Instituciones Constitucionales en el Siglo XX*, México, Siglo Veintiuno Editores-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2011.

Vásquez Colmenares G., Pedro, *Op. Cit., Pensiones en México, la Próxima Crisis*, México, Siglo XXI, 2012.

Villán Durán, Carlos y Carmelo Faleh Pérez, *Manual de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, España, UBIJUS, 2016.

HEMEROGRAFÍA

Albarrán Elizabeth, "Pensiones del sector público, presión a finanzas públicas", El Economista, México, 29 de agosto de 2017, 08:37 am. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/sectorfinanciero/pensiones-del-sector-publico-presión-a-finanzas-publicas-20170829-0077-html>. Consultado 22 de marzo de 2018.

Albarrán Elizabeth, Caballero José Luis, "Pensiones se comen el gasto; representan 3.2% del PIB", El Economista, México, 21 de agosto de 2016, Texto disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/economía/pensiones-se-comen-gasto.html>. Consultado 22 de marzo de 2018.

Ayala Diego, "Comienza nueva ley con retos", Excélsior, Dinero, México, jueves 13 de marzo de 2008, p. 8.

Ballinas Víctor y Becerril Andrea, "IMSS, el "segundo recaudador" en importancia después del SAT", La Jornada, Sociedad y Justicia, México, jueves 12 de noviembre en 2015, p. 41.

Ballinas Víctor, Andrea Becerril, "Duplicar las aportaciones a las Afore, propone la Consar", La Jornada, Política, México, miércoles 29 de noviembre de 2017, p.3.

Camacho Eduardo, "En riesgo de cerrar 10% de empresas", El Universal, Cartera, México, viernes 3 de febrero de 2012, B3.

Cardoso Víctor, "Consar: sin acceso a sistema de pensión, 31 millones de trabajadores en México", La Jornada, Economía, México, jueves 9 de mayo de 2013, p.34.

Cruz Vergara, Juan Carlos, "Cuatro Afores invertirán en el NAICM 13 mil 500 mdp del ahorro pensionario de los Trabajadores", Proceso.com, Economía, México, 27 de marzo de 2018. 17: 14, GMT. Texto disponible en <https://www.proceso.com.mx/527654>. Consultado el 28 de marzo de 2018.

Damián, Fernando, "28 millones con Afore no podrán cobrar pensión", Milenio, Política México, Domingo 31 de marzo de 2013, p. 4.

Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española, Tomo II, Vigésima Primera Edición, Madrid, 1992.

Flores Zenyazen, "IMSS no se privatiza, pero requiere subrogación de algunos servicios: CTM", El Financiero, sección economía, México, 17 de julio de 2015. Disponible en: <https://elfinanciero.com.mx/economía/imss-privatización-subrogación-servicios-salud-consultas-ctm.html>. Consultado el 12 de marzo de 2018.

Galván Ochoa Enrique, "En quiebra las pensiones de 14 universidades, 22 de junio 2017", La Jornada, Dinero, México. Texto disponible en <https://www.jornada.unam.mx/2017/06/22/opinion/008o1eco>.

Garduño Roberto, Muñoz Patricia, et al, "Demandan diputados que el mínimo llegue a \$100 por día", La Jornada, sección Política, 22 de noviembre de 2017, México, p. 4.

González Lilia, "Repunte del mínimo quedo limitado: Coparmex", El Economista, sección empresas y negocios, miércoles 22 de noviembre de 2017, México, p. 37.

González Amador, Roberto, "Reformas mejoraron empleo, pero no redujeron desigualdad: OCDE", La Jornada, sección economía, miércoles 29 de noviembre de 2017, México, p. 21.

González Amador, Roberto, "Inflación, "preocupación pública", alerta Carstens", La Jornada, sección economía, miércoles 31 de octubre de 2012, México, p. 25.

González Yutzil, Ixel, "Se debilita el empleo a nivel mundial: OIT", El Universal, Cartera, México, lunes 31 de octubre de 2001, sección b.

López Ángel, Carlos, "El SAR: Implicaciones de la Reforma", El Cotidiano, UAM, número 118, año 19, pp. 98-109.

Rodríguez, Israel, "Inflación en noviembre, la más alta en seis años", La Jornada, viernes 08 de diciembre de 2017, sección economía, México, p. 22.

Rodríguez Israel, "Millennials recibirían \$2 mil de pensión", La Jornada, Política, 27 de marzo, 2018, p. 14. Texto disponible en <https://www.jornada.unam.mx/2018/03/27/política/014n1pol>. Consultado el 03 de abril de 2018.

Román Pineda, Romina, "Sistema De Pensiones, 15 Años De Cotizar", El Universal, Cartera, México, lunes 7 de mayo 2012, p. B8.

Secretaría de Desarrollo Social. "Una Salida a la Emergencia", La Jornada, México, miércoles 22 de noviembre de 2017, pp. 13-15.

Solís Mendoza, Benito, "La inversión como fuente de crecimiento", El Financiero, Opinión, martes 27 de julio de 2010, p. 23.

Tamames Ramón y Gallego Santiago, Diccionario de Economía y Finanzas, 11ª edición, Alianza Editorial, Madrid, 2000, pp. 244-245.

Torres Yuridia, “Se requiere un sistema nacional de cuentas individuales”, El Economista, Valores y Dinero, México, jueves 31 de mayo de 2012, p. 8.

Zárate Ramírez Linda Cristal, “Integración al Artículo 892 de la Ley Federal del Trabajo de la Tramitación de la Devolución de Aportaciones Administradas por las AFORES”, Universidad Autónoma de México, Ciudad Universitaria, Facultad de Derecho, Seminario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2009.

LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma DOF 05-02-2017. Disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_050217.pdf. Consultado el 11 de febrero de 2017.

Acuerdo entre las Naciones Unidas y la Organización mundial de la Salud. Disponible en <http://www.who.int/about/mission/es>. Consultado el 20 de enero de 2017.

Acuerdo entre la Organización Internacional del Trabajo y la Organización Mundial de la Salud. Disponible en: <http://www.who.int/about/mission/es>. Consultado el 20 de enero de 2017.

Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. Estatus vigente. Disponible en: <https://www.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/DISCRIMINACION/CONTRA/MUJER.pdf>. Consultado el 20 de diciembre de 2016.

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Estatus vigente. Disponible en https://www.sre.gob.mx/tratados/muestratratados_nva_sre?id_tratado_496.pdf.

Consultado el 21 de diciembre de 2016.

Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952, (NÚM. 102), anexos en, *Introducción a la Seguridad Social*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Edit. Alfa Omega, 1992.

Normas Actualizadas de la OIT sobre la Seguridad Social. Disponible en: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?pdf>. Consultado el 09 de enero de 2017.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estatus vigente. Disponible en:

<https://www.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/DERECHOS/ECONOMICOS/SOCIALES/pdf>. Consultado el 19 de diciembre de 2016.

Ley del ISSSTE del 2007. Texto vigente en 2007. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/Leyes/Biblio/pdf/1.pdf>. Consultado el 10 de marzo de 2016.

Ley del Seguro Social, Práctica-Agenda 2015, 15ª ed., Editores Taxxx.

Ley del Seguro Social. Última reforma DOF 12-11-2015. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/92_121115.pdf. Consultado 14 marzo de 2017.

Ley Federal del Trabajo. Última reforma DOF 12-06-2015. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_120615.pdf. Consultada el 27 de febrero de 2017.

Ley General de Desarrollo Social. Última reforma DOF 26-01-2018. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_260118.pdf. Consultada el 15 de enero de 2018.

Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Última reforma DOF 10-01-2014. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lsar.htm>. Consultado el 16 de mayo de 2017.

Ley del Impuesto Sobre la Renta. Texto vigente en enero de 2016. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/107>. Consultado el 01 de julio de 2016.

Ley del Mercado de Valores. Texto vigente en enero de 2014. Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMV.pdf. Consultado el 20 de agosto de 2017.

Ley del Mercado de Valores. Última reforma DOF 09-03-2018. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMV_090318.pdf. Consultado el 20 de agosto de 2018.

Decreto que reforma el artículo segundo transitorio de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Última reforma DOF el 15-12-2002. Texto vigente en enero de 2014. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lsar.htm>. Consultado el 16 de mayo de 2017.

Disposiciones de Carácter General en Materia de Operaciones de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Última reforma DOF el 25-04-2016. Disponible en: <https://www.gob.mx/consar/documentos/normatividad-emitada-por-la-consar-circulares-consar-23509>. Consultado el 19 de Junio de 2017.

Disposiciones de Carácter General Aplicables a los Planes de Pensiones. Última reforma DOF 21-01-2016. Disponible en: <https://www.gob.mx/consar/documentos/normativa-normatividad-emitada-por-la-consar-circulares-consar-23509>. Consultado el 06 de noviembre 2017.

Disposiciones de Carácter General en Materia Financiera de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Última reforma DOF el 25-04-2016. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/101394/Dispocisiones_materia_financiera.pdf. Consultado el 29 de Agosto de 2017.

Disposiciones de Carácter General Aplicables a los Retiros Programados. Última reforma DOF. 26 de junio de 2012. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/64257/Disposiciones_aplicables_a_los_Retiros_Programados.pdf. Consultado el 05 de abril de 2018.

Disposiciones de Carácter General que Establecen el Régimen de Inversión al que Deberán Sujetarse las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro. Última reforma DOF 19-12-2016. Disponible en: https://www.gob.mx/consar/documentos/normativa-normatividad-emitada-por-la-consar-circulares-consar23509.File/175637/dispocisiones_RI_20161219.pdf. Consultado el 14 de Agosto de 2017.

Reglas Prudenciales en Materia de Administración de Riesgos a los que Deberán Sujetarse las Administradoras de Fondos para el Retiro, las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro y las Empresas Operadoras de

la Base de Datos Nacional SAR. Última reforma DOF 25-05-16. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/101525/Reglas_prudenciales_en_materia_de_riesgos.pdf. Consultado el 17 de octubre de 2017.

MEDIOS ELECTRÓNICOS

Condusef. Disponible en:

<https://eduweb.condusef.gob.mx/educatucartera/condusef.html>. Consultado el 10 de noviembre de 2017.

Definiciones, OIT. Disponible en <http://www.ilo.org/global/topics/wages/lang-es/index.htm>. Consultado el 15 de enero de 2018.

Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, ENOE, Cifras durante el cuarto trimestre de 2017. INEGI, comunicado de prensa núm. 70/18. 13 de febrero de 2018. Nota Técnica. Disponible en:

<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/>.

Evolución de la Pobreza 2010-2016, Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2016. Comunicado de Prensa no. 09, 30 de agosto de 2017.

Disponible en:

<https://coneval.org.mx/salaprensa/comunicadoprensa/documents/comunicado-09-Medición-pobreza-2016.pdf>. Consultado 15 de enero 2018.

Gualavisi Melany, Oliveri María Laura, *Antigüedad en el Empleo y rotación Laboral en América Latina*, no. IDB-TN-1072, Banco Inter-Americano de Desarrollo, Julio 2016. Disponible en:

<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7770/antigüedad-en-el-empleo-y-rotación-laboral-en-america-latina.pdf>. Consultado el 05 de abril de 2018.

Informe del Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riegos del IMSS 2016-2017. Disponible en:
<https://www.imss.gob.mx/sities/all/staties/pdf/informes/20162017/06-cap02.pdf>.
Consultado el 07 de febrero de 2018.

Informe Mundial sobre Salarios 2016/2017. Resumen ejecutivo realizado por la OIT. Disponible en:
http://www.ilo.org/wcmppsp5/groups/publics/documents/publication/wcms_537989.pdf. Consultado el 15 de enero 2018.

Martínez, María del Pilar. *México, en la cola de Desempeño Salarial*. Disponible en <https://eleconomista.com.mx/empresas/Mexico-en-la-cola-de-desempeño-salarial-20171219-0039.html>. Consultado 21 de enero de 2018.

Puestos de Trabajo Afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) al mes de enero de 2017, comunicado de prensa no. 035/2017. Disponible en <http://imss.gob.mx/prensa/archivo/201702/035>. Consultado el 06 de febrero de 2018.

Tablas de índices de diversificación. Disponible en:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/125437/nota_metodologica.pdf. Consultado 06 de octubre de 2017.

Jurisprudencias y Tesis Relevantes. Disponible en:
<https://sjf.scjn.gob.mx/iusElectoral/paginas/tesis.aspx>. Consultado 06 de noviembre de 2017.