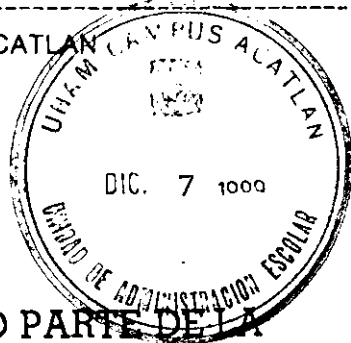


15
1 Ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

E.N.E.P. ACATLAN



LAS AFORE COMO PARTE DE LA
SEGURIDAD SOCIAL.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
NORMA LAURA CABALLERO OSORNIO

ASESOR: LIC. IGNACIO GARRIDO VILLA



NAUCALPAN, EDO. MEX.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

27.2776

1999



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

AL LIC. IGNACIO GARRIDO VILLA:

Con admiración y respeto por ser un Profesor constante y mostrar en sus clases la ética y profesionalismo que debe tener un abogado, sin hacer a un lado el factor humano, asimismo le agradezco su aceptación e interés en la dirección de este trabajo, ya que sin ello la culminación del mismo no hubiera sido posible.

AL H. JURADO:

Por el tiempo dedicado a la revisión del presente trabajo, enriqueciéndolo con sus comentarios.

A todos y cada uno de los profesores que mediante la transmisión de sus conocimientos han contribuido a mi educación y formación profesional.

A MIS FAMILIARES:

Que siempre me han brindado su compañía, alentándome a continuar con entusiasmo y empeño el camino trazado.

A TODOS MIS AMIGOS:

En especial a Dulce, Nancy, Jessica, Mónica, Ericka y Rosa, por su apoyo e impulso para la realización de este trabajo, y por compartir conmigo momentos de estudio, de trabajo y amistad.

DEDICATORIAS

A DIOS:

*Por haberme permitido
vivir hasta el día de hoy.*

A MIS PADRES:

*Por impulsarme con firmeza hacia el
estudio y el conocimiento, incentivándome
con su apoyo y cariño para lograr las
metas alcanzadas.*

A MIS HERMANOS:

*Gaby, Moni, Francisco, Kari, Sol y
Ady; por la comprensión y la
paciencia que han tenido al cederme
parte de su tiempo y de sus
espacios cuando he tenido menester
de ello.*

INDICE

PAGINA

INTRODUCCION

CAPITULO I. EL ESTADO Y SUS COMETIDOS

1.1. LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA Y DESCENTRALIZADA	2
1.2. EL IMSS COMO ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO.....	9
1.3. EL ESTADO Y LA SEGURIDAD SOCIAL	16

CAPITULO II. LA SEGURIDAD SOCIAL COMO UN DERECHO DE LOS TRABAJADORES

2.1. LA SEGURIDAD SOCIAL Y LOS SEGUROS SOCIALES	24
2.2. LOS SEGUROS SOCIALES	27
2.3. EVOLUCION Y DESARROLLO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO	30

CAPITULO III. ANALISIS COMPARATIVO DEL SISTEMA DE PENSIONES EN MEXICO CON EL SISTEMA DE PENSIONES DE ALGUNOS PAISES LATINOAMERICANOS

3.1. EL SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE EN COMPARACION CON EL SISTEMA DE PENSIONES EN MEXICO	38
--	----

V.B.


3.2. EL SISTEMA DE PENSIONES EN ARGENTINA EN COMPARACION CON EL SISTEMA DE PENSIONES EN MEXICO	49
3.3. EL SISTEMA DE PENSIONES EN URUGUAY EN COMPARACION CON EL SISTEMA DE PENSIONES EN MEXICO	55
CAPITULO IV. LAS AFORE COMO PARTE DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES	
4.1. LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL	62
4.2. LEY DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO	78
4.3. LAS AFORE Y EL COBRO DE COMISIONES	86
CONCLUSIONES	106
BIBLIOGRAFIA	108

INTRODUCCION

La realización del presente trabajo, tuvo su origen en el análisis de las últimas reformas hechas a la Ley del Seguro Social, principalmente en lo que se refería al ramo de pensiones; observando que recientemente, en el año de 1992 se habían hecho reformas a este ramo, dando como resultado el Sistema de Ahorros para el Retiro, cuyo funcionamiento continuaba respaldándose en un fondo común de ahorros, conservando los principios de solidaridad y subsidiariedad del servicio, teniendo sólo como objetivo principal la mejoría de las pensiones que por jubilación recibirían los trabajadores al retirarse de la vida laboral activa; a diferencia de las últimas reformas que tuvieron como objetivo principal, no sólo el mejoramiento de las pensiones por jubilación, sino también la búsqueda de un mayor ahorro interno que le permitiera al Gobierno Federal financiar sus compromisos, de tal manera que se dio origen a un nuevo sistema de pensiones basado en la capitalización de ahorros de los trabajadores, mediante la apertura de cuentas individuales que serían administradas por entidades de carácter financiero denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro, cambiando así el sentido gratuito y solidario del servicio del seguro de pensiones, proporcionado hasta entonces por un organismo público descentralizado denominado Instituto Mexicano del Seguro Social.

Por lo anterior, podemos decir que las Administradoras son instituciones que poseen un carácter más bien lucrativo, ya que entre otras atribuciones, tienen la facultad de invertir los ahorros de los trabajadores en títulos valor a cargo del Gobierno Federal, obteniendo rendimientos a favor del propietario de la cuenta individual, por lo que se puede pensar que los trabajadores resultaran aún más beneficiados, sin embargo se plantea la duda de que tanto se ven realmente beneficiados si agregamos que de sus ahorros les serán descontadas ciertas cantidades por concepto de comisiones que les cobrarán las Afore y Sefore a los beneficiarios de las cuentas por su administración y manejo.

En el primer capítulo de este trabajo, hablamos del Estado y sus cometidos, en virtud de que éstos justifican su existencia, por lo que se convierten en una obligación a su cargo, teniendo así el deber de llevarlos a su población, para lo cual crea toda una estructura basada en una organización administrativa que se traduce en lo que conocemos como Administración Pública Federal, de la que se derivan otro tipo de administraciones que dan origen a la creación de organismos públicos que dependen directa o indirectamente del Estado; teniendo dichos organismos como objetivo principal satisfacer las necesidades de las clases más

necesitadas, lo cual realizan a través de los servicios públicos que para tal efecto establecen.

Así es como se da origen al Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual fué creado como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal instituido con el fin de proporcionar a la clase obrera, un servicio público de seguridad social, al que todos los trabajadores tuvieran acceso sin importar la categoría de su trabajo, ni el alcance de sus percepciones, adoptando para tal efecto los principios de solidaridad, universalidad, subsidiariedad, entre otros, otorgando de esta manera a todos los trabajadores la posibilidad de acudir a él ante las vicisitudes que en el desempeño de sus labores se les presentaran; siendo importante mencionar que se señala su trayectoria histórica, toda vez que con ella se confirma su importancia en el desarrollo económico, laboral y social del país.

Desde 1943, por lo que respecta al ramo de pensiones, el Instituto se encargó de recaudar y administrar las aportaciones que hacían los propios trabajadores, los patrones y el Estado para tal efecto, utilizando los fondos obtenidos para financiar sus necesidades económicas y poder proporcionar de esta manera a los beneficiarios un mejor servicio, siendo el caso que a pesar de ello, en las últimas décadas el Instituto sufrió un desfinanciamiento que lo llevó al deterioro de su servicio, situación que sirvió al Gobierno como justificación para llevar acabo las últimas reformas a la Ley del Seguro Social.

Asimismo, mencionamos el derecho que tienen los trabajadores, de contar con un seguro social que los proteja y los auxilie contra los riesgos provocados o naturales a que están sujetos a sufrir en el desempeño de sus labores, siendo los primeros originados por fallas técnicas o humanas, y los segundos por el transcurso del tiempo una vez agotada su fuerza de trabajo.

También se consideró importante citar las atribuciones del Estado, ya que por medio de ellas, éste tiene respecto de los particulares la facultad de reglamentar sus actividades económico laborales, es decir, en base a ordenamientos jurídicos predeterminados, el Estado impone a los particulares las condiciones bajo las cuales pueden llevar acabo actividades relacionadas con el interés público, en virtud de que resulta primordial para el sostenimiento del orden jurídico y el bien común, la coordinación de los intereses particulares con los públicos a fin de satisfacer las necesidades colectivas, sin que ello de lugar a que los particulares invadan las actividades básicas del Estado, pues dicha situación podría ir en perjuicio del interés social.

Señalamos también en el presente estudio, que la clase obrera tuvo que luchar tenazmente porque el Estado se diera cuenta de que su deber no era el de preocuparse por ampliar y sostener las actividades de la Asistencia Pública, cuyas bases eran la ayuda a las clases necesitadas mediante las obras de caridad que llevaba a cabo, sino que su deber consistía en proporcionarles una seguridad social que les garantizara el goce de prestaciones que les sirvieran de ayuda en el momento en que se les presentaran imprevistos o infortunios con motivo de la realización de su trabajo, solicitando que dichos servicios fueran dadas sus condiciones económicas, de carácter gratuito, o por lo menos que estuvieran en gran parte subsidiados por el Estado.

La seguridad social constituye una parte fundamental de la democracia, en razón de que la misma por su naturaleza social, no sólo es exclusiva de los trabajadores, sino que sus beneficios se amplían a toda la población, los seguros que de ella se derivan, tienen como objetivo principal proteger a los trabajadores de los riesgos de trabajo a que están expuestos, procurando que cuando dichos riesgos se presenten los trabajadores tengan garantizada una subsistencia económica. Es decir, si por una parte la seguridad y el seguro sociales son instituciones cuyos fines son totalmente distintos, también es cierto que la existencia de uno implica la del otro, ya que en base a la seguridad social se crean los seguros sociales específicos para cada necesidad de los trabajadores, teniendo el Estado la obligación de satisfacerlas en virtud de tratarse de derechos sociales establecidos por el orden jurídico imperante en el Estado.

Es importante señalar que para que se tuviera al seguro social como un derecho de los trabajadores, se tuvo que recorrer un largo camino, que se inició con la creación de las Leyes sobre Accidentes, impuestas en el Estado de México, continuando con una serie de proyectos que culminaron con la promulgación de la Ley del Seguro Social de 1943, cuya base constitucional se encuentra en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dando origen al IMSS, el cual adquirió por sus servicios y objetivos primordiales, una gran importancia en el ámbito laboral y social del país, caracterizándose por su sentido solidario y por su gratitud en la prestación de sus servicios.

En el Capítulo Tercero, se hace un análisis comparativo del sistema de pensiones en México con el sistema de pensiones de algunos países latinoamericanos como son Chile, Argentina y Uruguay, en virtud de que estos países son precursores de los sistemas de pensiones basados en la capitalización a través de la individualización de ahorros para el fondo de pensiones de los trabajadores, creando instituciones financieras para su administración y manejo.

En estos países el sistema de seguridad social tenía un carácter público y se encontraba financiado por el Gobierno, sin embargo debido a las crisis económicas por las que atravesaron, se vieron en la imposibilidad de seguir sosteniendo dichos sistemas, optando entonces por la implantación de un sistema que les permitiera seguir proporcionando a su población, y sobre todo a la clase obrera una seguridad social y las prestaciones derivadas de ella, al mismo tiempo que los hiciera allegarse de recursos para invertirlos en las áreas a su cargo que así lo reclamaran.

Chile fué el primer país que implantó un sistema de pensiones basado en la capitalización de ahorros de los trabajadores para su fondo de pensiones, seguido por algunos otros países latinoamericanos como Argentina y Uruguay, los cuales se basaron en el modelo chileno para implantar su propio sistema, con las modificaciones pertinentes para adecuarlo a sus necesidades particulares; por lo que en lo básico o en su esencia, todos están basados en la individualización de ahorro de los trabajadores, son tendientes a la privatización y a la pérdida de su carácter público, social y solidario, toda vez que resultan ser onerosos para los trabajadores.

En el caso específico de México, el nuevo sistema de pensiones se creó con las reformas de 1995 hechas a la Ley del Seguro Social, motivadas por la crisis que atravesaba el IMSS, y que dieron nacimiento a las Afore otorgándoles el carácter de instituciones financieras constituidas en sociedades anónimas que a partir de entonces, en conjunción con las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro, administrarían los ahorros de los trabajadores, los cuales ya no integrarían un fondo común, sino que ahora estarían en cuentas individuales abiertas a nombre de cada trabajador, invirtiendo los recursos dentro del mercado financiero en títulos valores a cargo del Gobierno Federal, asegurando a los trabajadores que los rendimientos generados por dichas inversiones les serían entregados en suma con sus ahorros acumulados.

En el capítulo cuarto, intentamos hacer un breve resumen de la Nueva Ley del Seguro Social, así como de la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro, en virtud de que estas leyes regulan y contienen las bases para la creación y funcionamiento de las Afores y Siefore, imponiendo las condiciones para su constitución y estructura legales, estableciendo asimismo las reglas generales a las que deben ajustar sus actuaciones con el objetivo de que no afecten los intereses de los trabajadores, tratando de evitar que los mismos entren en conflicto con los intereses de las administradoras.

Sin embargo y a pesar de lo anterior, cabe señalar que se les autoriza a dichas administradoras, que cobren comisiones a los trabajadores por el manejo y administración de sus cuentas individuales, así como por determinados servicios considerados como extras; siendo el caso que las cantidades que por el concepto de comisiones deben pagar los trabajadores, les son descontadas de sus ahorros.

Por último, consideramos importante agregar en la presente introducción, que existe muy poca información acerca de este nuevo sistema de pensiones, estando la mayor parte de la existente, enfocada al aspecto económico financiero, siendo de carácter actuarial la generalidad de los estudios y análisis realizados a dicho sistema, por lo que hace preocupante la situación en que se encuentran los trabajadores, ya que por tratarse de un nuevo sistema pensionario manejado por instituciones financieras de carácter privado, se ven en peligro sus derechos laborales, así como los beneficios que de ellos puedan derivarse.

1.1. LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA Y DESCENTRALIZADA.

a) LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La Administración Pública es la acción del Estado encaminada a concretar sus fines, proveyendo por medio de servicios públicos o de servicios administrativos a los intereses de una sociedad. Al ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo realiza la importante función de administrar.

La Administración Pública selecciona, coordina y organiza las actividades del Estado con medios materiales y con el personal técnico adecuado con el objeto de proporcionar un servicio eficaz y velar por los intereses de una comunidad.

Concepto de Administración Pública: "En su acepción amplia, la administración pública es el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política pública, la voluntad de un gobierno, tal y como esta es expresada por las autoridades competentes. Es pública porque comprende las actividades de una sociedad sujeta a la dirección política, las cuales son ejecutadas por las instituciones gubernamentales. Es administración porque implica la coordinación de esfuerzos y recursos, mediante los procesos administrativos básicos de planeación, organización, dirección y control".¹

Para que la administración pública funcione eficazmente, requiere de una buena organización administrativa, entendiéndose como tal a la forma o el modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo directa o indirectamente a través de relaciones de jerarquía y dependencia para lograr una unidad de acción, dirección y de ejecución en la actividad de la propia administración encaminada a la consecución de los fines del Estado.

¹ MARTÍNEZ Silva, Mario, *Diccionario de Política y Administración Pública*, 1a edición, México 12, D.F., pág. 47.

Tradicionalmente se han considerado cuatro formas de organización administrativa :

1. Centralización
2. Desconcentración
3. Descentralización
4. Sociedades mercantiles y empresas de Estado

Las formas de organización administrativa se refieren exclusivamente a la Administración Pública, o sea al Poder Ejecutivo y unidades administrativas que de él dependen directa o indirectamente, dependiendo del tipo de administración de que se trate; ya que nuestra Carta Magna en su artículo 90, establece dos tipos de Administración Pública Federal, que son la Centralizada y la Descentralizada o Paraestatal.

"Administración Pública Centralizada.- Esta integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República".²

"Administración Pública Paraestatal.- Se integra por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, de seguros y de fianzas y los fideicomisos del Gobierno Federal".³

De acuerdo a lo anterior y en virtud del tema que nos interesa conocer por ser el objeto de estudio del presente trabajo, explicaremos a grosso modo lo que es la Administración Pública Centralizada y Descentralizada.

² DE PINA Vara, Rafael, *Diccionario de la Administración Pública Federal*, 1a ed., México 1983. Edit. Porrúa, S.A., pág. 17

³ *Ibidem*, pág. 17

b) LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA FEDERAL

“La centralización es la forma de organización administrativa en la cual las unidades-órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República; históricamente se ha considerado a la centralización como un sistema de unidades político administrativas que realizan una parte de la actividad del Estado”.⁴

Centralizar administrativamente, es reunir y coordinar facultades legales en un centro de poder o autoridad central superior, que en materia Federal se otorgan exclusivamente a las altas jerarquías del Poder Ejecutivo Federal, en particular al Presidente de la República, que como jefe de la administración se encarga de ejecutar las leyes federales con la colaboración subordinada y dependiente de los demás órganos administrativos secundarios, sin que ellos tengan competencia o iniciativa propia para decidir, pero necesarios para preparar o ejecutar las decisiones administrativas.

De esta manera se llama “centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica para satisfacer las necesidades públicas”.⁵

El régimen administrativo centralizado implica facultades, poderes o procedimientos de la autoridad administrativa central que le permiten fortalecer la unidad y la uniformidad de acción de sus órganos, mediante una relación jerárquica que implica los siguientes poderes de los órganos superiores sobre los inferiores:

1. Poder de mando.- consiste en la facultad de las autoridades superiores de dar órdenes e instrucciones, o enviar circulares como mandatos autoritarios a los órganos inferiores, con el objeto de guiar el trabajo de

⁴ SERRA Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo Tomo I*, México 1974, 6a edición, Edit. Porrúa, pág. 482.

⁵ *Ibidem*, pág. 509.

estos últimos, señalándoles los lineamientos que deben seguir para el ejercicio de las funciones que les están atribuidas.

2. Poder de vigilancia.- permite a la autoridad administrativa central conocer los pormenores de los actos realizados por las autoridades inferiores; éste régimen comprende dos aspectos importantes: actos de vigilancia de la autoridad central y actos de las autoridades inferiores informando sobre su actuación, rindiendo cuentas, informaciones, estados de contabilidad, visitas, inspecciones, comprobaciones directas entre otras, lo anterior permite tomar a las autoridades superiores las determinaciones que procedan para corregir anomalías, actos indebidos, procedimientos nocivos y realizar las consignas que sean procedentes.
3. Poder disciplinario.- es un procedimiento de coerción administrativa contra todo lo que perjudique a la Administración Pública y a los particulares por la acción indebida o irregular de los servidores del Estado, imponiendo las sanciones disciplinarias correspondientes.
- 4.- Poder de revisión.- permite a la autoridad superior revisar, aprobar y obligar a la autoridad inferior a subordinarse a la ley.
- 5.- Poder de nombramiento.- consiste en la facultad que tienen las autoridades superiores para hacer por medio de nombramientos la designación de los titulares de los órganos que le están subordinados.
- 6.- Facultad para resolver conflictos de competencia.- permite delimitar los campos de acción de los órganos administrativos.

De lo anterior se desprende que habrá Centralización Administrativa cuando los órganos se encuentren en un orden jerárquico dependiente directamente de la Administración Pública, la cual mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines; en su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la Administración Pública Federal.

c) LA ADMINISTRACION PUBLICA DESCENTRALIZADA FEDERAL

"La descentralización administrativa es un modo de organización, mediante el cual se integran legalmente personas jurídicas o entes de derecho público no territoriales para administrar los negocios de su estricta competencia y realizar fines específicos del Estado, sin desligarse de la orientación gubernamental y financiera del mismo, es decir mantienen su autonomía orgánica y técnica, reduciendo sus relaciones con el poder central".⁶

El Estado procura otorgar a los organismos descentralizados una autonomía orgánica y financiera, dándoles los elementos necesarios para su desenvolvimiento y los controles para mantener la unidad y eficacia de su desarrollo sobre la base de la constitución de un patrimonio federal para la prestación de un servicio público o la realización de otros fines de interés general.

"Descentralizar, dice Waline, es retirar poderes de la autoridad central para transferirlos a una autoridad de competencia menos general: o sea de competencia territorial menos amplia (autoridad local), o sea de competencia especializada por su objeto".⁷

El sistema descentralizado a su vez puede dividirse en:

A) Descentralización administrativa por región o territorial.- es aquella que se apoya en una consideración geográfica limitada y en servicios públicos municipales o en facultades político administrativas regionales.

B) "Descentralización técnica o por servicio, llamada también servicio funcional o institucional que se apoya en el manejo técnico, científico y autónomo para realizar una actividad determinada como pueden ser la prestación de un servicio público o social; llevando a cabo la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica, la obtención y aplicación de recursos para lograr fines de asistencia o seguridad social".⁸

⁶ FRAGA, Gabino, op. cit., pág. 22.

⁷ BONNARD, *Precis de Droit Administratif*, París 1932, pág. 18. Edit. Sidney; citado por Serra Rojas Andrés, op. cit., pág. 21.

⁸ *Ibidem*, pág. 728.

En nuestro estudio nos avocaremos más a la descentralización administrativa por servicio en virtud de que es una forma de organización administrativa mediante la cual se da origen a una persona de derecho público especializada para atender determinadas actividades de interés general, como pueden ser por ejemplo la ayuda y protección a las clases más débiles y desprotegidas como lo es entre otras la clase trabajadora a la cual se le proporciona ayuda mediante prestaciones de seguridad social, siendo el caso que dichas prestaciones son proporcionadas por una Institución de tipo administrativo creada especialmente para ello, es decir, estas instituciones forman parte de la Administración Pública Federal Descentralizada y están encargadas de proporcionar un servicio determinado.

Para que la Administración Pública Descentralizada por Servicio pueda conceptualizarse como tal, debe contar con los siguientes elementos:

1. Poder de nombramiento.- los organismos descentralizados tienen la facultad de nombrar a su personal superior, lo que los lleva a la plena abstención para otorgar un nombramiento hasta la de proponer el personal directivo o técnico que se estime necesario.
2. Poder de vigilancia.- es uno de los factores más importantes de que dispone el poder central para poder mantener el control de los organismos descentralizados.
3. Una ley que contenga los motivos y fundamentos jurídicos por los cuales se da origen a una persona jurídica de derecho público a la que se encomiendan fines de interés general o la atención de un servicio público determinado, dicha ley debe regular la estructura y funcionamiento de la entidad descentralizada, precisando sus fines, denominación, patrimonio, órganos, relaciones con su personal, relaciones con los usuarios del servicio y demás actividades propias de su organización, debiendo señalar el Estado cuales serán las relaciones o vinculaciones entre la institución que se crea y el poder central, porque con ello se precisará su verdadera naturaleza de órgano descentralizado.

Para alcanzar la categoría de organismos públicos descentralizados deben satisfacer además las siguientes condiciones:

- 1.- Señalar con precisión los fines y facultades que le corresponden de acuerdo con el orden jurídico imperante.

- 2.- Delimitar el servicio público o actividad administrativa que se les encomiende.
- 3.- Precisar las condiciones del personal técnico especializado que tendrá a su cargo la dirección y manejo del servicio.
- 4.- Romper los vínculos de jerarquía , dependencia o relación directa con el poder central.
- 5.- Señalar las facultades de control y vigilancia que se reserva el poder central.
- 6.- La aplicación de la ley de responsabilidades.
- 7.- Al liquidarse estos organismos o instituciones gubernamentales, los bienes que no han perdido el carácter de bienes del Estado, volverán al patrimonio general.

La creación de un organismo descentralizado debe hacerse siempre por el Estado y por medio de una ley expedida por el Congreso de la Unión, esto es, por normas de carácter general, formal y materialmente legislativas, encaminadas a realizar fines que corresponden al Estado.

En conclusión, la descentralización administrativa es una forma de organización creada por una ley para desarrollar:

- a) Actividades que competen al Estado, y
- b) Actividades de interés general,

Dichas actividades se realizarán a través de organismos creados especialmente para ello, y que estarán dotados de :

1. Personalidad jurídica
- 2.- Patrimonio propio
- 3.- Régimen jurídico propio.

1.2. EL IMSS COMO ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO

a) ASPECTO JURÍDICO.

Como ya ha quedado establecido, se le llama organismo público descentralizado al ente público con iniciativa y decisión propias que se desliga por medio de una ley, de la acción inmediata del poder central y se subordina a un régimen jurídico que lo aísla y lo somete a su propia responsabilidad; es decir entre el poder central y el organismo descentralizado no hay otra relación que las facultades estrictas de control y vigilancia necesarias para mantener en forma precisa la orientación política y económica de todos los elementos del Estado.

Así, através de la Ley del Seguro Social de 1943, se creó una Institución de servicio público descentralizado, a la que se le dió el nombre de Instituto Mexicano del Seguro Social, y de la cual manifiesta la exposición de motivos, lo siguiente:

“Para la organización y administración del sistema se crea una institución de servicio público descentralizado, con personalidad jurídica propia y libre disposición de su patrimonio, que se denominará Instituto Mexicano del Seguro Social”; quedando de esta manera la gestión del sistema de seguridad social, encomendada a un organismo descentralizado en virtud de que este ofrece respecto del centralizado ventajas de consideración, entre las que se encuentran:

- 1) Una mayor preparación técnica en sus elementos directivos, surgida de la especialización,
- 2) Democracia efectiva en la organización del mismo, pues permite a los directamente interesados en su funcionamiento intervenir en su manejo,
- 3) Atraer donativos de los particulares que estarán seguros de que, con los mismos se incrementará el servicio al que los destinan, sin peligro de confundirse con los fondos públicos y,
- 4) Inspirar una mayor confianza a los individuos objeto del servicio.

Por lo anterior, podemos decir que fué la Ley del Seguro Social publicada el 19 de enero de 1943, la que instituyó al Instituto Mexicano del Seguro Social como Organismo Descentralizado, para otorgar beneficios y prestaciones a la clase obrera; durante el primer año de su funcionamiento, dicho Instituto se dedicó exclusivamente a su organización administrativa y técnica, así como a la inscripción de patrones y trabajadores; iniciando propiamente los servicios al público hasta el 1o de enero de 1944, constituyéndose así el Seguro Social como un Servicio Nacional.

Según la doctrina mexicana, para Gustavo Arce Cano "el seguro social es el instrumento jurídico del derecho obrero, por el cual una institución pública queda obligada mediante una cuota o prima que pagan los patrones, los trabajadores y el Estado, o sólo alguno de éstos, a entregar al asegurado o beneficiarios, que deben ser elementos económicamente débiles, una pensión o subsidio, cuando se realice alguno de los riesgos profesionales o siniestros de carácter social".⁹

Para la doctrina extranjera, y según la obra de Umberto Borsi y Ferruccio Pergolesi, "con el nombre de seguro social se acostumbra designar a las providencias o previsiones, impuestas en la actualidad por la ley, con las cuales y siguiendo las formas del instituto del seguro privado, mediante el pago de una cuota reducida por cada sujeto asegurado (que es siempre una persona para la cual el trabajo constituye la fuente única y principal de subsistencia), queda éste garantizado contra los acontecimientos que disminuyen o suprimen la capacidad de trabajo, mediante la prestación de un adecuado socorro en el caso de que tales acontecimientos se verifiquen".¹⁰

De acuerdo a las definiciones que anteceden, podemos decir que el seguro social es:

- a) una parte de la previsión social que disfruta de los caracteres del derecho del trabajo, aún en el supuesto de su extensión a quiénes no son sujetos de una relación de trabajo; fijándose de esta manera el carácter público y obligatorio del seguro,
- b) es un derecho de los asegurados y beneficiarios,

⁹ ARCE Cano, Gustavo, *De los seguros sociales a la seguridad social*, 1a ed., México 1972, Edit. Porrúa, pág. 13.

¹⁰ *ibidem*, pág. 12.

c) es una organización económico legal dirigida y vigilada por el Estado, esto es, supone una corporación descentralizada del Estado,

d) es un seguro que participa de las formas del seguro privado, pero difiere de él en su fundamento y en sus propósitos,

e) es un seguro que tiende a la prevención y reparación de los riesgos naturales y sociales que pueden afectar a los trabajadores,

f) es compensador de la pérdida de la capacidad de trabajo y de ganancia, procurando en todo momento que la compensación sea adecuada, en el supuesto de la realización de los riesgos que cubre.

"El seguro social principió como una de las instituciones del trabajo y esta deviniendo la organización de la seguridad social; su fin es asegurar al hombre que trabaja, el máximo de seguridad en su existencia y la garantía de un nivel decoroso de vida".¹¹

El Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo que en su origen y estructura tiene una composición tripartita. La conjunción de esfuerzos de los sectores de los trabajadores, empresarial y gubernamental en la conducción del Instituto es uno de los pilares en los que reside su fortaleza institucional.

Esta estructura tripartita se hace presente de manera sistemática en los trabajos que llevan a efecto los órganos superiores de la Institución, siendo dichos órganos:

- a) La Asamblea General, que es la autoridad suprema del Instituto, integrada por treinta miembros, que son designados por el Ejecutivo Federal, los Patrones y los Trabajadores, respectivamente,
- b) El Consejo Técnico, que es el órgano de gobierno, representante legal y administrador del Instituto y puede estar integrado hasta por doce miembros,
- c) La Comisión de Vigilancia, que es designada por la Asamblea General y que esta compuesta por seis miembros.

¹¹ *Ibidem*, pág. 15.

- d) La Dirección General, esta presidida por un Director General que es nombrado por el Presidente de la República, y dentro de sus atribuciones se encuentran la de poder delegar la representación, incluyendo la facultad expresa para conciliar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Dentro de esta estructura orgánica del Instituto se han establecido dos niveles fundamentales que son el Central, compuesto por algunos órganos administrativos con función normativa, y el Delegacional en el que descansa la función operativa; de tal manera que con el objetivo de que los servicios se otorguen con un conocimiento más amplio de las necesidades y problemas locales, el Instituto se ha organizado en 36 delegaciones, 32 de orden regional cuyo ámbito de competencia, en la mayoría de los casos es equivalente al territorio de la República y 4 en el Distrito Federal.

En su artículo 5o la Ley del Seguro Social otorga al Instituto Mexicano del Seguro Social, la personalidad jurídica y el patrimonio con los que llevará a cabo los objetivos por los que fué creado, al establecer que "la organización y administración del seguro social, en los términos consignados en esta ley, están a cargo del organismo público descentralizado denominado Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, cuando así lo prevea la presente ley".

"El seguro social protege contra las consecuencias económicas de los riesgos que pueden disminuir o extinguir la capacidad del individuo para trabajar. Responde no sólo por los accidentes y enfermedades profesionales, sino también por los siniestros de naturaleza económico social. Satisface la necesidad de otorgar un sustituto del salario al trabajador o a su familia, cuando aquél no esta en aptitud de devengarlos".¹²

De acuerdo a lo anterior, podemos deducir que en virtud de los riesgos técnicos o naturales de disminución o extinción de la capacidad para el trabajo a que están expuestos todos los individuos, la Ley del Seguro Social ha establecido en su artículo 6o los siguientes regímenes:

- a) El régimen obligatorio del seguro social.- debiendo estar sujetos a dicho régimen, todas aquéllas personas vinculadas a otras por una relación de trabajo; este régimen comprende a su vez los seguros de:

¹² ARCE Cano, Gustavo, op. cit., pág. 57.

- I. Riesgos de trabajo
- II. Enfermedad y maternidad
- III. Inválidez y vida
- IV. Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y**
- V.- Guarderías y prestaciones sociales;

Estando los patrones entre otras cosas obligados a:

- 1. Registrarse e inscribir a sus trabajadores en el IMSS,
- 2.- Comunicar sus altas y bajas, así como las modificaciones a sus salarios,
- 3.- Llevar registros, tales como nóminas y listas de raya en las que se asiente el número de días trabajados y los salarios percibidos por sus trabajadores,
- 4.- Determinar las cuotas obrero patronales a su cargo y enterar su importe al IMSS.

b) El régimen voluntario del seguro social; pudiendo estar sujetos a este régimen aquéllos trabajadores que en forma voluntaria decidan asegurarse, y para tal efecto podrán celebrar un convenio con el Instituto.

El Instituto Mexicano del Seguro Social debe regir sus actuaciones de acuerdo a las atribuciones que le han sido asignadas, siendo éstas según el artículo 251 de la Nueva Ley del Seguro Social, entre otras las siguientes:

- I. Administrar los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, inválidez y vida, guarderías y prestaciones sociales, salvo para la familia y adicionales que integran al seguro social y prestar los servicios de beneficio colectivo,
- II.- Registrar a los patrones y demás sujetos obligados, inscribir a los trabajadores asalariados e independientes y precisar su base de cotización,

III.- Dar de baja del régimen a los sujetos asegurados, verificada la desaparición del supuesto de hecho que dió origen a su aseguramiento,

IV. Recaudar y cobrar las cuotas de todos los seguros, incluyendo los de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez,

V.- Establecer los procedimientos para la inscripción, cobro de cuotas y otorgamiento de prestaciones,

VI.- Emitir y notificar las liquidaciones de las cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

Siendo importante señalar que antes de la reforma, el Instituto no sólo recaudaba y cobraba las cuotas del fondo de pensiones, sino que también administraba los recursos provenientes de ellas, invirtiéndolos muchas de las veces en la adquisición de bienes en general que resultaban necesarios para el beneficio de todos los asegurados.

b) ASPECTO SOCIAL

El aspecto social en el que se fundamenta la creación del IMSS recae sobre la tutela justa y necesaria de ayudar a una clase débil y desamparada como lo es la de los trabajadores, quienes día a día luchan por la defensa y mejoría de sus derechos laborales, con el único objetivo de alcanzar una vida digna durante, y después de su vida laboral activa.

“El seguro social es un sistema general y homogéneo de prestaciones de derecho público y supervisión estatal, que tiene como finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, mediante la redistribución de la riqueza nacional, especialmente dirigida a corregir supuestos de infortunio”.¹³

¹³ MACIAS Santos, Eduardo, *El Sistema de Pensiones en México dentro del contexto Internacional*, 1a ed., México 1993, Edit. Themis, pág. 1.

f) SITUACION ACTUAL DEL IMSS

El IMSS, tiene vínculos con la Organización Internacional del Trabajo y la Organización de los Estados Americanos, forma parte como miembro activo de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social cuya sede se encuentra en México desde 1952, es también miembro de la Asociación Internacional de la Seguridad Social de cuya mesa directiva forma parte el Director General del Instituto, contribuyó a la construcción y al sostenimiento del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, asimismo mantiene relaciones con la Organización Iberoamericana de seguridad social.

Sin embargo, y a pesar de su trayectoria histórico social tan importante, el IMSS empezó a sufrir un sistemático desfinanciamiento a mediados de los años ochenta, resultando dicho desfinanciamiento particularmente drástico en 1995. Esta pérdida de recursos financieros corrió a cargo de la calidad de los servicios y los salarios de sus trabajadores, lo que trajo como consecuencia el deterioro y las deficiencias en la prestación de servicios que tenía a su cargo, siendo esto el motivo principal de la reforma a la Ley del Seguro Social, pues se creyó que era urgente la necesidad de enfrentar y resolver la crítica situación financiera por la que atravesaba el Instituto.

Así que se reformó casi totalmente la Ley del Seguro Social, manifestándose en la exposición de motivos de la Nueva Ley del Seguro Social, la obligación estatal de contribuir de manera más efectiva al desarrollo nacional, a la generación del ahorro interno y al crecimiento del empleo, limitando las actividades y atribuciones del Instituto, pues entre otras cosas, se le quitó la facultad de conocer y administrar los fondos de pensión de los trabajadores, otorgando dicha facultad a las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro (AFORE).

A pesar de la crisis por la que atravesó el Instituto, debemos recordar que ha sido un instrumento redistribuidor del ingreso, expresión de solidaridad social y baluarte auténtico de la equidad y la estabilidad de nuestro país, ya que a través de los años ha quedado constatada su capacidad para brindar protección, certidumbre y justicia social para los mexicanos.

De acuerdo a lo anterior, podemos concluir diciendo que "el seguro social es la parte de la previsión social obligatoria que bajo la administración o vigilancia del Estado, tiende a prevenir o compensar a los trabajadores por la pérdida o disminución de su capacidad de ganancia como resultado de la realización de los riesgos naturales y sociales a que están expuestos".¹⁴

¹⁴ ARCE Cano, Gustavo, op. cit., pág. 15.

1.3. EL ESTADO Y LA SEGURIDAD SOCIAL

Una de las aspiraciones más sentidas del ser humano de tiempo atrás ha consistido en tratar de alcanzar mayores niveles de seguridad frente a la incertidumbre que plantea la vida, de tal manera que para responder a esta necesidad se han desarrollado desde hace más de una centuria sistemas de seguridad social basados en fórmulas públicas y organizadas cuyo 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 normal de los individuos como son su muerte, la pérdida del empleo, la enfermedad, los riesgos que se afrontan en la vida laboral, entre otros.

Los modelos de seguridad social reúnen una serie de características que definen su perfil central; es un derecho fundamental y un poderoso instrumento de progreso social que actúa mediante la solidaridad y la distribución de la riqueza que con su trabajo genera una comunidad; puede argumentarse que entre el desarrollo social de un país y la evolución de las modalidades, objetivos y logros de su sistema de seguridad social existe una profunda vinculación, es por ello que una forma para promover el crecimiento de una nación, radica en el impulso de su modelo de seguridad social; por lo que podemos sostener que ésta es una de las áreas que reclaman de la intervención del Estado para concluir su evolución, y sobre todo para cumplir con sus fines de Justicia Social.

Concepto de Estado: "es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas".¹⁵

El Estado esta constituido por los siguientes elementos:

- a) Población, integrado por un conjunto de individuos organizados, que forman la sociedad humana,
- b) El territorio, constituido por la realidad físico-geográfica,

¹⁵ SERRA Rojas, Andrés, op. cit., pág. 102.

- c) La soberanía, que puede considerarse como el poder superior que explica la independencia, la autodeterminación, el ejercicio del poder y el señalamiento de los fines del Estado,
- d) Orden Jurídico, la existencia de ese orden se justifica por la necesidad de que las relaciones intersubjetivas humanas sean reguladas por normas que la propia sociedad acepta y crea conforme a los procedimientos establecidos, y
- e) Órganos de Gobierno, todo Estado ejerce su soberanía y su poder a través de sus órganos de gobierno.

Además de lo anterior, algunos autores coinciden en que el Estado tiene fines y, aunque no son elementos que lógicamente formen parte del concepto, sí son constantes y, que en última instancia, pueden identificarse con el bien común, la felicidad de la sociedad y la justicia social, entre otros.

Así, el Estado debe tener siempre por objeto la obtención de un fin, el cual deberá incorporarse al orden jurídico, a fin de transformar las tendencias sociales en formas jurídicas; y de esta manera poder hablar de atribuciones, funciones y/o competencias del Estado.

"El Estado es una obra colectiva creada para ordenar y servir a la sociedad, su existencia se justifica por los fines que históricamente se le han asignado; y su actividad se define como el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga".¹⁶

El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales; esos fines constituyen direcciones, metas, propósitos o tendencias de carácter general que se reconocen al Estado para su justificación y que se consagran en una legislación.

"Para Bonnard se encuentran en el Estado tres nociones esenciales: las atribuciones, las funciones y los servicios públicos, ellos forman la sustancia del Estado".¹⁷

¹⁶ SERRA Rojas, Andrés, op. cit., pág. 22.

¹⁷ *Ibidem*, pág. 39.

Las atribuciones le son asignadas al Estado con el objeto de crear los medios adecuados para alcanzar los fines estatales.

El concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado, es lo que el Estado puede y debe hacer, el concepto de función se refiere a la forma de la actividad del Estado, ya que las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones.

Por último, "los servicios públicos se pueden definir como la actividad técnica, directa e indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público".¹⁸

De esta forma podemos concluir que las atribuciones que a través del tiempo se han ido asignando al Estado y que en la actualidad tiene, se pueden clasificar de la siguiente manera:

- a) Atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden públicos.
- b) Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares,
- c) Atribuciones para crear servicios públicos,
- d) Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país.

Como se puede ver, la disyuntiva de cuales son las atribuciones del Estado, se encuentra relacionada con el de los vínculos que en un momento dado guardan los particulares con el Estado, ya que las necesidades individuales y generales que existen en toda colectividad se satisfacen por la acción del Estado y por la de los particulares, de tal manera que la ampliación de la esfera de la actividad de uno tiene repercusiones en la esfera de las actividades del otro.

¹⁸ SERRA Rojas, Andrés, op. cit., pág. 102.

Por su parte la Doctrina distribuye las atribuciones del Estado respecto de los particulares en los tres grupos siguientes:

- a) Atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada.- la intervención del Estado se da en este sentido en virtud de que los intereses individuales necesitan ser coordinados a fin de mantener el orden jurídico.
- b) Atribuciones del Estado que tienden al fomento, limitación y vigilancia de la misma actividad. La intervención del Estado realizando esta categoría de atribuciones tiene el propósito también de mantener el orden jurídico; pero a diferencia de las que forman la primera categoría cuyo propósito es el de coordinación de intereses individuales entre sí, las de ésta tienden a coordinar esos intereses individuales con el interés público.
- c) Atribuciones para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva.

Dentro de esta misma categoría de atribuciones se encuentran por una parte los servicios públicos administrativos, entre estos se encuentran las prestaciones exigidas por la vida urbana, en ocasiones se realizan por gestión directa del Estado, en otras mediante concesiones y en un buen número de casos por organismos descentralizados; de esta manera el Estado evita que sus actividades básicas, puedan ser manejadas por particulares en perjuicio del interés social.

El Estado puede realizar dichas actividades ya sea dando órdenes o bien prestando servicios, la primera provoca problemas de carácter legal, pudiendo ser discontinua; la segunda suscita fundamentalmente situaciones de economía y de eficiencia y tiene que ser continua, por que cada una de ellas va a estar regida por un ordenamiento jurídico especial.

Por otra parte, tenemos a las funciones, que son los medios o formas diversas que adopta el Estado para realizar sus atribuciones.

El concepto de función constituye la base del desarrollo del Estado; "la misma etimología de la palabra función determina cumplidamente su concepto, el cual proviene de 'fungere', que significa hacer, cumplir, ejercitar, que a su vez deriva de 'finire', por lo que dentro del campo de las

relaciones jurídicas de cualquier clase que ellas sean, la función significará toda actuación por razón del fin jurídico en su doble esfera, es decir ya sea privada o pública”.¹⁹

De lo anterior, se concluye que el servicio público constituye una buena parte de las actividades del Estado y se caracteriza por ser una actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad de interés general que de otro modo quedaría insatisfecha, y aunque dicho servicio no es monopolio del Estado, se distingue por ser el fin exclusivo de su creación.

Hasta muy adelantado el siglo XIX, la preocupación estatal, a nivel mundial era por la asistencia pública, fundamentalmente pensada en función de obras de caridad, por lo que fué necesario el transcurso del tiempo para que el Estado se diera cuenta, no por su buena disposición, sino por las exigencias violentas de su población, que su deber era otro, es decir, que su función era primordialmente la de proporcionar seguridad social a su población mediante la prestación de servicios públicos, mismos que por la condición económica de los beneficiados debería resultar gratuito, o subsidiado en gran parte por el Gobierno.

“Duguit define al servicio público como toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental.”²⁰

La población de un Estado esta integrada por la totalidad de los individuos que la conforman, dichos individuos tienen necesidades esenciales que el Estado debe imperiosamente satisfacer por ser una de sus principales funciones; la suma de esas necesidades individuales forman las necesidades sociales colectivas y por lo tanto es la administración pública la encargada de satisfacer dichas necesidades, y lo hará a través de servicios públicos o mediante órdenes dirigidas a organismos públicos creados con el objetivo de que se cumplan los fines del Estado.

¹⁹ SERRA Rojas, Andrés, op. cit., pág. 39.

²⁰ FRAGA, Gabino, op. cit., 32a ed., p.p. 21-22

Los servicios públicos a que se hace referencia, deben contar para su eficacia con los siguientes elementos:

- 1.- Generalidad.- todos los habitantes tienen derecho a usar de los servicios públicos de acuerdo con las normas que los rigen,
- 2.- Uniformidad o igualdad.- todos los habitantes tienen derecho a prestaciones en igualdad de condiciones, si cumplen con los requisitos determinados por la ley,
- 3.- Continuidad, se refiere a que el servicio no debe interrumpirse,
- 4.- Regularidad.- el servicio se realiza de acuerdo con las condiciones establecidas por la ley,
- 5.- Obligatoriedad.- es el deber que tienen las autoridades encargadas de prestar el servicio,
- 6.- Persistencia.- se refiere a que el servicio público debe existir en tanto subsistan las necesidades públicas para cuya satisfacción fué creado,
- 7.- Gratitud del servicio.- el servicio público debe ofrecerse al público sin la idea de lucro.

En ese orden de ideas, el Estado resulta ser el encargado de proporcionar esos servicios públicos de bienestar básico de todos sus miembros, es decir, la sociedad o determinados grupos que existen dentro de ella llegan al convencimiento de que el bienestar del individuo es demasiado importante para confiarlo a la costumbre o mecanismos informales e interpretaciones privadas y que por lo tanto es competencia del Estado como tal, regular y proporcionar las formas y los medios para el bienestar general de la colectividad.

José Campillo Sainz en su concepto de los derechos sociales establece que éstos "constituyen un conjunto de exigencias que la persona puede hacer valer ante la sociedad, para que esta le proporcione los medios necesarios para atender el cumplimiento de sus fines y le asegure un mínimo de bienestar que le permita conducir una existencia decorosa y digna de su calidad de hombre con lo que se pone de manifiesto el deber del Estado de

atender las exigencias de la sociedad, no en función de un acto de gracia, sino en razón de un derecho social".²¹

De esta forma se establece la obligación del Estado de proporcionar a todos sus miembros una seguridad, ya sea jurídica, económica, pública y/o social, para garantizar la convivencia y subsistencia en un ambiente de armonía, paz y tranquilidad sociales.

²¹ DE BUEN, Néstor, *Derecho Procesal del Trabajo*, 2a ed., México 1990, Edit. Porrúa s.a., pág. 15

SEGUNDO CAPITULO

EL SEGURO SOCIAL COMO UN DERECHO

DE LOS TRABAJADORES

2.1. LA SEGURIDAD Y LOS SEGUROS SOCIALES

"En su tratado de política laboral social, Luis Alcalá Zamora y Guillermo Cabanellas declaran que la seguridad social se encuentra en la zona fronteriza de lo jurídico y lo sociológico, señalando que el primero de los vocablos, que es el de seguridad, encierra las ideas genéricas de exención de peligro, daño, mal y las de confianza y garantía, se utiliza por ese sentido de protección más que en el de indemnidad absoluta que escapa a las posibilidades humanas ante la magnitud y frecuencia de catástrofes, desgracias, accidentes y enfermedades sobre la previsión y defensa de los hombres; en cuanto al calificativo de lo social, dentro de la multiplicidad de significados, se valora en escala que va desde restricciones que lo hacían exclusivo de los trabajadores, incluyendo los obreros dedicados a trabajos manuales, hasta la amplitud de todo lo concerniente a la sociedad".²²

La seguridad social es el aspecto fundamental de la democracia y del Estado sociales, por lo que la configuración de un sistema de derecho en un país y en un momento histórico determinados, sólo puede lograrse conociendo a fondo cuales son los derechos y garantías de que gozan los individuos que lo integran.

Es importante señalar que la seguridad y el seguro social, son conceptos distintos, en muchas ocasiones se ha tratado de identificar los seguros sociales con la seguridad social, porque se desea transformarlos y ampliarlos más, sin embargo la diferencia estriba en que mientras los primeros son limitativos a determinados grupos de la colectividad, y que se basan en cálculos actuariales para establecer el equilibrio entre prestaciones y cuotas, la segunda, es decir la seguridad social, responde a la garantía otorgada por toda la entidad humana de un país a sus miembros, para mantener y elevar sus niveles de vida gracias a una redistribución de los ingresos, basado en el concepto de solidaridad nacional, imponiendo así una generalidad respecto de la población asegurada.

Es decir, la seguridad social pretende resolver dos cuestiones fundamentales, una es la de la pobreza y la otra es la justa redistribución del producto nacional; en tanto que el seguro social intenta proteger a los trabajadores de los riesgos de trabajo a que están expuestos con motivo del

²² OSSORIO, Manuel, *Diccionario de Ciencias Políticas, Jurídicas y Sociales*, Buenos Aires, Argentina 1974, Edit. Heliasta, S.R.L., pág. 695.

desempeño de sus actividades laborales, consistiendo tales riesgos en quedarse imposibilitados para continuar desempeñando en forma normal su trabajo, debiéndose dicha imposibilidad a diversas causas, como pueden ser el hecho de que el trabajador sufra alguna lesión física o psíquica, o bien por haber llegado a una edad en la que su fuerza física ya no le permite realizar sus labores con el mismo ímpetu y desenvolvimiento requeridos para que su trabajo resulte satisfactorio, eficaz y competente ante las exigencias del mercado existente.

En base a lo anterior, podemos concluir que la seguridad social comprende la organización política, económica y social del Estado consubstancial con la existencia del ser humano, que se extiende a través del sistema científico y económico del seguro social.

“Jorach afirma que la seguridad social es el conjunto de medidas que tienden a asegurar un mínimo de rédito a todo hombre cuando la interrupción o pérdida de la capacidad de trabajo le impiden conseguirlo por sus propios medios”.²³

La seguridad social tiene por objeto crear en beneficio de todas las personas y sobre todo de los trabajadores, un conjunto de garantías contra ciertas contingencias que pueden reducir o suprimir su actividad o bien imponerle gastos suplementarios.

La Organización Internacional del Trabajo presenta a la seguridad social como la cobertura de los infortunios sociales de la población y proclama que la “seguridad social debe promover las medidas destinadas a aumentar la posibilidad de empleo, o mantenerlo a un alto nivel, a incrementar la producción y las rentas nacionales y distribuir las equitativamente y a mejorar la salud, alimentación, vestuario, vivienda y educación general y profesional de los trabajadores y de sus familias”.²⁴

Algunos tratadistas afirman que la seguridad social comprende cada uno de los sistemas previsionales y económicos que cubren los riesgos a que se encuentran sometidos ciertas personas, principalmente los trabajadores, a fin de mitigar al menos o de reparar siendo ello factible, los daños, perjuicios

²³ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México 1993, Edit. Porrúa-UNAM, p.p. 2887-2888

²⁴ CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario de Derecho Usual*, Tomo IV, 11a ed., Buenos Aires, Argentina 1976, Edit. Eliasta, S.R.L., pág. 26.

y desgracias de que pueden ser víctimas involuntarias; en tanto que el verdadero riesgo que cubre el seguro social, es la imposibilidad para el trabajo, que en un momento dado priva al obrero del salario, que es su único medio de vida o al menos el fundamental, ocasionalmente un problema de subsistencia por la falta de recursos, sin embargo dicho problema encuentra su solución en las pensiones que le otorga el seguro social y que son asimismo producto de su trabajo.

Para González Posada "el seguro social comprende el conjunto de disposiciones legales de carácter asistencial que inspirándose más o menos en la institución del seguro privado han sido dictados para procurar a los trabajadores económicamente débiles y a sus familias una protección y una seguridad contra los trastornos que suponen la pérdida o disminución sensible de la capacidad laboral o el aumento de sus necesidades, debido a las vicisitudes de la vida humana".²⁵

La contribución de los seguros sociales adquiere un carácter tripartito por lo general integrado por:

- a) El empresario,
- b) El Estado y
- c) El trabajador.

El seguro social marca una etapa fundamental en la historia de la emancipación y dignificación de los trabajadores, sustituyéndose la caridad y beneficencia por el cálculo de los riesgos y el derecho de las víctimas o perjudicados.

²⁵ CABANELLAS Guillermo, op, cit., pág. 36.

2.2. LOS DERECHOS SOCIALES

Para hablar de derechos, es necesario saber que son y cual es su significado dentro del marco jurídico de un Estado; al respecto existen algunas tendencias que hablan de derechos subjetivos considerando a estos como un poder o facultad de exigir una prestación, y que se encuentra condicionado por tres elementos:

1. Que haya para el sujeto pasivo una obligación jurídica resultante de una regla de derecho.
2. Que esa obligación haya sido establecida para dar satisfacción a ciertos intereses individuales,
- 3.- Que el sujeto activo sea titular de uno de esos intereses en atención a los cuales se ha establecido la obligación.

En el caso de la seguridad social, el Estado es el sujeto pasivo que se encuentra obligado por las normas constitucionales a proporcionar seguridad en todos los aspectos a la totalidad de los individuos que integran su población, protegiendo de manera especial y bajo normas específicas a la clase trabajadora por ser una de las más débiles económica y socialmente hablando.

"Los derechos subjetivos pueden clasificarse en razón de la naturaleza del acto jurídico de donde derivan, si ese acto jurídico es de derecho público y si uno de los sujetos de la relación es el Estado, se tendrá el derecho público subjetivo".²⁶

A su vez estos derechos pueden clasificarse en razón de su contenido, es decir, tomando en cuenta lo que por medio de ellos puede ser exigido; desde este punto de vista se pueden separar cuatro grupos:

1. Derechos de libertad, llamados también derechos del hombre o libertades individuales,

²⁶ FRAGA, Gabino, 32a ed., op. cit., pág. 21-22

2. Derechos sociales,

3. Derechos políticos y

4.- Derechos administrativos

Los derechos del hombre constituyen la esfera de libertad que se encuentra jurídicamente protegida por la obligación que el Estado se impone de abstenerse de ejecutar cualquier acto que la obstruya, la libertad por sí sola no constituye un derecho, para que esta exista es necesario que el individuo tenga el derecho de exigir su respeto; el contenido pues de los derechos de libertad es fundamentalmente negativo, se traduce en la posibilidad de exigir una abstención.

Frente a ese derecho, el Estado y consecuentemente la administración, quedan reducidos a una actividad limitada consistente en mantener el orden para evitar que el derecho de uno entre en fricción con el del otro, pero el Estado moderno ha adoptado otra actitud, sin hacer a un lado el respeto a la libertad ha emprendido una acción positiva distinta.

“Esa acción positiva da origen a los llamados derechos sociales en virtud de los cuales se reciben del Estado prestaciones o beneficios creados a favor de los que se encuentran en condiciones desfavorables en la lucha económica, y que protegen y dan seguridad al individuo en sus relaciones de trabajo y en su situación económica, física, intelectual y moral, dichas prestaciones o beneficios se establecen en normas jurídicas”.²⁷

El artículo 123 que integra el Título Sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado “del trabajo y la previsión social”, contiene los principios básicos que deben regir sobre todo contrato de trabajo, y los derechos fundamentales de los trabajadores en general, encontrándose dentro de tales derechos los de seguridad social.

El avance de los derechos en el lenguaje obrero se consideran como adquiridos o costumbres de la clase trabajadora, y son indudablemente una responsabilidad directa o tutelada por el Estado para velar por su cumplimiento.

²⁷ FRAGA, Gabino, op. cit., pág. 415

La seguridad social es objeto de un conjunto de disposiciones legislativas o reglamentarias que definen tanto los derechos como las obligaciones de las personas protegidas, de las empresas y demás colectividades que participan en el funcionamiento y financiamiento de las instituciones encargadas de prestar los servicios de seguridad.

Es decir, la seguridad social es una necesidad colectiva cuya satisfacción incumbe al Estado mediante la organización de servicios públicos adecuados, esta seguridad se ha formado al margen del derecho del trabajo, en función del movimiento de ideas que se conjugan con la función de la estructura social, la democracia y las condiciones económicas.

Lo anterior, se traduce en el derecho que tienen todos los trabajadores de gozar de los beneficios de la seguridad social, la cual debe ser garantizada por el Estado mediante la creación de organismos públicos encargados de proporcionar dicha seguridad; así como las prestaciones que de ella se deriven, sin que la prestación de estos servicios conlleve fines de lucro, sino al contrario, deberá buscarse siempre la gratitud de los mismos.

2.3. EVOLUCION Y DESARROLLO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

De los antecedentes históricos más antiguos sobre seguridad social en nuestro país, encontramos los de los seguros sociales de 1904, establecidos en las Leyes sobre Accidentes de Trabajo del Estado de México, expedidas por José Vicente Villada, y la promulgada en Nuevo León por Bernardo Reyes; sin embargo, "las ideas sobre el seguro social en México, empezaron a surgir en los primeros años del presente siglo, cuando los diferentes partidos políticos discutieron y publicaron sus programas de acción, que al cabo de los años, llegaron a estructurar el ideario de la Revolución Mexicana, erigiendo en Institución Constitucional al Seguro Social".²⁸

El 1o de julio de 1906 el Partido Liberal Mexicano publicó su programa y manifiesto político, pidiendo en el mismo entre otros asuntos vitales, la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en 1857, para que se estableciera la indemnización por accidente y la pensión a obreros que hubieren agotado sus energías en el trabajo; sin embargo no fué sino hasta 1917 cuando se estableció como garantía social el derecho de los trabajadores al seguro social.

Es decir, en la Constitución de 1917 se establecieron garantías sociales para la protección y beneficio de todos los individuos miembros de una clase o grupo social determinados, imponiendo obligaciones activas al Estado para intervenir en favor de esas clases o grupos, generando así una transformación jurídica de los conceptos de derecho y de justicia, sobre todo en el ámbito laboral, ya que se decía que el hombre que entregaba su energía de trabajo al reino de la economía, tenía derecho a que la sociedad le garantizara un tratamiento y una existencia dignos, de esta manera fué como el constituyente de Querétaro obtuvo el reconocimiento de los derechos elementales de la clase obrera, encontrándose entre éstos derechos, el de la sindicación, el derecho de huelga, los salarios mínimos y el derecho a la seguridad social, previo algunas otras medidas tendientes a dignificar la vida de los trabajadores.

Es así como nuestra Carta Magna se convirtió en la primera Constitución que se ocupó del seguro social, aunque con un carácter potestativo, ya que

²⁸ GARCIA Cruz, Miguel, *Evolución Mexicana el Ideario de la Seguridad Social*, 1a ed., México, D.F., 1962, Edit. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales pág. 16

en su versión original la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, establecía que se consideraban de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado deberían fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular, otorgando así a los Estados la facultad de legislar en materia de seguros sociales; sin embargo, estos únicamente se limitaron a indicar en sus leyes que los patrones podrían cumplir sus obligaciones sobre riesgos profesionales contratando seguros en beneficio de sus trabajadores.

En 1921 el Gobierno del General Alvaro Obregón, elaboró el primer proyecto de Ley del Seguro Social, que aunque no llegó a promulgarse, tiene en su favor el mérito de haber servido para canalizar una corriente de opinión favorable hacia el establecimiento del seguro social; durante su régimen presidencial se “intentó liberar a los trabajadores de la indigencia en los casos de edad avanzada o accidentes de trabajo que lo incapacitaban para devengar un salario remunerativo”²⁹, se propuso que el Estado se encargara de buscar el equilibrio social, creando para atender esas necesidades una contribución que pagarían los patrones equivalente al 10% sobre todos los pagos hechos por concepto de salarios, integrando así una reserva económica que manejaría el Estado y que estaría destinada a satisfacer con toda oportunidad las exigencias de los trabajadores.

En estas condiciones correspondió al general Alvaro Obregón el mérito indiscutible de haber realizado esfuerzos inauditos para reglamentar la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, creando toda una serie de circunstancias propicias para promover el advenimiento de la reforma constitucional que se realizó en 1929 durante el gobierno del licenciado Emilio Portes Gil, quedando el texto constitucional de la siguiente manera:

“Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos”.

Con esta reforma se federalizó toda la legislación del trabajo, estableciéndose como competencia exclusiva del Congreso de la Unión la expedición de leyes del trabajo, se otorgó al seguro social la categoría de

²⁹ GARCÍA Cruz, Miguel, 1a ed., op. cit., pág. 81

un derecho público obligatorio abandonando así su carácter potestativo inicial, ya que "antes del establecimiento de cajas de seguridad populares se consideró de primerísima importancia la expedición de la Ley del Seguro Social"³⁰, por lo que se creó una iniciativa de ley del seguro social en la cual se obligaba a trabajadores y a patronos a depositar en un Banco de 2 a 5% del salario mensual, para entregarlo posteriormente a los obreros a cuyo beneficio de creaba.

En 1934 a través de la oficina de previsión social del Departamento del Trabajo, se designó una comisión encargada de elaborar la Ley del Seguro Social, resultando importantes los trabajos de esta Comisión, ya que han tenido gran trascendencia en la promoción de la Seguridad Social Mexicana; pues principió por establecer unas bases generales que posteriormente normarían el proyecto de Ley del Seguro Social, el cual adoptaría el principio de que el Seguro Social debe organizarse sin fines de lucro, determinando que la administración y financiamiento de los recursos se daría en forma tripartita, interviniendo en ella el Estado, el patrón y el trabajador.

El siguiente avance para la reglamentación definitiva del Seguro Social se dió durante el Gobierno del General Lázaro Cárdenas, quién fué un partidario decidido de la implantación del Seguro Social reflejándose esto en la actividad que desplegaron diversas dependencias del Ejecutivo que se avocaron a elaborar proyectos de Ley del Seguro Social, continuándose así con la labor iniciada por la Comisión del Departamento del Trabajo.

Finalmente en 1942 el entonces Presidente de la República, licenciado Manuel Ávila Camacho, propuso una iniciativa de ley para la creación y administración del seguro social, dicha iniciativa fué promulgada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943, convirtiéndose así en realidad lo que en la Constitución de 1917 era una simple insinuación, pues en el texto de dicha ley, se hicieron efectivos los principios que la doctrina fué descubriendo, siendo el primero de ellos el de solidaridad, dicho principio, constituía un elemento esencial en la Ley del Seguro Social, ya que todos los recursos del sistema de la seguridad social se aplicaban a la constitución de un fondo común del que derivaban los especiales de cada seguro específico, produciéndose así una interdependencia entre los asegurados, quizás provocándose con ello el problema de que en los mecanismos que exigen aportaciones por un número determinado de cotizaciones y un acondicionamiento de edad, muchos de los trabajadores no alcanzaran a percibir beneficio alguno, y por

³⁰ Ibidem, pág. 98

otra parte que los beneficios que generaban los asegurados de mayor aportación, servían de apoyo a los de menores ingresos, sin embargo la solidaridad intenta precisamente eso, es decir, la fusión de recursos y la atención igualitaria de las necesidades de todos.

“Sobre el principio esencial de solidaridad, punto de partida y de llegada de la seguridad social, se pueden apuntar además los de subsidiariedad, universalidad, integridad, igualdad y unidad de gestión a los que Martínez Vivot agregaría los de inmediatez, irrenunciabilidad y participación de los interesados”³¹.

La subsidiariedad responde a la idea de que la seguridad social no debe reemplazar a lo que a cada uno le corresponde hacer por sí mismo, salvo en situaciones de emergencia, es decir este principio explica que los servicios de la seguridad social se apliquen de manera preferente a las clases más necesitadas e incapacitadas para enfrentar por sí mismas las emergencias.

La universalidad pretende que la seguridad social atienda a toda la población, incluso en la ley vigente esa es la tendencia, pues en su artículo segundo señala los fines de la seguridad social destacando que la misma “tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo”; por ello se establecen tanto el régimen obligatorio como el voluntario, en la inteligencia de que este es el vehículo que intenta extender los beneficios a toda la población.

La igualdad es el principio supremo de la justicia social, e intenta dar realización a una de las aspiraciones del hombre según la cual se eliminan las discriminaciones arbitrarias en situaciones objetivamente similares, esto es, la igualdad de trato económico, es decir que haya una proporcionalidad en lo social particularmente en atención médica, hospitalaria y de medicinas sin olvidar los instrumentos de prevención, los aparatos de prótesis y ortopedia y otros servicios como el de guardería.

El principio de unidad de gestión intenta lograr la buena administración y aprovechamiento común de los diversos subsistemas, es decir su unificación, “lo que suele resultar difícil a partir de que, por presencia

³¹ MUSSOT L. María Luisa, *Alternativas de Reforma de la Seguridad Social*, 1a ed., México 1996, Edit. Ebert, Fundación Friederich, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, pág. 22.

histórica suelen sucederse y no integrarse a partir de condiciones privilegiadas (militares, burócratas, sindicatos de mayor capacidad de exigencia, etc.) lo cual hace verdaderamente difícil su fusión”³²

Julio Martínez Vivot considera que la inmediatez compromete a que los servicios lleguen oportunamente, y la irrenunciabilidad impide que los beneficios puedan renunciar a las prestaciones.

De los principios antes señalados podríamos afirmar que antes de las reformas se presentaban en el sistema de seguridad social mexicano la solidaridad, la subsidiariedad, la igualdad, la inmediatez, la irrenunciabilidad y la participación de los interesados, siendo simples tendencias la universalidad y la integralidad.

A principios de los años noventa el Plan de Pensiones para los trabajadores jubilados o incapacitados que proporcionaba el seguro social, ya no cumplía con sus propósitos originales por lo que se buscó fortalecer el equilibrio financiero de la seguridad social mexicana, incrementándose para ello las cuotas de seguro de invalidez, vejez, cesantía y muerte; sin embargo más tarde, durante su campaña electoral Carlos Salinas de Gortari recogió en numerosas reuniones la demanda de los jubilados y pensionados, de que sus condiciones de vida fueran mejoradas, por lo que al quedar en la presidencia de la República, puso dichas demandas en práctica, renovando el sistema de seguridad social mediante la incorporación de un novedoso ramo de seguro, el de retiro, beneficiando de este modo a más de un millón de trabajadores.

La renovación del sistema de seguridad social, consistió en la creación de un sistema que otorgaba al trabajador al momento de retirarse, el nivel de vida a que estaba acostumbrado cuando se encontraba en plena actividad laboral, es así como el 24 de febrero de 1992 fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación diversos ordenamientos legales mediante los cuales se implementaba un nuevo sistema de ahorro e inversión que sería obligatorio para los patrones cuyos trabajadores estuvieran afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social.

“A partir de ese momento, nuestro país se insertó en la lógica de los cambios que desde 1981 se venían dando en los sistemas de seguridad

³² MUSSOT L. María Luisa, 1a ed., op. cit., pág. 25

social en América Latina, teniendo a Chile como modelo paradigmático”³³; este nuevo sistema de ahorro e inversión, tuvo a bien denominarse Sistema de Ahorro para el Retiro, creándose así un nuevo seguro de ahorro basado en la capitalización individual, este sistema se introdujo como un seguro complementario al de retiro basado en el reparto redistributivo previsto desde 1943 en la Ley del Seguro Social; con ello se obligó al patrón a enterar una cuota equivalente a 2% del salario base de cotización del trabajador.

“La Banca comercial de desarrollo y el Banco de México, fueron los destinatarios de los flujos de esta nueva contribución, consistiendo su función en la captación y operación de las aportaciones en cuentas individuales; en tanto que el Banxico-actuando por orden de los institutos de seguridad social-mediante la inversión de los recursos en obligaciones a cargo del Gobierno Federal. A estos recursos se les fijó una rentabilidad mínima garantizada equivalente a una tasa del 2% anual”.³⁴

Con la implementación de este Sistema de Ahorro para el Retiro, la seguridad social mexicana, en particular su régimen de pensiones, transitó hacia un nuevo régimen previsional sustentado en dos pilares; el de reparto y el de capitalización individual, esperándose con ello un decisivo curso al ahorro intensivo y una captación cuantiosa de recursos prestables para financiar el desarrollo; sin embargo el resultado no fué el esperado, ya que entre 1989 y 1995, el ahorro interno se contrajo sistemáticamente; y como era de esperarse, en el mes de diciembre de 1995, se reformó nuevamente la Ley del Seguro Social, extendiéndose el régimen de capitalización individual a los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez del seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía y muerte, anulándose así el pilar previsional basado en el reparto redistributivo e intergeneracional para sustentarse exclusivamente en el de capitalización individual, de gestión privada y de mercado; ya que gracias a las reformas los recursos para el retiro de los trabajadores serían administrados ,invertidos y asignados por sociedades anónimas denominadas Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro (AFORE), por sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro (SIEFORE), y por compañías de seguros de ahorro para el retiro, conjuntamente.

“La administración e inversión de los fondos por parte de estas nuevas entidades financieras se llevaría a cabo en los inestables mercados financieros y de capitales, y la función del Estado se reduciría a la

³³ *Ibidem*, pág. 117

³⁴ *Ibidem*, pág. 118.

supervisión, establecimiento de las reglas generales para el funcionamiento de este nuevo sistema de pensiones, y a cubrir las previsibles deficiencias del mercado de fondos previsionales mediante la asignación de pensiones mínimas garantizadas con los recursos de todos los contribuyentes”³⁵

Por otra parte, la función de una de las grandes instituciones sociales postrevolucionarias de nuestro país, como lo es el Instituto Mexicano del Seguro Social, se vió obligado a cambiar su esquema solidario, por uno individual, limitándose a ejercer una supervisión meramente administrativa; cubriendo con recursos fiscales pensiones complementarias para aquéllos trabajadores que no logren reunir un salario suficiente en su cuenta de ahorro individual para la compra de su renta vitalicia y el seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios.

De esta manera, las últimas reformas a los sistemas de seguridad social, impulsadas activamente por el Estado mexicano desde 1982, lo han convertido de un sistema de seguridad social público y colectivo, a uno casi privado, individual y de aportes definidos.

³⁵ *Ibidem*, pág. 121.

TERCER CAPITULO

ANALISIS COMPARATIVO DEL SISTEMA DE PENSIONES EN MEXICO CON EL SISTEMA DE PENSIONES DE ALGUNOS PAISES LATINOAMERICANOS

3.1. EL SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE EN COMPARACION CON EL SISTEMA DE PENSIONES EN MEXICO

A) ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE

En 1924 se crearon en Chile las Cajas de Seguro Obrero con el objeto de otorgar beneficios de atención médica, subsidios por enfermedad y pensiones, estableciéndose así un sistema pensionario de amplia cobertura para los seguros de vejez, incapacidad y muerte, habiéndose dividido por empleos, generando así tres grandes sistemas que fueron los empleados manuales, los asalariados y los empleados públicos, y cerca de 50 sistemas más para categorías específicas de empleados (por ejemplo los bancarios), presentando por ende una variedad muy considerable tanto en los beneficios que otorgaba cada régimen, como en los requisitos para acceder a ellos.

A través de los años este sistema mostró diversos defectos, por ejemplo: la falta de solidaridad social al haberse desarrollado un importante número de regímenes diferentes para diversos grupos ocupacionales, con disimilitudes muy marcadas en cuanto al monto y términos para acceder a los beneficios; la posibilidad de obtener pensiones en más de un sistema, la baja edad de jubilación en algunos de los planes, una administración ineficiente y costosa, ante la diversidad de sistemas y de los métodos de cálculo de los beneficios, alto grado de incumplimiento en el pago de las cotizaciones o en el monto de éstas (declarando sueldos inferiores a los reales), dado que invariablemente se garantizaba una pensión mínima, cualquiera que fuera el nivel del salario sobre el cual se aportara, o bien, sólo manifestando el salario real en los últimos cinco años de servicio al ser éstos los únicos que se consideraban para calcular las pensiones (salarios finales); y por último, porque muchos de los planes fueron financiados por capitalizaciones parciales y habían acumulado importantes activos nominales, sobre todo en inversiones en renta fija sin posibilidad de reajustarse, por lo que al haberse presentado índices de inflación importantes, dichos activos llegaron a ser prácticamente inútiles al correr de los años.

Estos defectos originaron en la mayoría de los sistemas, sobre todo en aquéllos con mayor número de asegurados y con aportes más bajos, que se

presentaran crecientes déficits en sus operaciones, lo cual obligo al gobierno chileno a destinar cuantiosos recursos fiscales para soportarlos; sin embargo la aportación de dichos recursos iba en aumento permante, por lo que fué entonces cuando se pensó en aplicar reformas drásticas en materia pensionaria; por lo que "se formularon diferentes proyectos de reforma que alcanzaron a concretarse en el año de 1978, suprimiéndose las jubilaciones por años de servicio, y estableciéndose la edad uniforme de jubilación a los 60 años de edad para mujeres y 65 para los hombres"³⁶

En 1979 con el gobierno militar se promulgó una ley que normalizó y unificó ciertas condiciones de los sistemas de pensiones y que empezó a operar en 1981; dicha ley establecía entre otras cosas lo siguiente:

- a) La administración de los fondos de pensiones se llevaría a cabo por empresas privadas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), la cuales competirían libremente bajo el control de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP),
- b) Un sistema obligatorio de ahorros de pensión por vejez, inválidez y muerte, mediante compañías de seguros privadas,
- c) Los trabajadores serían los únicos contribuyentes del sistema,
- d) Las contribuciones de los asegurados se depositarían en una cuenta individual que sería administrada por cada Administradora de Fondos de Pensiones elegida por el trabajador, pudiendo realizar inversiones con los fondos acumulados,
- e) Los jubilados tendrían diversas alternativas de pensión;

En otras palabras podríamos decir que "se adoptó un régimen de pensiones basado en la capitalización individual, con contribuciones definidas, administración privada de los fondos, obligatoriedad para los trabajadores de dependientes que se incorporaran a la fuerza de trabajo, y voluntario para quienes ya estaban afiliados a alguna institución del antiguo sistema y para los trabajadores independientes".³⁷

Este nuevo régimen de previsión social, presentaba como principal característica las cotizaciones obligatorias definidas para pensiones del

³⁶ MACIAS Santos, Eduardo, op. cit., pág. 90

³⁷ Ibidem, pág. 90.

10% de los salarios que percibían los trabajadores, siendo dichas cotizaciones a cargo únicamente de los trabajadores, a diferencia del sistema anterior en el que compartían el costo con los patrones, "situación que contravino con lo dispuesto en los convenios celebrados con la Organización Internacional del Trabajo, respecto a que el financiamiento de la seguridad social debe ser de carácter tripartito; sin embargo dicha situación pretendió justificarse por el hecho de que al momento de entrar en vigor el nuevo plan pensionario, se obligaba a los patrones a otorgar a los trabajadores un aumento salarial del 18%, compensando así el costo exclusivo para los mismos"³⁸

De esta manera la seguridad social en Chile quedó a cargo de un sistema antiguo integrado por un Instituto de Normalización Provisional que cubría los riesgos de invalidez, vejez y muerte, por las Cajas de Asignaciones Familiares y Mutuales que cubrían prestaciones obligatorias como asignaciones familiares, subsidios por incapacidad laboral y subsidios de cesantía, y por el nuevo sistema integrado por Administradoras de Fondos de Pensiones y por Instituciones de Salud Provisional.

B) LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES Y SU FUNCIONAMIENTO

De acuerdo con la legislación vigente en materia de seguridad social en Chile, las Administradoras de Fondos de Pensiones, deben constituirse en sociedades anónimas cuyo único objeto es el de administrar los fondos de pensiones, su patrimonio propio tiene que estar separado de los fondos de los afiliados que administra, y deben generar una rentabilidad promedio no menor a la que resulte inferior entre:

- a) La rentabilidad promedio de los últimos 12 meses de todos los fondos administrados por las AFP, menos 2 puntos porcentuales,
- b) El 50% de la rentabilidad promedio de los últimos 12 meses de todos los fondos,

³⁸ Ibidem, pág. 96.

Con el fin de garantizar la rentabilidad mínima a que se refiere el párrafo anterior, las Administradoras deben constituir una reserva de fluctuación de rentabilidad, que forma parte del fondo de los afiliados y que se crea con los excesos de rentabilidad promedio de los últimos 12 meses de todos los fondos más 2 puntos porcentuales ó en un 50% de dicha rentabilidad.

Adicionalmente las AFP deben mantener un encaje equivalente al menos al uno por ciento del fondo acumulado de sus afiliados, deducido el valor de las inversiones en otros fondos y el valor de las inversiones en títulos emitidos por la Tesorería General de la República o por el Banco Central de Chile, con vencimiento dentro de los 30 días a partir de la fecha de adquisición.

Si al aplicarse los recursos de la reserva de fluctuación y de la reserva de garantía no se obtiene la rentabilidad mínima requerida, el Estado esta obligado a completar la diferencia.

El rubro correspondiente a las inversiones es uno de los principales elementos de promoción del sistema y es el principal aspecto que atañe al control y tutela por parte de las autoridades encargadas de la supervisión; al respecto la reglamentación vigente define con precisión el tipo de empresas e instrumentos en que una Administradora puede invertir con objeto de minimizar el riesgo y garantizar rendimientos acordes con la realidad económica del país; sin embargo esto es difícil que se llegue a lograr, máxime si las AFP se encuentran controladas por corporaciones extranjeras, debido a que no hay una restricción en cuanto al origen de los accionistas que las conforman.

En virtud de que el sistema de protección social chileno se encuentra bajo la tutela del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, será este el responsable del control y supervisión de los sistemas de seguridad social, incluyendo las AFP, pudiendo intervenir en forma directa en la supervisión de estas.

Cada Administradora tiene la obligación de abrir una cuenta individual a nombre de cada uno de los trabajadores afiliados a ella, teniendo estos el derecho de disponer llegado el momento, del saldo de dicha cuenta, contando con la alternativa de elegir alguna de las siguientes modalidades de pensión:

- a) adquirir una compañía de seguros, una pensión vitalicia de monto fijo y reajutable, para el pensionado y sus beneficiarios,

En este supuesto, el interesado escoge libremente entre las diferentes compañías de seguros que compiten a través del monto de la pensión ofrecida y/o de la prima a cobrar (costo de la inversión), asumiendo estas el riesgo de generar la rentabilidad necesaria, así como la responsabilidad de pagar una renta vitalicia con independencia del número de años que sobrevivan al pensionado y sus beneficiarios.

- b) realizar retiros parciales,

En este caso el pensionado retiene el derecho de propiedad sobre la totalidad de su capital, asumiendo los riesgos de sobrevivencia y financiero,

- c) disponer del capital ahorrado efectuando una combinación de las dos modalidades anteriores,

Para lograr esta modalidad de pensión se deberá de permitir al pensionado asumir el riesgo financiero y retener la propiedad sobre sus fondos durante un período elegido por él, traspasando el riesgo de sobrevivencia y el financiero a una compañía de seguros por el tiempo restante.

Es importante señalar que en todos los casos existe una cuantía mínima de pensión garantizada por el Estado, para aquellos asegurados cuyos fondos acumulados sean insuficientes para financiar una pensión por arriba de esta mínima, señalando la legislación aplicable correspondiente, los requisitos para su otorgamiento; es decir, los afiliados al nuevo sistema tienen derecho a prestaciones de vejez a los 65 años y pueden optar por jubilaciones anticipadas en caso de que su renta sea superior a la mínima garantizada por el Estado, teniendo la opción de recibir el saldo de sus ahorros en forma de pensión vitalicia, pensión programada o una combinación de ambas.

C) EFECTOS Y SITUACION ACTUAL DEL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO

Al tratarse de un régimen totalmente diferente, (que si bien aparentemente se estableció como paralelo al preexistente, pero que en realidad vino a sustituirlo), hubo necesidad de crear normas transitorias que regularan los ajustes necesarios con la finalidad primordial de no desproteger a quienes habiendo cotizado conforme un sistema anterior, estuvieran próximos a pensionarse, así como a aquellos otros que a futuro tuvieran derecho a una pensión sin haber logrado reunir el capital necesario para gozar de ésta en un mínimo razonable.

Durante los años de consolidación de este nuevo sistema, el Estado Chileno, además de jugar el papel de regulador, asumió obligaciones subsidiarias con cargo a los fondos que aporta la sociedad en pleno (contribuciones); por ejemplo, afrontó el costo del traslado de una proporción importante de cotizantes del régimen antiguo al nuevo cubriendo el déficit operacional del primero, asimismo garantizó el otorgamiento de pensiones por el monto mínimo estipulado en la ley. Esto es, si bien es cierto que por una parte se contó con recursos sumamente importantes en cuanto a su monto provenientes de ahorro a largo plazo para financiar inversiones productivas y se plantearon bases económicas sólidas para evitar a futuro el desfinanciamiento del sistema de pensiones, también es cierto que el fondo de pensiones en Chile hoy día es la fuente principal de financiamiento a largo plazo, no sólo para el gobierno, sino para la economía nacional en su conjunto.

A pesar de lo anterior, se viene llamando la atención hacia un naciente peligro para la consolidación del nuevo sistema pensionario, derivado del uso desmedido de dichos ahorros como fuente de financiamiento por parte del Estado.

De lo anterior podemos concluir que "las instituciones que administran el antiguo sistema de pensiones y las Cajas de Asignaciones Familiares y Mutuales, continúan teniendo carácter público, sin fines de lucro y basadas en principios de solidaridad, en cambio las Administradoras de Fondos de Pensiones resultan ser compañías privadas con fines lucrativos, que no se fundan en el principio de solidaridad nacional"³⁹; puntualizando a este

³⁹ *Ibidem*, pág. 92.

respecto que existe un amplio consenso entre los especialistas en relación a que la administración del sistema individual de capitalización resulta en suma muy costosa.

“El nuevo sistema es bastante más caro que el sistema antiguo y mucho más caro que otros sistemas de reparto en el mundo, que funcionan más eficientemente que lo que lo hacía el sistema antiguo en Chile. En efecto, por persona afiliada ya sea activa o pasiva, en las Cajas de Previsión el costo resultaba alrededor de 40% más bajo que lo que resultaba en las AFP”.⁴⁰

Una parte importante del costo de las AFP, proviene de la dura competencia que existe entre ellas, ya que por ejemplo en septiembre de 1994 las administradoras contaban con 14,067 promotores y vendedores, más del doble de la cifra correspondiente en 1992, esta fuerza de venta tiene mucho éxito en convencer a los afiliados de que se cambien de AFP, ya que el porcentaje anual de traspasos llegó a un 25 %, siendo el caso que el precio de esta competencia lo pagan los afiliados a través de las comisiones.

Recientemente, en mayo de 1995 se autorizó a las AFP para aumentar de 30 a 37% el porcentaje de los fondos que pueden invertir en acciones; ahora bien la variabilidad del precio de las acciones crea un problema de inseguridad para los trabajadores que van a pensionarse, si alguno se jubila en un momento en que la bolsa esta a la baja, podría perder una parte importante de su pensión para el resto de su vida. Por ejemplo, si la inversión en acciones representa 30% del fondo y las acciones caen en 40% en un año determinado (lo que es factible), el que se jubile en ese año perderá 12% de su pensión.

“Es necesario considerar también que la rentabilidad de los fondos de pensiones es mayor que la rentabilidad de las cuentas de capitalización individuales. Estas últimas se calculan descontando los costos de las comisiones y del seguro y sobrevivencia. Con todo, los costos influyen más en el corto plazo que en el mediano y largo plazo, ya que actualmente no se cobran comisiones por la manutención del saldo”.⁴¹

⁴⁰ RUIZ Durán Clemente, *Sistemas de Seguridad Social en el siglo XXI*, 1a ed., México 1997, Edit. Diana. Pág. 134.

⁴¹ *Ibíd*em, pág. 137.

D) COMPARACION DEL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO, CON EL SISTEMA DE PENSIONES EN MEXICO.

Tanto el gobierno chileno como el de México, reformaron sus sistemas de pensiones estableciendo un sistema basado en la capitalización individual, con el objeto de incrementar su ahorro interno, pues ello les permitiría obtener mayores oportunidades para financiar las áreas económicas que lo necesitaban, ya que con dicha capitalización individual, los ahorros de los trabajadores podrían invertirse en acciones a cargo del gobierno respectivamente, ofreciéndose a los trabajadores a cambio de esta ayuda, gozar de una parte de las ganancias obtenidas de la inversión de dichas acciones.

Es decir, cada gobierno permitió el funcionamiento de empresas privadas que fueran receptoras de los ahorros previsionales de los trabajadores, quienes recibirían los rendimientos correspondientes, obteniendo al momento de retirarse de la vida laboral activa y a manera de pensión la suma de esos ahorros y rendimientos; siendo importante agregar que por la administración y manejo de sus ahorros las Administradoras de Fondos de Ahorro, les cobran a los trabajadores una cuota denominada comisión, misma que es descontada de cada cuenta individual.

Asimismo, resulta importante señalar que Chile fué el primer país en América Latina que puso en marcha este modelo de sistema pensionario basado en la capitalización individual de los ahorros de los trabajadores, siendo el caso que este modelo ha sido seguido por diversos países de este continente, entre ellos México, por lo que podemos tomar las experiencias chilenas como base para vislumbrar de alguna manera los efectos que pueden resultar de la implementación de ese sistema de capitalización individual en nuestro país, y al respecto tenemos que "diversos estudios empíricos sobre el impacto de la reforma pensional chilena, concluyen que no hay un nexo de causalidad entre el cambio del sistema y el comportamiento del ahorro. El déficit generado en el sector público pasó del 1.74% del Producto Interno Bruto en 1980 al 5.03% en 1991, y con ello ha provocado un desahorro que contraresta el creciente monto acumulado en las cuentas individuales administradas por las AFP".⁴²

⁴² OSORIO Saúl, *Seguridad o Inseguridad Social: los riesgos de la reforma*, 1a ed., México 1997, Edit. Triana, pág. 66.

Por otro lado, si bien es cierto que la capitalización supone una contribución al ahorro interno, también lo es el hecho de que el Estado financia la transición de un sistema a otro originándose un déficit previsional, lo que inhibe su posibilidad de realizar otros gastos sociales o asistenciales dentro del marco de la propia seguridad social.

Con este sistema de ahorro obligatorio basado en la capitalización individual, se origina una tendencia a desestimular otros ahorros que los trabajadores podrían hacer en ausencia de esa capitalización, por ejemplo compra de seguros privados, inversión en eventuales fondos complementarios entre otros.

El sistema reformado en Chile, ha abandonado cada vez más a los grupos de bajos ingresos ya que primeramente "el porcentaje del total de afiliados que no están contribuyendo subió de 24% en 1983 a 43% en 1994"⁴³, sin contar que dicho porcentaje podría aumentar debido a factores como el retiro y la movilidad del empleo, siendo el caso que la parte de afiliados no contribuyentes es mayor entre los grupos de bajos ingresos y que las AFP atienden a un importante número de afiliados de mayores ingresos, en segundo término el nuevo sistema no ha aumentado significativamente la cobertura, especialmente entre los que trabajan por su propia cuenta.

El registro de los que trabajan por su cuenta es voluntario, y sólo un aproximado 10% de esta categoría de trabajadores están afiliados actualmente, de éstos más o menos 40% están contribuyendo; si estas tendencias continúan, es probable que muchos de los que trabajan por su cuenta no tendrán una pensión adecuada para su retiro y que un número significativo no habrá cumplido con los 20 años de contribuciones requeridos para poder aspirar a la pensión mínima. El sector creciente de no contribuyentes, especialmente entre los que trabajan por su cuenta, y entre los grupos de bajos ingresos, está poniendo en riesgo la capacidad del sistema de proveer un seguro para la senectud.

Chile se caracterizó por tener regulaciones muy estrictas y un "relajamiento paulatino en el espectro de instrumentos permitidos"⁴⁴, ya que inicialmente, toda inversión tenía que ser en valores del Estado, bonos hipotecarios, pasivos bancarios y bonos corporativos, sin embargo, poco a poco fué permitiendo la inversión en valores privados y extranjeros, a diferencia de México, quien por medio del Congreso de la Unión, introdujo

⁴³ MACIAS, Santos Eduardo, op. cit., pág. 63.

⁴⁴ *ibidem*, pág. 66.

específicamente una prohibición a la inversión extranjera, diseñando la tasa de ganancia para ayudar primordialmente a garantizar el seguro para la senectud, estipulando un beneficio mínimo sobre las inversiones de fondos para la jubilación.

Otro de los aspectos que han diferenciado a México del gobierno chileno, es el hecho de que no otorgó a los trabajadores existentes al momento del cambio de sistema, "bonos de reconocimiento, que supuestamente reflejen sus derechos adquiridos bajo el sistema anterior a la reforma"⁴⁵, sino que otorgó a los trabajadores que estuviesen a media carrera laboral, la posibilidad de escoger al momento de su retiro, entre la pensión que les ofrece el sistema de pensiones antiguo ó el nuevo.

Otra diferencia es que el Gobierno mexicano, otorgó a los trabajadores, una pensión garantizada igual al promedio salarial de los últimos cinco años o el salario mínimo a la fecha de jubilación, sin embargo, esta garantía extendida a todos los trabajadores en transición sin importar su edad, podría tener un efecto negativo en los incentivos para hacer funcionar bien el sistema, y por otra parte dependiendo del comportamiento del salario mínimo, podría elevar de manera significativa el costo fiscal de la reforma.

En el sistema chileno no se permite a los bancos su participación en Administradoras de Fondos de Pensiones, en tanto que en México sí, siendo otra diferencia el hecho de que en Chile todas las AFP son de naturaleza privada, en tanto que en México la Nueva Ley del Seguro Social, preveé la posibilidad de que el IMSS constituya su propia AFORE.

La aportación de cotizaciones en el sistema chileno esta a cargo únicamente de los trabajadores, y en México dicha aportación continua siendo de carácter tripartito.

En México, la reforma se ha concentrado exclusivamente en los trabajadores del sector privado, cubiertos por el Instituto Mexicano del Seguro Social, mientras que en Chile la reforma abarcó a los trabajadores tanto públicos como privados.

Por último, cabe agregar que en ambos sistemas de pensiones, la capitalización tiene para los trabajadores otros "costos" implícitos, como lo

⁴⁵ *Ibidem*, pág. 69.

son las comisiones. En Chile por ejemplo, la mayor parte de las AFP ha tenido que suprimir el cobro de las comisiones fijas toda vez que cuando éstas son incluidas en las cantidades que retienen por concepto de comisión, la generalidad de los trabajadores se ven afectados, y más proporcionalmente los de ingresos más bajos.

3.2. EL SISTEMA DE PENSIONES EN ARGENTINA EN COMPARACION CON EL SISTEMA DE PENSIONES EN MEXICO.

A) ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE PENSIONES EN ARGENTINA

Argentina es uno de los países pioneros en la construcción de sistemas previsionales en América Latina. La aparición y desarrollo de estas instituciones se explica fundamentalmente por la iniciativa estatal, particularmente desde mediados de la década del cuarenta, cuando el gobierno del general Perón acelera la expansión de la cobertura del sistema de previsión social; a mediados de la década de los cincuenta, se abandonó el esquema original de capitalización colectiva de aportes, y los excedentes obtenidos inicialmente se derivaron hacia otros fines; en 1967 se estableció la estructura que perduró hasta la reciente reforma de 1994, las trece Cajas Previsionales existentes, se reagruparon en sólo tres, quedando constituidas únicamente por trabajadores autónomos, dependientes del Estado y los dependientes del sector privado; se creó la Secretaría de Seguridad Social como órgano de conducción y supervisión del sistema y la Dirección Nacional de Recaudación Previsional como ente recaudador, al mismo tiempo se modificaron y unificaron los requisitos de acceso, pero la normatividad general excluyó a los miembros de las Fuerzas Armadas, de Defensa y Seguridad, así como a los empleados de las administraciones provinciales y municipales, que desarrollaron sus propios sistemas .

Se permitió el funcionamiento de regímenes diferenciales, con menores límites de edad y de aportes para tareas consideradas como causantes de envejecimiento o agotamiento prematuro y de regímenes especiales en general para funcionarios públicos, que otorgaban ventajas en cuanto al número de años de aporte, el cálculo y la movilidad del haber.

El sistema de protección social a los pasivos se terminó de construir en 1971 con la creación del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, siendo éste la obra social más grande de Argentina ya que cubre a todos los beneficiarios del Sistema Nacional de Previsión Social y a su grupo familiar; sin embargo, este sistema mostró

déficits en la década de los sesenta, la dinámica expansiva del gasto se potenció en la década de los setenta, primero con el retorno del peronismo, (1973-1975), inmerso en una política de total descontrol del gasto, después con la dictadura militar (1975-1983), que otorgó discrecionalidad a la Secretaría de Seguridad Social para determinar los haberes mínimos por encima de lo establecido legalmente y amplió su poder como negociador político con las organizaciones sindicales, los prestadores de servicios en salud y las asociaciones de jubilados y pensionados; posteriormente en 1980 se eliminó la contribución del empleador al Sistema Nacional de Previsión Social, reemplazándose la sustracción de recursos por una transferencia desde la recaudación del impuesto al valor agregado, para lo cual se amplió su base impositiva y se elevaron las tasas.

“Estas medidas marcan un hito en el proceso de reforma previsional ya que por primera vez, se consagró la naturaleza tributaria (no contributiva) de las cotizaciones sobre la nómina salarial; la supuesta autonomía del sistema previsional quedó totalmente desvirtuada y se subordinó su funcionamiento a los requisitos del plan económico vigente: reducir rápidamente los costos empresariales frente al agotamiento de una política macroeconómica basada en el retraso pautado del tipo de cambio y la apertura externa”.⁴⁶

Posteriormente con el retorno a la democracia en diciembre de 1983, el gobierno presidido por Ramón Alfonsín reimplantó la contribución patronal con una alícuota menor a la vigente al momento de su derogación, sin embargo, el sistema no logró recuperar los niveles de autofinanciamiento de finales de la década de los setenta y continuó reclamando fondos de la Tesorería General e incluso asistencia del Banco Central, declinándose de esta manera la tendencia del gasto del Sistema Nacional de Previsión Social, así como el poder adquisitivo de éste, es decir, el antiguo sistema previsional de Argentina se caracteriza por la evasión de los trabajadores autónomos de ingresos medios-altos, evasión que se explica por la situación del mercado laboral (desempleo y subempleo), aunque dicha evasión no repercutía totalmente en el acceso a los beneficios y la cobertura del sistema, seguía en aumento debido a reiteradas moratorias, facilidades para demostrar el cumplimiento de los requisitos exigidos o por el mero hecho de que los años de aportes exigidos son menores a los de efectiva prestación de servicios, al Sistema Nacional de Previsión Social ingresaban prácticamente todos los que participaron del mercado de trabajo durante su vida activa, por otro lado la tasa de sostenimiento era muy baja, lo cual se explicaba sólo en parte por el envejecimiento de la población y en gran medida por la incapacidad del sistema para incorporar efectivamente más

⁴⁶ RUIZ, Durán, Clemente, *Sistemas de Seguridad Social en el siglo XXI*, 1a ed., México 1994, Edit. Fundación Luis Donaldo Colosio, pág. 106.

aportantes, el sistema tenía serios problemas financieros y no pagaba los beneficios comprometidos, reflejando de esta manera una evidente crisis patrimonial a comienzos de la década de los noventa, crisis que abarcaba a la mayoría de las instituciones sociales, lo cual permitió al gobierno argentino apropiarse de los instrumentos formales necesarios para imponer profundos cambios en el modo del funcionamiento del sistema social, imponiendo un sistema único de seguridad social, a través del cual el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social asume directamente todas las funciones que hasta ese momento cumplían las Cajas de Asignaciones Familiares, las cuales fueron disueltas, instituyéndose en su lugar la contribución única de seguridad social que absorbió todas las cotizaciones del impuesto sobre el salario.

B) LAS ADMINISTRADORAS Y SU FUNCIONAMIENTO

A principios de octubre de 1993 el Congreso Legislativo Argentino sancionó la Ley Nacional del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, en la que entre otras cosas se establecía la opción de los trabajadores a incorporarse a un nuevo régimen previsional público financiado por reparto, así como a un nuevo régimen de capitalización mixto, estando este segundo régimen a cargo de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, así como de las compañías de seguro de retiro, dependiendo del tipo de pensión que fuera a elegir el trabajador.

Ahora bien, "el funcionamiento del pilar de capitalización individual argentino es similar al chileno, absorbiendo el 11% de la nómina salarial de los trabajadores que opten por el régimen mixto de pensiones"⁴⁷, estableciéndose una rentabilidad mínima del fondo, computada en relación con la rentabilidad promedio del sistema. La rentabilidad mínima se garantiza con la constitución de un fondo de fluctuación integrado por todo exceso de rentabilidad sobre el promedio más un porcentaje.

⁴⁷ MACIAS Santos, Eduardo, op. cit., pág. 116.

Es importante mencionar que además de las sociedades privadas, también los estados provinciales, asociaciones profesionales de trabajadores o empleadores, cooperativas y otras entidades con o sin fines de lucro, pueden constituir Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, al igual que el Banco de la Nación Argentina.

Por otro lado, continuando con el funcionamiento de las Administradoras antes señaladas, cabe mencionar que los recursos le son transferidos por un organismo público denominado Administración Nacional del Seguro Social, que es el encargado de recaudar todos los impuestos sobre la nómina salarial, el Estado se encarga de garantizar la rentabilidad mínima sobre los fondos de las Administradoras, la integración en las cuentas de capitalización individual de los correspondientes capitales complementarios y de recomposición, así como el pago de todo retiro transitorio por invalidez, en el caso de quiebra de alguna Administradora, el pago de las jubilaciones y pensiones por fallecimiento a los que opten por retiro, un haber mínimo cuando cumplidos los requisitos exigidos por la respectiva ley el haber total sea inferior a tres veces y dos terceras partes el aporte medio provisional obligatorio y los jubilados expresen su voluntad de acogerse a este beneficio.

C) EFECTOS Y SITUACION ACTUAL DEL SISTEMA DE PENSIONES ARGENTINO

“La reforma argentina se ubica en un camino intermedio, en tanto que no sustituyó el viejo sistema sino que creó uno paralelo, dejando a los trabajadores la alternativa de optar entre uno y otro, no redujo el papel del Estado a la prestación mínima garantizada desde rentas generales, sino que estableció una prestación básica calculada sobre la propia recaudación, no reconoció deuda capaz de capitalizar “intereses” y transferible a las AFJP, sino que reconoció una prestación compensatoria que se pagaría al momento de hacerse efectiva la jubilación, dejó la recaudación en manos del Estado, y permitió que entidades públicas formaran Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones”⁴⁸

⁴⁸ *Ibidem*, pág. 118.

La implantación del sistema privado de pensiones, generó una inmediata transferencia de fondos hacia la capitalización del nuevo sistema, perjudicando y sobre todo por decisiones políticas, a los actuales beneficiarios, sin embargo, la mayor deficiencia esta en la sobreestimación de los cálculos que se da lugar al no considerar correctamente la dinámica real de los salarios, entre la edad media de ingreso a la vida activa y la que corresponde al retiro de la misma así como los aumentos reales a los niveles de los salarios que se obtienen como resultado del avance tecnológico, mejor organización del trabajo y modernización de los procesos productivos.

D) COMPARACION DEL SISTEMA DE PENSIONES EN ARGENTINA, EN COMPARACION CON EL SISTEMA DE PENSIONES EN MEXICO

En el sistema de pensiones argentino los trabajadores tienen la opción de elegir entre incorporarse al sistema antiguo o bien integrarse al nuevo sistema basado en la capitalización de ahorros individuales respaldada por el Estado en caso de que la Administradora de Fondos en que se encuentren se declare en quiebra.

En México la incorporación de los trabajadores al nuevo sistema de pensiones fué obligatoria, al establecerse mediante la Nueva Ley del Seguro Social la individualización de los ahorros de los trabajadores en cuentas que serían administradas por sociedades de inversión llamadas también Administradoras de Fondos para el Retiro.

En Argentina existen menos restricciones en relación a la constitución de Administradoras, ya que estas pueden ser constituidas por los propios trabajadores o empleadores por cooperativas, entre otras entidades, ya sea que tengan fines lucrativos o no; en tanto que en México se protege más en este sentido a los trabajadores, pues se estableció que las administradoras deberán dar prioridad en todo momento a los intereses de los mismos, por lo que hasta cierto punto se ven limitadas a actuar buscando únicamente el fin lucrativo.

Por lo que se refiere a los recursos manejados por las administradoras, en ambos sistemas, dichos recursos son recaudados por organismos públicos gubernamentales y transferidos a las administradoras para su manejo y administración en forma individual.

En el sistema argentino el Estado sigue asumiendo su responsabilidad y su papel de Estado previsor, al garantizar en forma directa a los trabajadores el pago de sus retiros y jubilaciones, ya que asume la obligación de garantizar la rentabilidad mínima sobre los fondos de las Administradoras, en tanto que en México aunque el Estado vigila a través de disposiciones jurídicas y organismos especializados como la Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro la rentabilidad de las administradoras, no garantiza a los trabajadores sus pagos correspondientes, a pesar de que establece sanciones para las administradoras que actúen en perjuicio de sus afiliados.

3.3. EL SISTEMA DE PENSIONES EN URUGUAY, EN COMPARACION CON EL SISTEMA DE PENSIONES EN MEXICO.

A) ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE PENSIONES EN URUGUAY

En el segundo decenio del siglo, comenzó a gestarse en Uruguay la legislación sobre seguridad social, misma que en un principio amparó sólo a los trabajadores del sector público y debido a una economía en expansión, con estabilidad política y económica, se fué desarrollando hasta alcanzar a los vastos sectores del país, abarcando prácticamente a toda la población incluyendo a los trabajadores del sector privado.

Sin embargo, durante el avance de ese sistema de seguridad social, se dió una relación entre trabajadores activos y pasivos que resultó ser de seis o más trabajadores activos por cada pasivo que cobraba beneficios de jubilación o pensión; lo que originó que se fuera desarrollando un sistema algo inorgánico, basado en el concepto del Seguro Social, donde el Estado intervenía legislando sin el concurso de la técnica y sin examinar previamente las repercusiones a largo plazo en lo social y en lo económico.

“Entre 1960 y 1970 la legislación social uruguaya podía considerarse de avanzada en muchos aspectos y ya configuraba algo integrado al “ser nacional”, de lo cual los uruguayos se sentían orgullosos, sin embargo esta legislación desde el punto de vista técnico resultaba casuística, desigualitaria y sin arreglo a un plan global, la desorganización administrativa y la duplicación de servicios eran algunos de los rasgos negativos del sistema”⁴⁹

A fines de los sesenta era evidente la tendencia de la población al envejecimiento, la economía había empezado a decrecer y comenzaba la incertidumbre de un país que no lograba las respuestas inmediatas y necesarias del mundo de la posguerra, y por lo tanto tampoco generaba respuestas en lo interno, lo que trajo como consecuencia que a fines de los

⁴⁹ Ibidem, pág. 224.

ochenta el régimen previsional uruguayo comenzara su desfinanciamiento con la consecuente falta de credibilidad en el sistema.

Lo anterior, llevó al sistema republicano uruguayo a la reforma de la seguridad social de 1995, la cual tuvo como objetivo principal "reestablecer y consolidar un sistema de seguridad social solidario, eficaz y justo para el universo de la población afiliada al Banco de Previsión Social, asegurando al trabajador que su aporte le garantizaría un derecho cierto y un retiro digno, al empresario que la carga de sus aportaciones no le restaría competitividad productiva al país y a su empresa, que no desestimularía su impetu de inversión y renovación ni que originaría nuevas restricciones a la generación de nuevos empleos y a los jubilados y pensionistas que el nuevo sistema habría de tener la solidez económico financiera necesaria para su seguridad"⁵⁰

B) LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE AHORRO PREVISIONAL

Para el funcionamiento del sistema de seguridad social uruguayo, se previó la formación de entidades receptoras de los ahorros previsionales denominadas Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional, las cuales según las reformas estarían "organizadas como sociedades anónimas, autorizándose al Banco Popular Social y otras entidades públicas y privadas a ser propietarias de una Administradora"⁵¹

Se les otorgó a los trabajadores la libertad de elegir a la administradora a la que quisieran estar afiliados, pudiendo traspasarse a otra hasta dos veces por año.

"En cada Administradora existirá un único Fondo Previsional que recogerá los ahorros de los afiliados comprendidos. Este Fondo estará completamente separado del patrimonio de la Administradora, y será inembargable. La rentabilidad de cada Fondo de Ahorro Previsional no

⁵⁰ Ibidem, pág. 226.

⁵¹ Ibidem, pág. 235.

podrá ser inferior a un porcentaje determinado de la rentabilidad promedio del régimen⁵². Cabe señalar que con las reformas se estableció que los ahorros acumulados por los afiliados debían invertirse con criterios de seguridad, rentabilidad y diversificación.

Cada Administradora es responsable de contratar con una empresa aseguradora, un seguro contra el riesgo de invalidez y fallecimiento en actividad de los afiliados, así como de traspasar a las aseguradoras los ahorros acumulados a la fecha de retiro o de la incapacidad o fallecimiento del afiliado, además de que serán las principales responsables de servir las prestaciones emergentes del régimen de ahorro para las causales de jubilación, de pensión o de subsidio transitorio por incapacidad parcial.

El encargado de controlar a las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional es el Banco Central de Uruguay, quién podrá aplicarles sanciones en caso de que éstas incumplan con las normas que les son impuestas para su funcionamiento. Por su parte el Estado garantizará a los afiliados del régimen de ahorro individual, el cumplimiento de la rentabilidad real mínima, y en el caso de que se produzca la liquidación judicial de la aseguradora, el Estado se comprometió a pagar puntualmente las prestaciones a su cargo.

C) EFECTOS Y SITUACION ACTUAL DEL SISTEMA DE PENSIONES URUGUAYO

La estructura institucional del sistema de seguridad social estatal en el Uruguay, se encuentra integrado con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que es el encargado de elaborar los lineamientos generales de la política nacional en esta materia; el Banco de Previsión Social, que es el organismo autónomo rector de la seguridad social en el Estado Uruguayo, y que tiene como cometido básico coordinar los servicios estatales de previsión social, y la cobertura de los riesgos y cargas derivadas de la maternidad, infancia, vejez, invalidez y sobrevivencia, entre otros, también

⁵² *Ibidem*, pág. 235.

le compete la determinación y recaudación de las contribuciones de seguridad social, aportes y administración de los servicios de apoyo.

El nuevo sistema de seguridad social uruguayo, continua teniendo un carácter previsional, sólo que ahora se basa en un "régimen mixto que recibe las contribuciones y otorga las prestaciones en forma combinada, una parte por régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional y otra por jubilación por ahorro individual obligatorio"⁵³; siendo el caso que el régimen de solidaridad intergeneracional establece prestaciones definidas, de tal manera que los trabajadores activos con sus aportaciones financian las prestaciones de los pasivos juntamente con los aportes patronales, los tributos afectados y la asistencia financiera estatal; mientras que el régimen de jubilaciones por ahorro individual obligatorio es aquél en el que la aportación definida de cada afiliado se va acumulando en una cuenta personal con las rentabilidades que esta genere a lo largo de la vida laboral del trabajador para que a partir del cese de su actividad tenga derecho a percibir una prestación mensual determinada por el monto acumulado de los aportes, sus rentabilidades y de acuerdo a tablas generales de la expectativa de vida del trabajador al momento de su cese.

Este nuevo modelo de pensión tiene un carácter complementario a todo el sistema de seguridad social que se caracteriza por operar bajo la modalidad de capitalización individual, ya que por lo que hace al riesgo de vejez, establece un régimen de aportación definida, y de prestación sólo para los riesgos de invalidez y sobrevivencia, señalando además que dicho sistema se encuentra financiado a través de aportes personales sobre salarios, lo cual se traduce en comisiones a cargo de los propios trabajadores y en favor de las administradoras, por lo que lo hace similar al sistema de seguridad social mexicano, ya que éste otorga prestaciones proporcionales al nivel de aportaciones y rentabilidad e inversiones; con el fin de complementar todas aquellas prestaciones provenientes del sistema de seguridad social en general.

Cabe señalar que en el sistema actual de seguridad social uruguayo, la jubilación se clasifica según la causa que la determina, es decir, la jubilación puede ser jubilación común, jubilación por incapacidad total y jubilación por edad avanzada.

⁵³ NARRO Robles, José, *La Seguridad Social Mexicana en los Albores del Siglo XXI*, 1a ed., México 1993, Edit. Fondo de Cultura Económica, pág. 228.

Por lo que respecta a la jubilación común, el nuevo sistema modificó sustancialmente las condicionantes para entrar en el goce de la pasividad, ya que los requisitos exigidos como son la edad, se requiere como mínima de retiro para ambos sexos la de 60 años, siendo el caso que en el sistema anterior para las mujeres era de 55, por lo que se refiere a los años de cotización o registro, se exige una cotización efectiva para los trabajadores no dependientes y registro efectivo en la historia laboral para los dependientes por un lapso mínimo de 35 años en los dos casos; este es realmente un cambio sustancial, ya que en comparación con el antiguo régimen se exigían 30 años de servicios efectivos, la acreditación de los mismos, lo cual se podía hacer mediante una prueba documental o testimonial, originando con esto que muchas personas se jubilaran sólo con la declaración de testigos sobre la prestación de sus servicios, a los efectos del registro, en 1994 se creó la historia laboral, siendo éste un mecanismo que pretende constituirse en un instrumento eficiente en manos de la administración, orientado específicamente a dotar de la certeza necesaria al reconocimiento de servicios, al respecto el nuevo sistema adoptó con carácter de excepcionalidad el principio de la prueba testimonial, es decir sólo en los casos de que se trate de una única pasividad.

La jubilación por incapacidad total se refiere a aquella que sobreviene estando el trabajador en actividad, así como aquella que se da después del cese de la actividad; en tanto que la jubilación por edad avanzada es aquella en la que se exige que el trabajador tenga por lo menos 70 años cumplidos de edad y 15 años de servicios registrados.

D) COMPARACION DEL SISTEMA DE PENSIONES URUGUAYO, EN COMPARACION CON EL SISTEMA DE PENSIONES MEXICANO.

El sistema de pensiones uruguayo esta basado en un sistema de seguridad social mixto, ya que continua subsistiendo el Banco de Previsión Social, al cual se le agregó la facultad de poder ser propietario de una Administradora de Fondos de Ahorro Previsional, lo mismo que a otras entidades públicas,

en tanto que en México por lo que se refiere a entidades públicas, sólo se le otorgó esa facultad al organismo público descentralizado denominado Instituto Mexicano del Seguro Social.

En Uruguay se estableció una fuerte presencia estatal al situarse el Estado ya sea como propietario de una Administradora, o bien como contralor de las mismas, estableciendo en esta posición, garantías diversas hasta en los casos de liquidación de las administradoras de ahorros, mientras que en México el Estado queda al margen de toda administradora, ya que únicamente se sitúa de manera indirecta como vigilante, creando un organismo especializado para llevar a cabo el control y vigilancia del buen funcionamiento de las Administradoras de Ahorro para el Retiro.

Asimismo, en Uruguay existe por parte del Estado una vigilancia en el cumplimiento de la normatividad que deben seguir las Administradoras, sin embargo, dicha función queda a cargo de una institución de carácter financiero como lo es el Banco Central Uruguayo, siendo el caso que en México dicha vigilancia queda a cargo de un organismo especializado para dicha función denominado Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

En el sistema uruguayo, al igual que en el mexicano, se establece para los trabajadores afiliados al sistema antiguo la posibilidad de optar por ingresar al nuevo sistema pensionario o permanecer en el que hasta antes de las reformas habían venido cotizando, con la diferencia de que en México dicha posibilidad es únicamente por lo que se refiere a la jubilación en sí, es decir los trabajadores mexicanos pueden optar por obtener una pensión de acuerdo al sistema antiguo, o bien por que su pensión se realice en los términos que se señalan en el nuevo sistema pensionario, y en Uruguay, la permanencia es total.

Por otro lado, se establecen en Uruguay tres tipos de regímenes jubilatorios, uno denominado régimen de solidaridad intergeneracional, régimen de jubilación por invalidez total y por último el régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio, a diferencia del sistema mexicano, en el que en virtud de las reformas, únicamente existe el régimen jubilatorio por ahorro individual, siendo propiamente denominado Nuevo Sistema de Pensiones.

CUARTO CAPITULO

LAS AFORE COMO PARTE DE LA SEGURIDAD SOCIAL

EN EL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES

4.1. LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

La Exposición de Motivos de la Nueva Ley del Seguro Social parecería escrita para un régimen congruente con los principios de solidaridad, subsidiariedad, universalidad, integralidad, igualdad y unidad de gestión, mencionados en el capítulo dos del presente trabajo, sin embargo desde sus primeros párrafos expone los verdaderos propósitos de la reforma, los cuales según algunos tratadistas como Néstor de Buen, consisten en la conversión del sistema de seguridad social a un mecanismo financiero que ayude al crecimiento económico del país.

Para confirmar lo anterior, basta citar el cuarto párrafo de la Exposición mencionada que a la letra dice:

“La estabilidad y el crecimiento económico sostenido son condiciones indispensables para el progreso social, por eso el Plan Nacional de Desarrollo establece la articulación de la política social con la fiscal y financiera. La constitución del ahorro interno, indispensable para incrementar la inversión, se orienta a la generación creciente de empleos sobre bases sólidas para hacer posible el bienestar social perdurable”.

Pero eso no es todo, en otra de sus partes dicha exposición dirá que es “impostergable emprender los cambios indispensables para fortalecer al Instituto y darle vialidad en el largo plazo, acrecentando su capacidad de dar mayor protección, mejorar la calidad, eficiencia y oportunidad en el otorgamiento de servicios de salud, así como garantizar prestaciones sociales adecuadas, y pensiones justas”.⁵⁴

De acuerdo a lo anterior, cabría preguntarnos porqué si esos fueron verdaderamente los objetivos de la reforma; ahora los recursos ya no se destinarán a la creación y mantenimiento de centros hospitalarios, clínicas, servicios médicos de alta calidad, apoyo farmacéutico y demás servicios auxiliares, sino que serán destinados a la integración de capitales de supuesto rendimiento individual cobrables a muy largo plazo.

⁵⁴ MUSSOT L., Ma. Luisa., op. cit., pág. 31.

Con las reformas a la Ley del Seguro Social se libera a los empresarios de cargas onerosas poniendo a su disposición mecanismos financieros de alta utilidad, en perjuicio de los trabajadores que verán de esta forma disminuídas las posibilidades de mejorar los servicios por falta de recursos, en virtud de que el IMSS ya no administrará tales recursos, sino que ahora será sustituido en lo que a esa función respecta, por las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro, sin embargo continuará siendo responsable de los siguientes seguros:

- 1.- Enfermedad y maternidad,
- 2.- Guardería y prestaciones sociales,
- 3.- Riesgos de trabajo,
- 4.- Inválidez y vida,
- 5.- ***Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez,***

Con el último rubro se da origen al nuevo sistema de pensiones, el cual se instituye como una parte importante de la seguridad social, misma que debe tener en todo momento como objetivos primordiales, garantizar a los trabajadores:

- el derecho a la salud,
- la asistencia médica,
- la protección de los medios de subsistencia,
- los servicios sociales para el bienestar y
- **una pensión al final de su vida de trabajo***

La Nueva Ley del Seguro Social, tiene su antecedente en la Ley del Seguro Social publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 19 de enero de 1943, la cual ha tenido varias reformas, siendo la última de ellas y la más drástica la del presente estudio, publicada el 21 de diciembre de 1995; esta

* Fuente: Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

última reforma entró en vigor el 1o de julio de 1997, quedando la Nueva Ley del Seguro Social, en los siguientes términos:

En sus seis primeros artículos establece:

- 1.- Que la seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo así como el otorgamiento de una pensión que en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales será garantizada por el Estado.
- 2.- Que la realización de la seguridad social esta a cargo de entidades o dependencias públicas, federales o locales y de organismos descentralizados,
- 3.- Que el seguro social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional,
- 4.- Que la organización y administración del seguro social estarán a cargo del Organismo Público Descentralizado con personalidad y patrimonio propios denominado Instituto Mexicano del Seguro Social,
- 5.- Que el seguro social debe comprender:

I. El régimen obligatorio, establecido por el poder público para una determinada categoría de personas, es decir para todos aquellos trabajadores que prestan sus servicios a un patrón determinado; al respecto el artículo 11 de la Ley en comento establece que el régimen obligatorio debe comprender los seguros de:

- I. Riesgos de trabajo
- II. Enfermedades y maternidad
- III. Inválidez y vida
- IV. Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y**
- V. Guarderías y prestaciones sociales

Derivándose de la fracción cuarta, el derecho de los trabajadores a la pensión como parte de las prestaciones sociales, así como la obligación del Estado a otorgar y asegurar dicha prestación, procurando que la misma sea de alto beneficio para los trabajadores pensionados.

II. El régimen voluntario, mismo que debe comprender los seguros de salud para la familia y los seguros adicionales; dicho régimen se encuentra previsto y regulado en los artículos 240 al 250 de la Nueva Ley del Seguro Social, en dichos preceptos se establece que todas las familias mexicanas tienen derecho a un seguro de salud para sus miembros y para tal efecto podrán celebrar convenios con el IMSS.

En ambos regímenes y según el artículo 15 de la ley en estudio, los patrones están obligados entre otras cosas a:

- 1.- Registrarse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social, comunicar sus altas y bajas, las modificaciones de su salario y los demás datos, dentro de plazos no mayores de cinco días hábiles.
- 2.- Llevar registros de nóminas y listas de raya en las que se asiente invariablemente el número de días trabajados y los salarios percibidos por sus trabajadores.
- 3.- Determinar las cuotas obrero patronales a su cargo y enterar su importe al Instituto Mexicano del Seguro Social.
- 4.- Proporcionar al Instituto los elementos necesarios para precisar la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones a su cargo establecidas por esa ley.

Estas obligaciones se derivan de la relación de trabajo existente entre patrones y trabajadores, señalando que por relación de trabajo debe entenderse cualquiera que sea el acto que le de origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona mediante el pago de un salario, según lo establece el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo.

Por patrón se entiende desde el punto de vista doctrinario, a "la persona física o persona moral que solicita los servicios y mano de obra de uno o más

individuos llamados legalmente trabajadores, pagando por ello una retribución denominada salario".⁵⁵

El concepto jurídico de patrón define a éste como la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores, según lo señala el artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo.

Asimismo el artículo 8 de la Ley Federal del Trabajo señala que trabajador es toda persona física que presta a otra física o moral, un trabajo personal subordinado.

De esta manera, al establecerse una relación laboral entre patrones y trabajadores, se generan una serie de derechos y obligaciones para ambos, entre ellos se encuentra el derecho de los trabajadores a contar con un seguro social y gozar de todas las prestaciones que de él se deriven, encontrándose entre ellas la pensión por retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, según la Nueva Ley del Seguro Social; y por otro lado está la obligación del patrón de asegurar a todos sus trabajadores y contribuir con sus aportaciones al mantenimiento de este seguro.

A fin de entender lo que son los conceptos de cesantía en edad avanzada y vejez, analizaremos el capítulo VI de la Nueva Ley del Seguro Social, que nos habla sobre ellos, pero antes citaremos algunas definiciones de lo que es el seguro y el retiro.

"La palabra Seguro viene del latín securus, cierto, firme, verdadero, regulado en las viejas ordenanzas de Bilbao, así como en los códigos mercantiles que le sucedieron, el contrato de seguro sólo alcanzó notable importancia en México a fines del siglo XIX, una vez lograda la relativa pacificación del país".⁵⁶

Por retiro se entiende el acto por el cual el trabajador pasa del servicio laboral activo a la situación de jubilado, con derecho a una pensión vitalicia.

⁵⁵ ARAUJO Aguilar, José, *Afores, Guía Básica*, 1a ed., México, D.F. 1991, Edit. Mc Graw-Hill/Interamericana Editores s.a.de c.v.. pág. 24.

⁵⁶ Insituto de Investigaciones Jurídicas. *Ibidem*, pág. 2887-2888.

La Nueva Ley del Seguro Social establece que el retiro de una persona de sus labores profesionales se hará cuando cumpla 65 años, esto es en términos generales, recibiendo a partir de entonces los beneficios de la pensión por jubilación.

“La jubilación es en su conjunto los beneficios que un trabajador puede recibir después de haber laborado para el patrón durante mucho tiempo, cuando entrado a una edad avanzada y por razones naturales ya no puede trabajar”.⁵⁷

Es decir, cuando el trabajador se retira de la vida laboral activa por alguna de las causas antes mencionadas, el patrón por mandato legal deberá pagarle en forma periódica una cantidad de dinero por concepto de pensión, convirtiéndose en esta forma en un “trabajador jubilado”.

El artículo 152 de la ley mencionada señala que los riesgos a que hace referencia en su capítulo sexto, son el retiro, la cesantía en edad avanzada y la vejez del asegurado, así como la muerte de los pensionados por este seguro.

Antes de entrar a su estudio, señalaremos en que consiste cada uno de dichos seguros:

“CESANTIA EN EDAD AVANZADA.- En esta categoría están los trabajadores que sin haber cumplido sesenta años, sus facultades físicas no les permiten seguir laborando, ya que su continuidad puede provocarles daños físicos al trabajador y disminución de los estándares de calidad que su contrato le exigen”.⁵⁸

“VEJEZ.- es el acto en el cual el trabajador pasa del servicio laboral activo a la situación de jubilado, con derecho a una pensión vitalicia; este retiro es considerado como legal, ya que el trabajador cumplió 65 años y 1250 semanas de ahorro en el Instituto Mexicano del Seguro Social”.⁵⁹

⁵⁷ ARAUJO Aguilar, José, *op. cit.*, pág. 25.

⁵⁸ *Ibidem*, pág. 30.

⁵⁹ *Ibidem*, pág. 30.

Los beneficios que se deriven de este seguro serán pagados a los trabajadores de diferentes formas, pero todas ellas deben contar con la aportación del trabajador, del patrón y del Estado, en porcentajes y proporciones diferentes y sobre bases propias.

El art. 154 de la Nueva Ley del Seguro Social establece que existirá cesantía en edad avanzada cuando el asegurado quede privado de trabajos remunerados después de los sesenta años de edad, considerándose que un trabajador se encuentra dentro de esta categoría cuando sin haber cumplido aún los 60 años, sus facultades físicas no le permiten seguir laborando, por lo tanto podrá exigir el pago de ingresos a que tenga derecho y que sean derivados de la pensión para este ramo.

Para gozar de las prestaciones derivadas del seguro por este concepto, se requiere que el asegurado tenga reconocidas ante el IMSS un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales.

El trabajador cesante que tenga sesenta años o más y no reúna las semanas de cotización señaladas en el párrafo precedente, podrá retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición, o bien seguir cotizando hasta cubrir las semanas necesarias para que opere su pensión.

Por otro lado, el art. 157 de la referida ley, establece que los asegurados que tengan reunidas tanto la edad como las semanas de cotización que les exige la ley para poder gozar de una pensión por concepto de cesantía en edad avanzada, tendrán opción de elegir alguna de las siguientes alternativas:

- I. Contratar con la institución de seguros de su elección una renta vitalicia, que se actualizará anualmente en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, o bien
- II.- Mantener el saldo de su cuenta individual en una Afore y efectuar con cargo a éste retiros programados.

El asegurado podrá pensionarse antes de cumplir las edades establecidas, siempre y cuando la pensión que se le calcule en el sistema de renta vitalicia sea superior en más del treinta por ciento de la pensión garantizada, una vez cubierta la prima del seguro de sobrevivencia para sus

beneficiarios, asimismo tendrá derecho a recibir en una o varias exhibiciones el excedente de los recursos acumulados en su cuenta individual.

Para entender mejor lo que es la pensión por renta vitalicia y los retiros programados, señalaremos cada uno de estos conceptos:

PENSION.- es la cantidad mensual que recibe el trabajador al final de su vida laboral una vez que ha cumplido con los requisitos legales para poder gozar de ella.

O bien, podemos decir que es la suma de dinero (temporal o perpetua) que recibe una persona para su alimentación y subsistencia, en obediencia a cualquier tipo de acuerdo o contrato previo.

RENTA VITALICIA: "suma de dinero (perpetua) que recibe una persona para su alimentación y subsistencia, en obediencia a cualquier tipo de acuerdo o contrato previo".⁶⁰

Es decir, la renta vitalicia es la cantidad que una compañía de seguros pagará al asegurado como pensión mientras viva, a cambio de que el asegurado le entregue el saldo acumulado en su cuenta de ahorro para el retiro.*

RETIROS PROGRAMADOS.- se le llama así a la pensión que recibirá el trabajador mensualmente si opta porque su Afore le entregue periódicamente una parte de su fondo acumulado mientras éste tenga saldo; siendo el caso que el monto de cada retiro dependerá de su ahorro acumulado al retirarse y de su esperanza de vida.

Esto es, el monto de los retiros programados se obtendrá fraccionando el monto total de los recursos de la cuenta individual, para lo cual se tomará en cuenta la esperanza de vida de los pensionados, así como los rendimientos previsibles de sus saldos.

⁶⁰ Ibídem, pág. 38.

* Fuente: Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Por lo que respecta al ramo de vejez, el mismo da derecho al asegurado al otorgamiento de las siguientes prestaciones: Pensión, asistencia médica, asignaciones familiares, y ayuda asistencial.

Para tener derecho al goce de éstas prestaciones, se requiere que el trabajador reúna los mismos requisitos que para el ramo de cesantía en edad avanzada; a excepción de la edad que en este caso deberá ser de sesenta y cinco años.

El otorgamiento de la pensión de vejez sólo se podrá efectuar previa solicitud que haga de ella el trabajador y se le cubrirá a partir de la fecha en que haya dejado de trabajar, pudiendo disponer de su cuenta individual con la posibilidad de optar por alguna de las alternativas siguientes:

1. Podrá contratar con una compañía de seguros pública, social o privada de su elección, una renta vitalicia, que se actualizará anualmente en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.
2. O bien, podrá mantener el saldo de su cuenta individual en una Administradora de Fondos para el Retiro y efectuar con cargo a ésta retiros programados.

En caso de que el trabajador opte por la segunda opción, podrá en cualquier momento contratar una renta vitalicia, salvo que la renta mensual vitalicia a convenirse fuere menor que la pensión garantizada; ello para evitar una afectación económica a los pensionados.

Ahora bien, retomando las reformas a la Ley del Seguro Social, en lo que se refiere a pensiones por retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, haremos referencia al régimen financiero por el cual se van a regir las nuevas relaciones entre trabajadores, patrones, Estado y Sociedades de Ahorro e Inversión (AFORES Y SIEFORES), de las cuales hablaremos ampliamente más adelante.

La Nueva Ley empieza a hablar del régimen financiero a partir de su artículo 167, el cual menciona que los patrones y el Gobierno Federal, en la parte que les corresponde están obligados a enterar al Instituto el importe de las cuotas que les corresponde aportar por concepto de seguro de retiro,

cesantía en edad avanzada y vejez, debiendo depositar dichas cuotas en las respectivas subcuentas de la cuenta individual del trabajador.

La cuenta individual es aquella que se abrirá para cada asegurado en las Administradoras de Fondos para el Retiro, a fin de que se depositen en ella las cuotas obrero patronales y estatales por concepto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

Esta cuenta individual, a su vez comprenderá:

- a) La subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, que es aquella en la que se registrarán las cuotas y aportaciones que tanto los trabajadores, como los patrones y el gobierno están obligados a pagar de acuerdo con la Ley del Seguro Social por este concepto, así como los retiros y rendimientos de este dinero.
- b) La subcuenta de vivienda será aquella en la que se registren las aportaciones de los patrones al INFONAVIT, así como los retiros e intereses que produzcan.
- c) La subcuenta de aportaciones voluntarias será aquella en la que se registren los depósitos voluntarios de los asegurados y de los patrones, así como los retiros y rendimientos que generen.

En el ramo de retiro, corresponde a los patrones cubrir el importe equivalente al dos por ciento del salario base de cotización del trabajador; en los ramos de cesantía y vejez el tres punto ciento cincuenta por ciento; en tanto que al Estado le corresponde aportar en estos dos últimos un siete punto ciento cuarenta por ciento del total de las cuotas patronales de estos ramos.

El Gobierno Federal esta obligado a aportar cada mes por concepto de cuota social una cantidad inicial de cinco punto cincuenta por ciento del salario mínimo general para el Distrito Federal por cada día de salario cotizado; dicha cuota se depositará en la cuenta individual de cada trabajador asegurado; y su importe deberá ser actualizado cada tres meses tomando como base el Índice Nacional de Precios al Consumidor, en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año.

Concepto de Aportación:	Trabajador	Patrón	Gobierno
Seguro para el Retiro	0%	2% sobre el salario base de cotización	0%
Seguro de cesantía en edad avanzada y vejez	1.125% sobre el salario base de cotización	3.15% sobre el salario base de cotización	7.14% sobre el 3.15% del patrón
Cuotas al Infonavit	0%	5.0% sobre el salario base de cotización	0%
Cuota Social	0%	0%	5.50% sobre el salario mínimo del D.F. por día cotozado

Por otra parte, la Nueva Ley del Seguro Social, establece la obligación del Estado de otorgar al trabajador, una pensión denominada "pensión garantizada", entendiéndose por tal aquella que el Estado asegura a los trabajadores que cumplan con los requisitos legales exigidos para poder gozar de una pensión por concepto de cesantía en edad avanzada y vejez, debiendo ser el monto mensual de esta pensión el equivalente a un salario mínimo general para el Distrito Federal, lo anterior según el artículo 170 de la citada ley.

Es decir, la pensión garantizada es aquella a la que el Gobierno Federal esta obligado a otorgar al trabajador cuando este se encuentra en condiciones de pensionarse y su saldo acumulado de ahorros para el retiro no alcanza para pagarle cuando menos un salario mínimo general para el Distrito Federal; el asegurado cuyos recursos acumulados en su cuenta individual no resulten suficientes para contratar una renta vitalicia o un retiro programado que le asegure el disfrute de una pensión garantizada, tendrá derecho a recibir del Gobierno Federal la aportación complementaria para ello.

En estos casos deberá otorgarse siempre al trabajador una pensión bajo el sistema de retiros programados, pagándole cada mes una determinada cantidad de dinero, mientras tenga saldo en su cuenta individual; de esta manera el Gobierno Federal cubrirá al trabajador la pensión garantizada por medio del IMSS quién la otorgará previa solicitud que le haga el trabajador sobre ella, y una vez que lo haga, el Instituto pedirá información a la Afore en que se encuentre afiliado el solicitante, teniendo dicha Afore la obligación de notificar al IMSS cuando se hayan agotado los recursos de la

cuenta individual del trabajador, con el fin de que a partir de entonces el IMSS otorgue al asegurado únicamente la pensión mínima garantizada.

El artículo 174 de la Nueva Ley establece que es derecho de todo trabajador asegurado contar con una cuenta individual, entendiéndose por tal, aquella que se abrirá para cada asegurado en las Administradoras de Fondos para el Retiro, y que estará integrada por las cuotas obrero patronales y estatales.

La individualización y administración de los recursos de las cuentas individuales para el retiro estará a cargo de las Administradoras de Fondos para el Retiro, las cuales para su constitución y funcionamiento deberán contar con una autorización de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, sujetándose en cuanto a su contabilidad, información, sistemas de comercialización y publicidad a lo que señala la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Conforme a la Nueva Ley del Seguro Social, el IMSS emitirá las cédulas de liquidación para el pago de las cuotas por concepto de seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, pero ya no administrará los fondos que se acumulen por el pago de dichas cuotas, sino que ahora esos fondos serán administrados por las Afore; para ello cada trabajador elegirá la Administradora que más le convenga, y la elegida recibirá los recursos del trabajador individualizándolos y administrándolos, abriendo y manejando para tal efecto una cuenta individual.

De acuerdo a lo anterior y a lo que señalan los artículos 176 y 181 de la Nueva Ley del Seguro Social, cada trabajador asegurado tendrá derecho a elegir a la Administradora de Fondos para el Retiro que operará su cuenta individual; en caso de que un trabajador no elija Afore, su cuenta se manejará de acuerdo a la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Fondos para el Retiro, siendo esta misma quien determine los mecanismos, procedimientos y términos aplicables a los recursos de las cuentas individuales; estableciendo entre ellos la obligación de las Afore de informar a cada trabajador titular de una cuenta individual, el estado de la misma, ello sin perjuicio de que el asegurado en todo tiempo tenga el derecho a solicitar cualquier tipo de información relacionada con su cuenta individual.

La Ley del Seguro Social anterior establecía en sus artículos 138 y 145 como requisitos para tener derecho a la pensión por concepto de vejez y

cesantía en edad avanzada, que el asegurado tuviera reconocidas por el IMSS un mínimo de 500 cotizaciones semanales.

Con las reformas, los plazos de espera para poder gozar de una pensión por retiro, cesantía en edad avanzada o vejez son mayores, pero para compensar esto, los legisladores a cambio de esta larga espera les otorgaron a los trabajadores la posibilidad de retirar en una sola exhibición el saldo total de su cuenta individual; pero sólo a quienes no reúnan las semanas de cotización exigidas por la ley para tener derecho a la pensión.

De lo expuesto anteriormente podemos decir que el Nuevo Sistema de Pensiones, ofrece a los trabajadores diversas prestaciones, entre ellas:

a) Una pensión y asistencia médica al final de su vida de trabajo por:

1. Vejez cuando hallan llegado a los 65 años de edad,
2. Cesantía en edad avanzada desde los 60 años (cuando no tenga empleo remunerado, siempre y cuando haya reunido el trabajador ante el IMSS 1250 semanas de cotización),

El trabajador podrá pensionarse antes de alcanzar las edades señaladas en los incisos anteriores, siempre que el saldo de su cuenta individual le permita obtener una pensión al menos un 30% mayor que la pensión garantizada, la cual equivale a un salario mínimo para el Distrito Federal.*

En caso de que un trabajador tenga cumplidos 60 años y no tenga empleo, o bien que tenga los 65 años de edad pero no tenga reunidas las 1250 semanas de cotización, podrá:

1. Continuar cotizando hasta completar el número de semanas de cotizaciones señaladas por la ley, ó
2. Retirar el saldo de su cuenta individual.

En este último caso si tiene al menos 750 semanas de cotización, tendrá derecho a la asistencia médica del IMSS

* Fuente: Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

b) Retiros parciales durante su vida activa por:

1. Ayuda para gastos de matrimonio (una sola vez), siendo dicha ayuda económica el equivalente a treinta días del salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, siempre y cuando haya el trabajador acumulado al menos 150 semanas de cotización,
2. Desempleo cada cinco años; en este caso el trabajador podrá retirar de su subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez la cantidad que resulte menor entre setenta y cinco días de su propio salario base de cotización de las últimas 250 semanas o el 10% del saldo de la propia subcuenta, a partir del cuadragésimo sexto día natural, contado a partir del día en que quedó desempleado,
3. Retiros de sus aportaciones voluntarias cada seis meses, pudiendo ser la cantidad que desee el trabajador.*

La Nueva Ley del Seguro Social, ofrece a los trabajadores dos opciones de pensión que son:

- A) Por retiros programados, en cuyo caso la Afore en que este afiliado el trabajador seguirá administrando su dinero pagándole una pensión mediante retiros mensuales que haga de su cuenta individual hasta que se agote el saldo de la misma.

Para determinar el monto de la pensión que deberá recibir mensualmente el trabajador se restará del saldo de su cuenta individual el costo de contratar el seguro de sobrevivencia que servirá para proteger a sus beneficiarios, y el saldo restante más los rendimientos probables que ganará su ahorro, se dividirán entre los años que se espera que pueda vivir el trabajador.

Para contratar la pensión a través de retiros programados, el trabajador deberá presentar su solicitud de retiro ante el IMSS, quién determinará si es procedente o no otorgar la pensión, una vez emitida su resolución, la Afore que administre la cuenta individual del trabajador hará una valuación de las acciones de las Siefores en las que este invertido su ahorro, y a esa cantidad le adicionará el saldo que tenga en su subcuenta de vivienda, a la

* Fuente: Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

suma de estos le restará el costo del contrato del seguro de sobrevivencia, y en base al saldo restante le otorgará la pensión que corresponda al trabajador, siendo la Afore la que establezca la forma en que se actualizará periódicamente la misma.

B) La otra opción de pensión es la renta vitalicia, que se traduce en la cantidad de dinero que una compañía de seguros pagará al asegurado como pensión mientras viva, a cambio de que éste le entregue el saldo que haya acumulado hasta entonces en su cuenta individual de ahorro para el retiro.

Por otro lado, en virtud de que existe la posibilidad de que el trabajador fallezca antes de poder gozar de sus ahorros acumulados en su cuenta individual, la Nueva Ley del Seguro Social señala que:

Se considerarán beneficiarios legales:

1. El cónyuge,

2. A falta de cónyuge lo será la persona con quién el trabajador haya vivido los últimos cinco años (concubinario) o que compruebe haber tenido hijos con el trabajador afiliado, teniendo esta calidad hasta en tanto no contraiga nuevo matrimonio,

3. Los hijos menores de 16 años.

5.- Los hijos mayores de 16 años y menores de 25 si se encuentran estudiando en escuelas o universidades del Sistema Educativo Nacional,

6.- Los hijos de cualquier edad si no pueden mantenerse con su propio trabajo por padecer alguna enfermedad permanente o un defecto físico o mental hasta en tanto desaparezca dicha incapacidad,

7.- En caso de que no haya hijos o cónyuge, los beneficiarios serán los padres del trabajador, pero sólo si dependían económicamente de él.

Si no existen beneficiarios legales el trabajador podrá nombrar a las personas que el desee, teniendo éstos el carácter de beneficiarios sustitutos; pero si el trabajador no tiene beneficiarios legales, ni nombró sustitutos, los beneficiarios de su cuenta individual serán determinados conforme al artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo.

Si el trabajador que se encuentra pensionado mediante el sistema de retiros programados fallece antes de agotar el saldo total de su cuenta individual, sus beneficiarios podrán:

-- Si tienen derecho a pensión y ayuda,

- a) retirar el saldo total de la cuenta individual en ese momento,
- b) entregar dicho saldo a la compañía de seguros con la que el trabajador contrató el seguro de sobrevivencia para que les pague una pensión mayor.

-- Si ya no tienen derecho a pensión y ayuda, podrán:

- a) retirar en un sólo pago el saldo de la cuenta individual,*

En caso de que el trabajador fallecido hubiese estado pensionado mediante el sistema de renta vitalicia, la compañía de seguros a la que entregó el saldo de su cuenta individual, otorgará a los beneficiarios una pensión y ayuda con cargo al seguro de sobrevivencia, en caso de que tengan derecho a ello; pero si no, termina la obligación de la compañía de seguros, de pagarles u otorgarles algún beneficio.

Si los beneficiarios del trabajador tienen derecho a pensión y ayuda se utilizará el saldo de su cuenta individual para contratar el pago de una pensión con la compañía de seguros que los beneficiarios elijan, debiendo aportar el IMSS una cantidad complementaria si así lo requiere el caso, pero si resulta que el saldo de su cuenta individual es mayor que la cantidad que necesita la compañía de seguros para darles estas prestaciones a sus beneficiarios, estos podrán retirar de la Afore la suma excedente ó utilizar ese dinero para contratar una pensión mayor, pero si los beneficiarios legales ya no tienen derecho a pensión, la Afore a que haya estado afiliado el trabajador les entregará el saldo de su cuenta individual dividiéndolo en partes iguales previa autorización del Instituto Mexicano del Seguro Social.

* Fuente: Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro

4.2. LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO

“Los objetivos gubernamentales de la creación del seguro de ahorro para el retiro fueron cuatro, a saber:

- 1) Incrementar el ahorro interno para financiar la inversión y estimular la actividad económica;
- 2) Mejorar los ingresos de los trabajadores al momento de su retiro;
- 3) Permitir a los trabajadores disponer de recursos que pudieran utilizar al quedar desempleados o incapacitados temporalmente y
- 4) Propiciar el acceso a los trabajadores a los servicios financieros permitiéndoles invertir el producto de su ahorro con la mejor combinación de riesgo y rendimiento⁶¹

La Nueva Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro es reglamentaria de la Nueva Ley del Seguro Social, y entró en vigor el 24 de mayo de 1996, dando origen al Nuevo Sistema de Pensiones y a la creación de las Afore; esta ley en su primer artículo establece que su carácter será de orden público e interés social y que su objeto es regular el funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro y sus participantes.

Es decir, regulará la constitución y funcionamiento de las Afore y Siefores, señalando cuales son los requisitos que debe reunir cada una de ellas para poder constituirse como instituciones financieras, así como también vigilará y regulará a las compañías de seguros que intervengan en la administración de los ahorros de los trabajadores para el momento de su retiro.

Dentro de los principales objetivos del Nuevo Sistema de Pensiones se encuentran:

- 1.- Lograr que los trabajadores obtengan una pensión digna y más justa,

⁶¹ MUSSOT L. Ma. Luisa, op. cit., pág. 118.

Siendo el caso que en este nuevo sistema de pensiones, la cantidad que por concepto de pensión alcancen a percibir los trabajadores dependerá de lo que logren acumular en su ahorro para el retiro durante su vida de trabajo.

2.- Que el asegurado, a lo largo de su vida de trabajo acumule cuotas y aportaciones de su ahorro para el retiro en una cuenta individual de su propiedad y tenga la libertad de tomar varias decisiones importantes sobre este dinero.

3.- Que los ahorros para el retiro sean administrados en forma transparente y profesional por empresas financieras especializadas denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro, las cuales se apoyarán en Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro, quienes invertirán el dinero en el mercado de valores para que éste produzca rendimientos.

4.- Que el asegurado conozca y controle el saldo de su cuenta individual a través de un estado de cuenta periódico.

5.- Que el asegurado tenga la opción de elegir la forma de pensionarse que más le convenga;

Para el logro de estos objetivos, el gobierno participa adicionalmente con la nueva "cuota social" de la que ya hemos hablado, y que fortalece el ahorro de los trabajadores de menores ingresos.

Esta ley pretende impulsar de manera especial las aportaciones voluntarias de los trabajadores, así como las que deseen hacer los patrones; pudiendo hacer el asegurado respecto de estas aportaciones retiros cada seis meses.

En caso de que el trabajador no haya elegido una Administradora de Fondo de Ahorro para el Retiro para la administración de sus ahorros, estos al igual que las aportaciones que hagan los patrones y el Gobierno Federal se depositarán en esa cuenta, pero sólo hasta por cuatro años, ya que una vez transcurridos estos sin que el trabajador haya elegido Afore, el saldo total de su cuenta individual será transferido a una Afore con cartera de valores que preserven el valor adquisitivo de los ahorros del trabajador.

Los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social hasta antes del 1o de julio de 1997, tienen la opción de elegir al momento de

pensionarse entre los beneficios del Nuevo Sistema de Pensiones o las prestaciones que ofrecía el sistema anterior.

Si el trabajador elige el sistema anterior, podrá retirar de su cuenta individual al momento de pensionarse:

a) el saldo acumulado en su cuenta SAR durante el período de julio de 1992 a junio de 1997

b) el saldo de la subcuenta de aportaciones voluntarias,

Si escoge pensionarse a través del Nuevo Sistema de Pensiones, tendrá derecho a disfrutar de las prestaciones que otorga el Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, en los términos de la Nueva Ley del Seguro Social.

El artículo segundo de esta ley, señala que la coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro estarán a cargo de la Consar.

“La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, integrada por representantes del Gobierno Federal, los Institutos de Seguridad Social involucrados y de organizaciones nacionales de trabajadores y patrones”.⁶²

En dicha Comisión se concentrarán todas las facultades de regulación, control y vigilancia del Sistema de Ahorro para el Retiro, a efecto de alcanzarse una coordinación entre las entidades e institutos antes señalados y las entidades financieras participantes en el SAR y pasar de la etapa de ahorro a la de inversión de los recursos de los trabajadores por medio de las Afores y Siefores.

Con lo anterior se da a la Consar un fortalecimiento como autoridad, ya que si antes sólo vigilaba las cuentas de ahorro, con el nuevo sistema, su función se amplía a supervisar y vigilar el buen manejo de todos los

⁶² AMEZCUA Omelas, Noraheind, *Las Afore paso a paso*, 1a ed., México, D.F. 1996, Edit. Sistemas de Información contable y administrativa, s.a. de c.v., pág. 68.

recursos que se destinan tanto a las Afores como a las Siefores, y para ese efecto se le ha dotado de "autonomía técnica, es decir, mantenido su subordinación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su carácter de órgano desconcentrado, se le otorga autonomía en los ámbitos administrativo y financiero para que esta flexibilidad le permita el mejor desempeño de su gestión"⁶³, pues tendrá facultades ejecutivas tales como hacer cumplir sus propias decisiones gozando para ello de una competencia funcional propia, además de:

- a) Regular mediante disposiciones de carácter general todo lo relativo a la operación del SAR, como son: recepción de cuotas (IMSS), depósito (en cuentas individuales), su administración (por las Afores), transmisión de recursos a Siefores e instituciones de seguros, información, su adecuada transmisión e intercambio entre el gobierno y los participantes en el SAR, constitución y funcionamiento de los participantes en el SAR, operación y pago de los retiros programados, interpretación de la nueva Ley de Sistemas de Ahorro para el Retiro en forma indirecta, pues cabe mencionar que esta facultad de interpretación, corresponde propiamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- b) Otorgar y modificar las autorizaciones y concesiones a las Afores, Siefores y empresas operadoras de base de datos nacional,
- c) Supervisará de manera general y precisa a las Afores y Siefores, así como a las operadoras de banco de datos e instituciones de crédito,
- d) Imponer multas y sanciones, emitir opinión en materia de delitos, las sanciones que imponga la Comisión consistirán en multas, y antes de hacerlas efectivas otorgará al presunto infractor una garantía de audiencia, tomando en consideración sus condiciones económicas y la importancia de la infracción.

En estas últimas funciones la supervisión sólo será en lo que respecta a su participación en el SAR, ya que respecto a los recursos recaudados hasta el 31 de diciembre de 1996, sujetarán su supervisión a la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro que fué abrogada.

Las supervisiones referidas se realizarán "con base a lo que señala el Reglamento de la Comisión Nacional Bancaria en materia de inspección,

⁶³ AMEZCUA Ornelas, Noraheind, op. cit., pág. 69

vigilancia y contabilidad. Esto en lo que se expide el Reglamento de la Nueva Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.⁶⁴

Las supervisiones en general comprenden las facultades de inspección, vigilancia, prevención y corrección, y tienen por objeto "evaluar los riesgos, sistemas de control y calidad de administración de los participantes del SAR, a fin de que mantengan adecuada liquidez, sean solventes y estables"⁶⁵, cuidando de esta forma de los intereses de los trabajadores.

Las inspecciones se efectuarán a través de visitas, verificación de operaciones y auditorías de registros y sistemas, y si de las mismas se desprende que existe la presunción de incumplimiento de patrones respecto al pago de cuotas y aportaciones, la Comisión lo comunicará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al IMSS, o al Infonavit según corresponda, así como a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Por otra parte, es importante mencionar que la vigilancia que realice la Comisión comprenderá el análisis de la información económica y financiera, a fin de medir los posibles efectos entre los participantes y el SAR en general.

Si de las supervisiones que se lleven a cabo se encuentra que alguna operación no se está llevando conforme a lo establecido por las leyes respectivas, se le dará al ente que incumple con las normas establecidas un plazo determinado para que regularice sus operaciones conforme a las medidas que dicte el Presidente de la Consar, para tal efecto, una vez transcurrido el plazo señalado, el Presidente de la Consar con acuerdo de la Junta de Gobierno podrá decretar la intervención administrativa del participante (Afore, Siefors, instituciones de crédito y empresas operadoras), para que se normalicen las operaciones irregulares.

En caso de que las irregularidades sean de tal gravedad que afecten la estabilidad, solvencia o liquidez de los participantes con peligro para los intereses de los trabajadores o el SAR, el presidente podrá declarar la intervención gerencial, teniendo el interventor gerente todas las facultades que normalmente corresponden al órgano de administración (Consejo de Administración), no quedando supeditado a la Asamblea General, el interventor deberá tomar de inmediato las medidas necesarias para

⁶⁴ *Ibidem*, pág. 69.

⁶⁵ *Ibidem*, pág. 70.

garantizar los derechos de los trabajadores; la intervención durará un lapso de seis meses y en caso de que durante ese tiempo no se regularicen las operaciones se revocará la autorización de la institución financiera de que se trate.

El nombramiento, sustitución o revocación del interventor gerente debe inscribirse en el Registro Público de Comercio debiendo comunicarle al mismo el acuerdo por el que se levante la intervención.

La sanción impuesta al infractor no deberá exceder del 5% del capital pagado y reservas del capital del participante, el monto de las multas irá de 1000 a 20,000 días de salario mínimo general para el Distrito Federal vigente al momento de cometerse la infracción; el pago de las multas deberá realizarse dentro de un plazo de 15 días hábiles contados a partir de su notificación.

Además de lo anterior, la Consar tendrá la facultad de administrar la base de datos nacional SAR, rendir informes trimestrales sobre éste a la opinión pública, y semestralmente al Congreso de la Unión.

La Base de Datos Nacional-SAR.- consiste en una base de datos computarizada que contiene los datos individuales de cada trabajador, contando "con llaves de acceso múltiple, que permitirá asimismo obtener información de los Sistemas de Ahorro para el Retiro"⁶⁶; podrá ser administrada por empresas privadas previo sometimiento a concurso, y en ella se llevará el registro de cada afore.

La Comisión de los Sistemas de Ahorro para el Retiro se encargará de verificar que los ejecutivos de las Afores, a los que jurídicamente llama agentes, cumplan con los requisitos necesarios para poder operar recursos ajenos e importantes como son los de los trabajadores, cada agente tendrá un registro otorgado por dicha Comisión, quién puede retirar el registro que haya otorgado a aquellos agentes que en la realización de sus operaciones infrinjan las normas jurídicas aplicables al SAR, ó se alejen de sus objetivos fundamentales como son los de abrir, administrar y operar las cuentas individuales de acuerdo a lo que establezcan las leyes de seguridad social.

⁶⁶ ARAUJO Aguilar, José, op. cit., pág. 47.

La Consar para su debido funcionamiento obtendrá recursos de los derechos que paguen los participantes en el sistema de ahorro para el retiro, es decir, de las Afores, Siefores y operadoras de base de datos SAR.

Los órganos de gobierno de la Comisión serán la Junta de Gobierno, la Presidencia y el Comité Consultivo y de Vigilancia.

La Junta de Gobierno estará integrada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, quién la presidirá, el Presidente de la Comisión, dos vicepresidentes de la misma y once vocales, dichos vocales serán el Secretario del Trabajo y Previsión Social, el Gobernador del Banco de México, el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, el Director General del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda para los Trabajadores, el Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Presidente de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas; los tres vocales restantes serán designados por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, debiendo ser dos representantes de las organizaciones nacionales y uno de los patrones, que formen parte del Comité Consultivo y de Vigilancia y que ostenten la mayor representatividad.*

La Junta de Gobierno tendrá entre otras facultades, las siguientes:

- a) *Determinar mediante reglas de carácter general el régimen de las comisiones que las instituciones de crédito, administradoras o empresas operadoras, podrán cobrar por los servicios que presten en materia de los sistemas de ahorro para el retiro,*
- b) Conocer de las violaciones de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, esta ley, reglamentos y disposiciones generales aplicables,
- c) Imponer las sanciones correspondientes.

En congruencia con los principios que rigen la Seguridad Social en México, la Comisión contará con un órgano tripartito denominado Comité Consultivo y de Vigilancia, integrado por los sectores obrero, patronal y del gobierno,

* Fuente: Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

que tendrán como objetivo principal, velar por los intereses de las partes involucradas, a efecto de que siempre se guarde armonía y equilibrio entre los intereses mencionados para el mejor funcionamiento de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

El Comité Consultivo y de Vigilancia estará integrado por diecinueve miembros, seis de ellos serán representantes de los trabajadores y seis representantes de los patrones, el Presidente de la Comisión y uno por cada una de las siguientes dependencias y entidades: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Trabajo y Previsión Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda para los Trabajadores y el Banco de México; y tendrá entre otras, las siguientes facultades:

- a) Conocer de los asuntos que le someta el Presidente de la Comisión relativos a la adopción de criterios y políticas de aplicación general en materia de los Sistemas de Ahorro para el Retiro,
- b) Conocer lo referente a la administración de cuentas individuales y a los procedimientos a través de los cuales se transmitan los recursos o la información entre las dependencias, entidades públicas, institutos de seguridad social y participantes en los sistemas de ahorro para el retiro,
- c) Recomendar medidas preventivas para el sano desarrollo de los sistemas de ahorro para el retiro.*

Es importante señalar, que uno de los principales participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro, son las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE), de las cuales hablaremos en forma más amplia en el siguiente apartado.

* Fuente: Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

4.3. LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE AHORRO PARA EL RETIRO, Y EL COBRO DE COMISIONES.

a) LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE AHORRO PARA EL RETIRO.

La Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, dedica un capítulo especial a las Administradoras de Fondos para el Retiro, mejor conocidas como AFORE, estableciendo en su artículo 18 que son entidades financieras que deberán dedicarse de manera exclusiva, habitual y profesional a administrar las cuentas individuales de los trabajadores, así como a administrar y canalizar los recursos de las subcuentas que la integran.

“Administradoras de Fondos para el Retiro de los Trabajadores.- son empresas particulares, creadas exclusivamente para administrar el dinero que proviene de ahorros institucionales de los trabajadores, la Afore debe administrar, cuidar y destinar ese dinero a la creación de un fondo que el trabajador reciba, en forma de pensión, cuando se retira de su vida laboral”.⁶⁷

Estas administradoras tuvieron su origen en el “Sistema de Ahorros para el Retiro (SAR), mismo que en sus inicios contemplaba tres etapas que son:

- 1.- Ahorros obligatorios de cada trabajador,
- 2.- Depósito de los ahorros en cuentas colectivas en bancos y grupos financieros,
- 3.- Libertad de tener cuentas individuales de cada trabajador con la institución que prefiera”⁶⁸

⁶⁷ ARAUJO Aguilar, José, op. cit., pág. 22.

⁶⁸ *Ibidem*, pág. 33.

“Las Afore son Sociedades Anónimas de Capital Variable que pueden formarse con capital 100% mexicano; aunque también están autorizadas para que exista capital extranjero pero solamente hasta el 49%”⁶⁹, de esta manera se sitúan dentro del sector privado, y por lo tanto la encargada de vigilar su funcionamiento es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quién llevará a cabo dicha vigilancia a través de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Las Afore, "son instituciones que forman parte del sistema financiero que a cambio de una comisión o pago intervendrán en el manejo del ahorro de los trabajadores contribuyendo a satisfacer las necesidades de financiamiento del gobierno y las empresas"⁷⁰

Según la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, las administradoras tendrán como objeto:

- a) Abrir, administrar y operar las cuentas individuales de conformidad con las leyes de seguridad social,
- b) Recibir de los Institutos de Seguridad Social las cuotas y aportaciones correspondientes a las cuentas individuales de conformidad con las leyes de seguridad social, así como recibir de los trabajadores o patrones las aportaciones voluntarias,
- c) Individualizar las cuotas y aportaciones de seguridad social, así como los rendimientos derivados de la inversión de las mismas,
- d) Enviar al domicilio que indiquen los trabajadores los estados de cuenta y demás información sobre sus cuentas individuales y el estado de sus inversiones, por lo menos una vez al año, así como establecer servicios de información y atención al público.
- e) Operar y pagar bajo las modalidades que la comisión autorice los retiros programados,
- f) Pagar los retiros parciales con cargo a las cuentas individuales de los trabajadores en los términos de las leyes de seguridad social.
- g) Administrar los instrumentos de inversión donde serán depositados los ahorros de los trabajadores.

⁶⁹ ARAUJO Aguilar, José, op. cit., pág. 34.

⁷⁰ AMEZCUA Ornelas, Noraheind, op. cit. Pág. 29

- f) Pagar los retiros parciales con cargo a las cuentas individuales de los trabajadores en los términos de las leyes de seguridad social.
- g) Administrar los instrumentos de inversión donde serán depositados los ahorros de los trabajadores.
- h) Promover por medio de sus ejecutivos, la compra y venta (a los trabajadores), de las sociedades de inversión.
- i) Operar y pagar con estricto apego a las leyes, las pensiones de los trabajadores que opten por la modalidad de retiros programados, ó entregar los ahorros acumulados en su cuenta individual a la compañía de seguros que este elija para la contratación de rentas vitalicias.
- j) Entregar el dinero a la institución de seguridad social que el trabajador elija, para que esta a su vez, junto con el trabajador, contraten los seguros de renta vitalicia y sobrevivencia.

Para organizarse y actuar como administradoras, las Afore deberán contar con la autorización de la Consar, la cual otorgará dicha autorización de manera discrecional oyendo previamente la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a los solicitantes que presenten propuestas económica y jurídicamente viables.

Las administradoras, para su funcionamiento deberán cumplir con los siguientes requisitos:

I. Ser sociedades anónimas de capital variable, debiendo utilizar en su denominación o a continuación de ésta, la expresión "Administradoras de Fondos para el Retiro" o su abreviatura "AFORE", quedándoles prohibido utilizar en dicha denominación expresiones en idioma extranjero o el nombre de alguna asociación religiosa o política, así como utilizar nombres religiosos o patrios que sean objeto de devoción o culto público.

II. Deberán tener íntegramente suscrito y pagado un capital mínimo para su constitución,

III. El número de sus administradores no deberá ser inferior a cinco y deberán actuar constituidos en Consejo de Administración,

IV. Los miembros del Consejo de Administración serán entre otros, el Director General y el Contralor Normativo, quiénes deberán ser autorizados

por la Consar debiendo acreditar ante ella los requisitos de solvencia moral, así como los de capacidad técnica y administrativa.

"Las Afore para su funcionamiento, requieren de seis personajes:

1. El trabajador
2. El Patrón
3. El Gobierno
4. Las Compañías Aseguradoras, y
5. La Banca y los grupos financieros"⁷¹

La interrelación entre estas personas (físicas y morales), se da de la siguiente manera; entre el patrón y el trabajador existe un relación de trabajo de la cual se deriva la obligación del patrón de pagarle al trabajador el salario correspondiente por el desempeño de sus labores, de este salario se descontará al trabajador una cantidad determinada que será aportada a su cuenta individual, el patrón y el Gobierno harán respectivamente sus aportaciones.

La relación de los trabajadores con las Afore empieza cuando cada uno de ellos se registra en la Afore que hayan elegido, ya sea en forma directa o a través de los Agentes Promotores de cada una de estas administradoras.

Para quedar debidamente registrados, cada trabajador deberá llenar una solicitud de registro indicando en ella el nombre de los bancos en que sus patrones han depositado su SAR desde 1992, así como los datos necesarios para poder identificar su cuenta, asimismo deberá señalar las Siefore en las que desea invertir sus ahorros para el retiro.

La Afore o el Agente Promotor que lleve a cabo el registro, deberán proporcionarle al trabajador un número de registro ante la Consar, una vez hecho esto le enviará a su domicilio una constancia de registro dentro de los siguientes 20 días hábiles, y enseguida abrirá su cuenta individual.

⁷¹ ARAUJO Aguilar, José, op. cit., pág.38.

informando a la administradora de que se trate, de la aceptación o rechazo de la solicitud del registro, en caso de que hayan sido aceptadas las deberán inscribir en la Base de Datos Nacional SAR.

La certificación referida consistirá en asegurarse de que el trabajador solicitante tenga un número de seguridad social asignado, que no tenga otra cuenta individual abierta, y en caso de que así sea, deberá ser traspasada, dicha certificación deberá realizarse en un plazo máximo de diez días hábiles contados a partir de la recepción de la solicitud de registro.

Las Afore y los trabajadores deberán celebrar un contrato por medio del cual la administradora se obligará a llevar una administración adecuada de los ahorros del trabajador, generando con ello rendimientos, y el trabajador adquirirá entre otros, el derecho de traspasar su cuenta individual a otra Afore en el momento que lo considere oportuno, pero sólo podrá realizar dicho traspaso cada doce meses, salvo que la Afore cambie la estructura de sus comisiones, en cuyo caso podrá traspasar su cuenta en cualquier momento, lo mismo podrá suceder si la administradora entra en estado de disolución o bien que las Siefores que administra modifiquen las políticas de su régimen de inversión.

Para que el trabajador pueda llevar a cabo el traspaso de su cuenta individual, deberá solicitárselo a la Afore que desea se la administre, para que ésta se encargue de realizar los trámites correspondientes para tal efecto; denominándose a partir de entonces Afore Receptora, pero sólo mientras duran los trámites señalados; esta operación se llevará a cabo sin ningún costo para el trabajador.

Las administradoras y las sociedades de inversión, serán administradas respectivamente, por un Consejo de Administración integrado con un mínimo de cinco consejeros que serán designados por los accionistas de la sociedad, de los cuales, cuando menos dos serán consejeros independientes.

Los miembros del Consejo de Administración de las administradoras serán también miembros del Consejo de Administración de las sociedades de inversión que operen, así como del Comité de Inversión de dichas sociedades.

Para vigilar que las Afore trabajen por el bien de los ahorros de los trabajadores, existen las siguientes figuras:

Consejeros Independientes.- son expertos en materia de finanzas, economía, legislación y jurisprudencia o de seguridad social, su misión fundamental es la participación con su voto para que las decisiones del Consejo de Administración de las Afore sean en favor y beneficio de los trabajadores, además de cuidar que sus actuaciones se apeguen a la normatividad interna y externa, así como a las sanas prácticas del mercado.

Contralor Normativo.- es un funcionario que hará que el personal de las Afore cumpla con lo establecido por la ley, esto es, cuidará que las acciones operativas que realicen las Siefore estén orientadas en beneficio financiero de los ahorros de los trabajadores.

Las administradoras que cometan actos dolosos contrarios a la ley, que como consecuencia directa produzcan una afectación patrimonial a los trabajadores, estarán obligadas a reparar el daño causado.

Por administrar las cuentas individuales de los trabajadores, las Afore les cobrarán una comisión cargándola a la misma cuenta, más aparte cobrarán una comisión extra por los siguientes servicios:

- 1.- proporcionar al trabajador información adicional sobre su estado de cuenta,
- 2.- reposición de documentos y
- 3.- cuando el trabajador realice consultas especiales sobre su saldo

Las comisiones podrán cobrarse sobre el valor de los activos administrados, o sobre el flujo de las cuotas y aportaciones recibidas, pudiendo ser un porcentaje sobre dichos conceptos, una cuota fija o una combinación de ambos.

Las administradoras sólo podrán cobrar comisiones de cuota fija por los servicios que se señalen en el reglamento de esta ley, y en ningún caso por

la administración de la cuenta, a las cuentas individuales inactivas, exclusivamente les podrán cobrar comisiones sobre su saldo acumulado.

Las administradoras deberán presentar a la Consar su estructura de comisiones, y si esta no la objeta en un plazo de treinta días, se tendrá por aprobada.

Las nuevas comisiones comenzarán a cobrarse una vez transcurridos sesenta días naturales contados a partir del día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Como consecuencia del cambio de comisiones, los trabajadores podrán traspasar sus recursos a otra administradora, dicho traspaso no estará sujeto al límite de un año previsto por la ley del seguro social para el traspaso de cuentas.

En ningún caso las administradoras podrán cobrar comisiones por entregar los recursos a la institución de seguros que el trabajador o sus beneficiarios hubieren elegido para la contratación de rentas vitalicias o del seguro de sobrevivencia.

b) LAS SOCIEDADES DE INVERSION ESPECIALIZADAS DE FONDOS DE AHORRO PARA EL RETIRO

Las Afore se auxilian única y exclusivamente para administrar los fondos de ahorro de los trabajadores de las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (SIEFORE), las cuales son administradas y operadas por ellas, convirtiéndose así en la parte más importante de las administradoras, pues en ellas estarán depositados e invertidos los ahorros de los trabajadores.

“Estas sociedades de inversión, no son más que instrumentos de ahorro que tienen características especiales: es un fondo de inversión, en el cual los ahorradores, al depositar su dinero, reciben a cambio participaciones de esa sociedad, el dinero es invertido en proyectos o se destinan para comprar valores y después venderlos”.⁷²

De esta manera, las sociedades de inversión pueden comprar y vender valores de renta fija a largo plazo, teniendo la obligación de cuidar en todo momento la seguridad patrimonial de los ahorros del trabajador; su situación financiera, será totalmente independiente de la de las Afore.

Cada Afore puede administrar y operar varias Siefores, pero durante el primer año de su funcionamiento podrán operar sólo una.

Uno de los principales objetivos de las Afore en relación con las Siefore que administra, es que estas sean rentables, y para ello busca que el rendimiento de las inversiones que realicen estas, sea el mayor posible con el menor riesgo de acuerdo con las condiciones que existen en el mercado financiero.

Para organizarse y operar como sociedades de inversión requieren de autorización por la Consar, quién se las otorgará discrecionalmente previo acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y una vez que los solicitantes hayan satisfecho los siguientes requisitos:

- 1.- la presentación de la solicitud respectiva,
- 2.- el proyecto de estatutos sociales,
- 3.- un programa general de operación y funcionamiento de la sociedad y
- 4.- las escrituras constitutivas de la sociedad de que se trata, debiendo estar inscritas en el Registro Público de Comercio.

Las Siefore para su legal funcionamiento deberán cumplir con los siguientes requisitos:

⁷² ARAUJO Aguilar, José, op. cit., pág. 50.

- 1.- Deberán ser sociedades anónimas de capital variable y utilizar en su denominación, o a continuación de esta la expresión "Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro", o su abreviatura "SIEFORE", quedándoles prohibido usar en su denominación expresiones en idioma extranjero o el nombre de alguna asociación religiosa o política, ni utilizar símbolos religiosos o patrios que sean objeto de culto público;
- 2.- Su administración estará a cargo de un Consejo de Administración
- 3.- Únicamente podrá participar en el capital social fijo de estas sociedades, la administradora que haya solicitado su constitución y los socios de la misma,
- 4.- Podrán participar en su capital variable, únicamente los trabajadores que inviertan los recursos de las cuentas individuales previstas en las leyes de seguridad social.
- 5.- Deberán contar con un Comité de Inversión que tendrá por objeto determinar la política y estrategia de inversión y la composición de los activos de la sociedad, así como designar a los operadores que ejecuten la política de inversión.

El régimen de inversión deberá otorgar la mayor seguridad y la obtención de una adecuada rentabilidad de los recursos de los trabajadores, asimismo, deberá hacer lo posible por incrementar el ahorro interno o el desarrollo de un mercado de instrumentos de largo plazo acorde con el sistema de pensiones.

Las sociedades de inversión deberán elaborar prospectos de información al público inversionista, revelando en los mismos, la situación patrimonial de la Afore que la administre, así como la información relativa a las políticas de inversión que seguirá dicha sociedad.

Estos prospectos deberán remitirse a la Comisión para su previa autorización y precisar entre otras cosas, lo siguiente:

- 1) la advertencia a los trabajadores afiliados de los riesgos que pueden derivarse de la clase de portafolios y carteras que compongan la sociedad de inversión,

2) *señalar en forma detallada el concepto o importe de las comisiones que cobrarán al trabajador afiliado, y explicar la forma de cálculo.*

“Las Siefores, como el resto de las sociedades de inversión:

a) Constituirán un fondo común e importante con los fondos más o menos modestos de los trabajadores

b) Invertirán los recursos en una cartera diversificada de valores para disminuir los riesgos

c) Los trabajadores recibirán rendimientos, dependiendo del éxito de la inversión y en proporción al monto de los fondos invertidos (desde luego en lugar de rendimientos pueden generarse pérdidas)

d) Los trabajadores, pequeños inversionistas, podrán contar con su inversión con una gestión profesional, especializada de la sociedad de inversión en coordinación con su Afore o sociedad operadora (esto sería lo deseable pero sabemos las deficiencias que se presentan al respecto)”⁷³

⁷³ AMEZCUA Ornelas, Noraheind, op. cit. Pág. 30.

C) LAS COMISIONES

Como lo mencionamos anteriormente, por administrar las cuentas individuales de los trabajadores, las administradoras podrán cobrar a los mismos comisiones con cargo a sus cuentas individuales y a las aportaciones voluntarias, de conformidad con las reglas de carácter general que expida la Comisión Nacional del Sistema de Ahorros para el Retiro, a través de su Junta de Gobierno, quién es la única facultada para establecer dichas reglas, según el artículo 8o fracción V de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Al respecto, fué publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de octubre de 1996, la Circular CONSAR 04-1, que contiene las Reglas Generales que establecen el régimen de comisiones al que deberán sujetarse las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro, la cual señala en su parte considerativa, lo siguiente:

***Que la calidad de los servicios que presten a los trabajadores las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro, por concepto de administración de la cuenta individual y por el manejo de sus recursos en instrumentos de los mercados financieros, es fundamental para el sano funcionamiento del sistema y para garantizar el mayor beneficio a los trabajadores;**

Que la operación de los sistemas de ahorro para el retiro genera costos y gastos, mismos que deben ser cubiertos mediante el cobro de comisiones que, además de asegurar la transparencia operativa y la competitividad de los participantes, mantengan permanentemente una estrecha relación con la estructura de costos y la evolución de la productividad del sistema, al tiempo que se constituyan en un mecanismo eficaz para la correcta toma de decisiones por parte del trabajador;

Que para asegurar la equidad y evitar la discriminación en la prestación de los servicios, dichas comisiones deben estar sujetas a una adecuada regulación en lo que se refiere a su conocimiento por parte de los trabajadores y su justa aplicación por parte de las Administradoras de Fondos para el Retiro, y

Que los Sistemas de Ahorro para el Retiro constituyen un instrumento eficaz que permite la posibilidad de que los trabajadores puedan mejorar su situación económica al final de su vida laboral, a través de la constitución de depósitos a su favor en cuentas individuales,".

Al señalar que la calidad de los servicios que las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro proporcionen a los trabajadores es fundamental para garantizarles un mayor beneficio, y que la operación de los sistemas de ahorro para el retiro genera "costos y gastos", que deben ser cubiertos mediante el cobro de comisiones, la Junta de Gobierno de la Consar trata de justificar el cobro de las mismas, asegurando una transparencia operativa, así como una competitividad entre los participantes, descontando para ello de la cuenta individual de cada trabajador, una parte proporcional; realizando para tal efecto un descuento en sus fondos acumulados.

De acuerdo a lo anterior, se deduce que los ingresos de las Afore provendrán sólo de las comisiones, ello con el fin de evitar manejos poco transparentes de los recursos de los trabajadores en operaciones ajenas al propósito de las Afore, es decir, las administradoras cobrarán comisiones a los afiliados para financiar sus gastos de operación.

Dentro de las referidas Reglas Generales, se establece que las comisiones serán determinadas por las administradoras de conformidad con lo establecido por el artículo 37 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, dicho artículo dispone que las comisiones podrán cobrarse sobre el valor de los activos administrados, o sobre el flujo de las cuotas y aportaciones recibidas, pudiendo ser un porcentaje sobre dichos conceptos, una cuota fija o una combinación de ambos, y contemplan las siguientes comisiones:

Comisión por el manejo de la cuenta individual del SAR.- Las instituciones de crédito o entidades financieras autorizadas, podrán cargar mensualmente el primer día del mes inmediato siguiente a las subcuentas del seguro de retiro, la comisión por el manejo de la cuenta individual del Sistema de Ahorro para el Retiro, siendo dicha comisión, aquella que establezca la propia institución de crédito o entidad financiera sin que en su caso, dicha comisión pueda exceder de los porcentajes autorizados por la Consar.

Comisión por transferencias a las subcuentas de retiro.- las instituciones de crédito u otras entidades financieras autorizadas deberán cargar mensualmente a las subcuentas de retiro de las cuentas individuales abiertas a nombre de los trabajadores, una comisión por transferencia y compensaciones equivalente al 0.30% anual.

Las instituciones de crédito o entidades financieras autorizadas, operadoras de cuentas individuales de los sistemas de ahorro para el retiro, deberán entregar a la empresa procesadora de información SAR de la que sean socios o clientes, el importe de la comisión por transferencias y compensaciones a más tardar el día hábil siguiente a aquél en que las perciban.

Comisión por traspaso de depósitos.- Los cuentahabientes podrán traspasar sus cuentas individuales del SAR de una institución de crédito o entidad financiera autorizada a otra a cuyo efecto deberán solicitar tales traspasos a la institución de crédito o entidad financiera que en adelante deseen les lleven su cuenta, la institución de crédito o financiera que deje de manejar la cuenta, podrá cobrar una comisión no superior a aquella que publique para tal efecto la Consar en el Diario Oficial de la Federación, dicha comisión será descontada a los cuentahabientes del importe de tales recursos.

En cualquier tiempo el cuenta habiente podrá solicitar a la institución de crédito o entidad financiera de que se trate, el estado de su cuenta con números al mes inmediato anterior a aquél en que lo solicite, obligándose la propia institución de crédito o entidad financiera a entregar dicho estado de cuenta a más tardar el quinto día hábil inmediato siguiente al de la solicitud respectiva, pudiendo cobrar por dicho servicio la comisión que al efecto ella misma determine.

El multicitado estado de cuenta deberá contener por lo menos:

a) los cargos y abonos correspondientes al año natural inmediato anterior, consecuentemente, la fecha de corte de dichos estados de cuenta deberá ser el último día del mes de Diciembre de cada año,

b) los saldos promedios diarios mensuales del período respectivo,

c) el rendimiento correspondiente a cada período de interés en cantidad y porcentaje, una vez deducidas las cantidades que por concepto de comisiones por manejo de la cuenta u otros conceptos, así como de los impuestos derivados de éstas, y de las cantidades correspondientes a comisiones cargadas por concepto de manejo y traspasos de cuenta u otros conceptos, así como, en su caso, por la expedición de comprobantes de depósito que expidan instituciones de crédito o entidades financieras que no sean operadoras de las cuentas, identificando cada una de estas comisiones.

“Las administradoras sólo podrán cobrar comisiones por los servicios que a continuación se enumeran:

- I.- Administración de la cuenta individual del trabajador
- II.- Expedición de estados de cuenta adicionales a los previstos por la ley
- III.- Consultas adicionales a las previstas en la ley o el Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro,
- IV.- Reposición de documentación de la cuenta individual a los trabajadores,
- V.- Pago de retiros programados, y
- VI.- Por depósitos o retiros de la subcuenta de ahorro voluntario de los trabajadores registrados”⁷⁴

Podrán cobrarse comisiones por cuota fija únicamente en los casos de las fracciones II a VI, debiendo detallarse los conceptos específicos del cobro, e incluirse en la estructura de comisiones que sometan a la aprobación de la Comisión; estando condicionada su procedencia a esta aprobación; este tipo de comisiones deberán pagarse en efectivo directamente por el trabajador que solicitó el servicio.

Cada administradora deberá cobrar las comisiones sobre bases uniformes, sin hacer discriminación contra trabajador alguno, y sin perjuicio de los incentivos que se otorguen a los propios trabajadores por permanencia o por ahorro voluntario.

“Las estructura de comisiones y sus modificaciones deberán presentarse a la Comisión, la cual tendrá un plazo de 30 días naturales contados a partir del día siguiente al de recepción para hacer las objeciones que considere pertinentes. Si transcurrido dicho plazo no realiza objeción alguna, la estructura de comisiones y modificaciones a ésta se tendrán por aprobadas”⁷⁵

⁷⁴ Circular Consar 04-1, Reglas Generales que establecen el régimen de comisiones al que deberán sujetarse las administradoras de fondos para el retiro, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de Octubre de 1996, (Primera Sección), pág. 36

⁷⁵ Ibidem, pág. 36.

En el caso de que existan objeciones a la estructura de comisiones o a sus modificaciones, la Comisión deberá comunicárselo a la administradora de que se trate, dentro del plazo mencionado, a efecto de que la subsane y presente nuevamente el proyecto correspondiente.

El artículo 37 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro antes mencionado, señala que las administradoras deberán dar a conocer previamente a la Comisión la estructura de comisiones, porcentajes, montos y en su caso, los descuentos que se apliquen, así como sus modificaciones para su aprobación.

Una vez aprobada la estructura de comisiones o sus modificaciones, las administradoras, dentro de un término de 10 días hábiles contados a partir de dicha aprobación, deberán publicar su estructura de comisiones o sus modificaciones en el Diario Oficial de la Federación.

Las nuevas comisiones comenzarán a cobrarse una vez transcurridos sesenta días naturales contados a partir del día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Sin perjuicio de lo anterior, las administradoras estarán obligadas de forma permanente a mantener en lugar visible la información completa de la estructura de comisiones y, en su caso el esquema de descuentos en todas sus sucursales o puntos de registro en los cuales otorguen servicio de atención a los trabajadores registrados.

En el prospecto de información las administradoras deberán incorporar las comisiones autorizadas por la Comisión.

Asimismo en los estados de cuenta las administradoras deben informar a los trabajadores sobre la estructura de comisiones, así como las modificaciones a la misma.

“La estructura de comisiones autorizada por la Comisión a cada una de las administradoras, no se entenderá modificada en caso de que la administradora decida cobrar cantidades inferiores a las autorizadas. De realizarse este supuesto, los trabajadores registrados en esas

administradoras no podrán solicitar su traspaso a otra administradora por cambio en su estructura de comisiones⁷⁶

Cuando las administradoras que decidieron disminuir las comisiones que efectivamente cobren, pretendán incrementar éstas, será necesario presentar nuevamente a la Comisión su estructura de comisiones para su aprobación.

Las administradoras podrán aplicar descuentos a las comisiones vigentes en la forma de disminución de puntos porcentuales, en el caso de las comisiones variables, o bien, una cuota fija que puede cobrarse por los servicios a que se refiere el artículo 27 del Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, que son los mismos que señala el mencionado artículo 37 de dicha ley.

El esquema de descuentos no podrá admitir discriminaciones por ningún concepto para los registrados o beneficiarios que se encuentren comprendidos en una misma categoría. La clasificación de estas categorías sólo puede ser efectuada en atención a la permanencia de la cuenta individual en la correspondiente administradora, así como sobre las aportaciones voluntarias.

Es decir, la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro establece que las Afores pueden aplicar descuentos en el cobro de sus comisiones únicamente por razones de antigüedad y por ahorro voluntario; los descuentos por antigüedad reconocen la permanencia del trabajador afiliado en una determinada Afore, es decir, a mayor tiempo menor será la comisión que le apliquen.

En ningún caso las administradoras podrán cobrar comisiones por entregar los recursos a la Institución de seguros que el trabajador o sus beneficiarios hayan elegido para la contratación de rentas vitalicias o del seguro de sobrevivencia.

Legalmente las Siefores no tienen ningún costo para el trabajador, sin embargo, éste deberá pagarle una comisión por medio de la Afore en que se encuentre inscrito.

⁷⁶ *Ibidem*, pág. 37

Las administradoras que cobren comisiones sobre flujos de recursos, sólo podrán efectuar este cobro una vez que se hayan registrado en las cuentas individuales los movimientos de cuotas y aportaciones.

Las comisiones sobre flujo se cobran sobre las aportaciones obligatorias de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez, a las cuentas individuales, estas comisiones se expresan como un porcentaje del Salario Base de Cálculo y son descontadas por las Afore antes de invertir los recursos en las Siefores.

La comisión sobre saldo se cobra sobre el monto de los recursos que el trabajador haya acumulado en su cuenta de ahorro individual y puede expresarse como un porcentaje fijo anual del saldo, y sólo podrá cobrarse cuando los recursos se encuentren invertidos en las sociedades de inversión y se hayan registrado las provisiones diarias necesarias en la contabilidad de las sociedades de inversión. Las provisiones de las comisiones sobre saldos podrán cobrarse con cargo a los activos de las sociedades de inversión.

Con objeto de poder representar la comisión que una Afore cobrará sobre el flujo de aportaciones a la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV) con un retiro único, se define el salario base de cálculo (SBC), en función del cual se expresará dicha comisión:

El SBC se obtiene dividiendo el monto de las aportaciones por concepto de RVC considerando los límites de salario establecidos en la Ley para cada una de ellas, menos la cuota social, entre 6.5%, que es el porcentaje del salario base de cotización a partir del cual se realizarán las cuotas obrero patronales y estatal de RVC.*

El salario base de cálculo es igual que el salario base de cotización para cualquier trabajador que gane hasta 15 salarios mínimos, que no haya tenido modificación salarial en el bimestre, que no haya tenido incapacidades ni faltas y que su patrón haya efectuado el entero correctamente.

*Fuente: Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro

El SBC se determina de la manera siguiente:

$$\text{SBC} = \frac{\text{APORTACIONES DE RETIRO} + \text{APORTACIONES CESANTIA Y VEJEZ} + \text{CUOTA SOCIAL}}{0.065}$$

En consecuencia, la comisión se calcula:

$$\text{COMISION} = \text{SBC} \times \% \text{ COMISION SOBRE SBC}$$

Por ejemplo:

Si un trabajador percibe un salario equivalente a 3 veces el salario mínimo, la AFORE con una comisión de 1.5% del SBC, le cobrará lo siguiente:

Salario mínimo diario: \$34.45

Salario base de cotización bimestral: $\$34.45 \times 60 \times 3 = \$6,201$

Aportación bimestral por RCV: $\$6,201 \times 0.065 = \403.06

Cuota Social: $\$34.45 \times 0.055 \times 60 = \113.68

Aportación total antes de comisión: $\$403.06 + 113.68 = \516.75

Salario Base de Cálculo: $\frac{403.06}{0.065} = \$6,201$

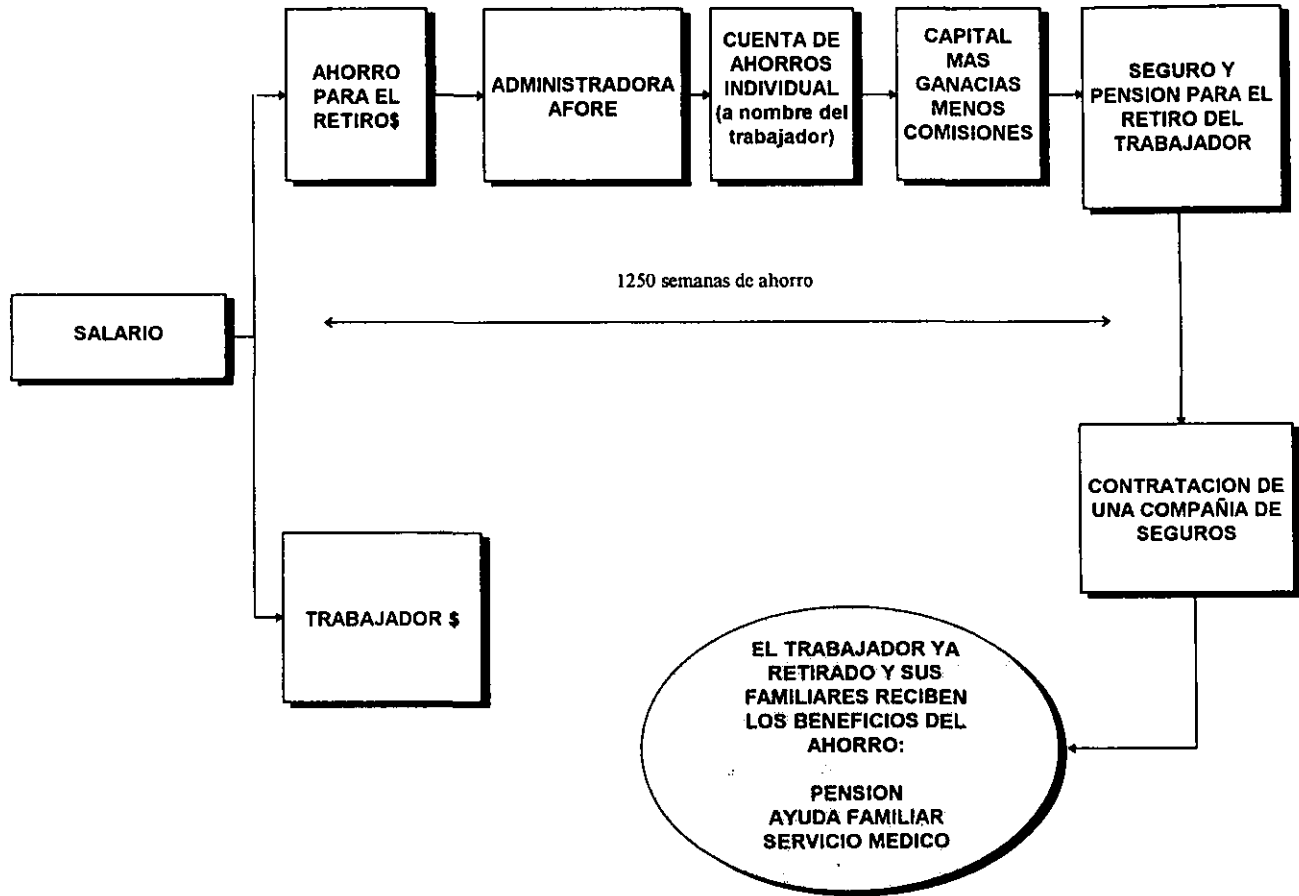
Monto de la comisión: $\$6,201 \times 0.015 = \93.01

Aportación bimestral neta de comisión: $\$516.75 - \$93.01 = \$423.74$

La comisión a cobrar a este trabajador es de **\$93.01**

Esta comisión se cobra de la aportación bimestral, y no se aplica a otros depósitos a la cuenta individual, tales como los de ahorro voluntario o el traspaso de recursos a la administradora, pero si a esa comisión bimestral agregamos las comisiones por servicios adicionales, entonces ya no estaríamos hablando de \$81.54 pesos a cobrar al trabajador por concepto de comisión, sino que habría un aumento en el cobro total de las mismas.

Es así como las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro, junto con las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos de Ahorro para el Retiro, llevan a cabo el cobro de comisiones que previamente les es autorizado por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, la cual a través de su Junta de Gobierno autoriza las estructuras de comisiones que le son presentadas por cada Afore, siendo el caso que sea cual fuere el porcentaje de dichas comisiones, los ahorros de los trabajadores sufren un gran detrimento.



CONCLUSIONES

1.- El Estado tiene encomendados diversos cometidos que se traducen en obligaciones, justificando con ellos su existencia, y para llevarlos a cabo cuenta con diversas atribuciones y funciones que realiza a través de servicios públicos establecidos por la Administración Pública, los cuales tienen como objetivo cumplir con los fines estatales satisfaciendo las necesidades colectivas de interés general y los reclamos de Justicia Social de su población.

2.- La Seguridad Social tiene como fin asegurar a todos los individuos una ayuda y una subsistencia cuando se ven afectados por algún infortunio o desgracia, encargándose de cubrir sus necesidades elementales a través de las diversas prestaciones y seguros sociales que de ella se derivan, por lo que forma parte de los derechos sociales de los que todo individuo debe gozar, principalmente los trabajadores en razón de los riesgos a los que están expuestos por el desempeño de sus labores, sobre todo cuando su fuerza de trabajo ha sido agotada, o bien cuando llegan a una edad considerable, por lo que en tal virtud y en razón de sus condiciones económicas, el Estado debe asegurarles en forma mínima onerosa, una subsistencia digna, así como un poder de adquisición igual o por lo menos similar al que tenían cuando llevaban una vida laboral activa.

3.- El Instituto Mexicano del Seguro Social es un Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Federal que fue creado con el objeto de proporcionar a la sociedad y sobre todo a la clase obrera de manera gratuita y solidaria, un servicio público de seguridad social, cometido estatal que ha llevado a cabo beneficiando a un sin número de trabajadores, sin embargo con las últimas reformas hechas a la Ley del Seguro Social, se le ha quitado la facultad de manejar los recursos obtenidos de los fondos de pensiones, otorgándose a instituciones financieras, limitando su intervención a la recaudación de las cuotas obrero-patronales y estatales.

4.- A fines de los ochenta y principios de los noventa el IMSS sufrió un desfinanciamiento en su estructura económica, lo que dió paso a que el Gobierno Federal tomara la decisión de reformar la Ley del Seguro Social, dando como resultado la Nueva Ley del Seguro Social, la cual implementó un Nuevo Sistema de Pensiones basado en la capitalización e individualización de ahorros de los trabajadores, siguiendo el modelo de pensiones chileno que establece la creación de cuentas individuales que deben ser administradas y manejadas por

Administradoras de carácter privado y financiero, que se financian con los cobros de comisiones que hacen a los trabajadores por la administración de sus ahorros.

5.- Las Administradoras de Fondos para el Retiro, y las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro, son empresas particulares que se han creado para administrar y manejar las cuentas individuales de ahorros para el retiro de los trabajadores, ahorros que se capitalizan en favor del Estado y de empresas privadas, siendo el caso que para dicha administración requieren de recursos materiales y humanos propios cuyo sostenimiento corre a cargo de los trabajadores afiliados, ya que por la referida administración de sus ahorros, así como servicios clasificados como adicionales, dichas administradoras les restan de sus cuentas individuales determinadas cantidades de dinero por concepto de comisiones.

6.- Al cobrarse a los trabajadores comisiones con cargo a sus propias cuentas individuales, se origina un detrimento a sus ahorros acumulados para el retiro, siendo ello contrario a la exposición de motivos de la Nueva Ley del Seguro Social, así como a los fines del propio Estado, que ahora ha delegado uno de sus principales cometidos a particulares, poniendo en riesgo los derechos y los beneficios que puedan obtener los trabajadores de las prestaciones derivadas de la seguridad social, así como una subsistencia digna y decorosa una vez que ha llegado el momento de su retiro.

7.- Por todo lo antes expuesto, en el presente trabajo se propone que se derogue de la Nueva Ley del Seguro Social el cobro de comisiones a los trabajadores, así como todas aquellas disposiciones y normas jurídicas relativas a ellas que se encuentren contempladas en los diferentes ordenamientos jurídicos que regulan el funcionamiento del Nuevo Sistema de Pensiones y de las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro.

BIBLIOGRAFIA

AMEZCUA ORNELAS, Noraheind, Las Afore paso a paso, 2a ed., México, D.F. 1996, Edit. Sistemas de Información Contable y Administrativa Computarizados s.a. de c.v.

ARAUJO AGUILAR, José, Afores: Guía Básica, 1a ed., México, D.F. 1997, Edit. Mc Graw-Hill/ Interamericana Editores s.a de c.v.

ARCE CANO, Gustavo, De los Seguros Sociales a la Seguridad Social, 1a ed., México 1972, Edit. Porrúa s.a.

AUTORES VARIOS, Derechos del Pueblo Mexicano a través de sus Constituciones, 3a ed., México 1985, Edit. Porrúa.

BORRAJO DACRUZ, Efrén, Estudios Jurídicos sobre Previsión Social, Madrid 1963, Edit. Aguilar, s.a.

BRISEÑO RUIZ, Alberto, Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, México D.F. 1987, Edit. Harla s.a. de c.v.

DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, 12a ed., México 1990, Edit. Porrúa s.a.

NETTER, F., La Seguridad Social y sus principios, 1a ed., México, D.F. 1982, Edit. F. Netter.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 12a ed., México 1968, Edit. Porrúa.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 32a ed., México 1993, Edit. Porrúa.

GARCIA CRUZ, Miguel, Evolución Mexicana el Ideario de la Seguridad Social, 1a ed., México, D. F. 1962, Edit. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.

MUSSOT L., Ma. Luisa, Alternativas de Reforma de la Seguridad Social, 1a ed., México 1996, Edit. Ebert /Fundación Friederich, Unidad Xochimilco.

NARRO ROBLES José, La Seguridad Social Mexicana en los Albores del siglo XXI, 1a ed., México 1993, Edit. Fondo de Cultura Económica.

NESTOR DE BUEN, Seguridad Social, 1a ed., México 1995, Edit. Porrúa s.a.

NOVOA FRANCO Jorge, Manual Dofisar para el Seguro de Retiro 1992, 1a ed., México 1992, Edit. Dofiscal Editores.

ORTEGA LOMELIN Roberto, El Nuevo Federalismo, la Descentralización, 1a ed., México 1988, Edit. Porrúa s.a.

OSORIO Saúl, Seguridad o Inseguridad Social: los riesgos de la reforma, 1a ed., México 1997, Edit. Triana.

SERRA ROJAS Andrés, Derecho Administrativo, 14a ed., México 1988, Edit. Porrúa s.a.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Federal del Trabajo
- La Nueva Ley del Seguro Social
- Ley de la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro
- Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro
- Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro

DICCIONARIOS

CABANELLAS, Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, Tomo IV, 11a ed., Buenos Aires, Argentina 1976, Edit. Heliasta S.R.L.

DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de los órganos de la Administración Pública Federal, 1a ed., México 1983, Edit. Porrúa, S.A.

MARTINEZ SILVA, Mario, Diccionario de Política y Administración Pública, 1a ed. México 12, D.F., Edit. Talleres de Imprenta Venecia, S.A.

OSSORIO Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Buenos Aires, Argentina 1974, Edit. Heliasta S.R.L.

Instituto de Investigaciones Jurídica, Diccionario Jurídico Mexicano, 6a ed., México 1993, Edit. Porrúa, S.A.

HEMEROGRAFIA

Circular Consar 04-1, Reglas Generales que establecen el régimen de comisiones al que deberán sujetarse las administradoras de fondos para el retiro, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de Octubre de 1996, Primera Sección.

OTRAS FUENTES

Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Camino a Santa Teresa No. 1040 2o piso, Colonia Jardines de la Montaña, Delegación Tlalpan. C.P. 14210.