



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

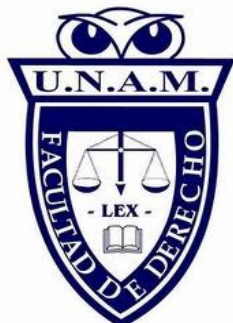
**FACULTAD DE DERECHO
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

**“EL SEGURO DE RETIRO Y LA SUBCUENTA DE
VIVIENDA EN MÉXICO”**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO
PRESENTA:**

ANTONIO TREJO ESQUIVEL



ASESOR: DR. HUGO ITALO MORALES SALDAÑA

México, Ciudad Universitaria

Octubre, 2012.



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

A DIOS

Por todo

A MI ALMA MATER

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Por la formación para servir a la sociedad

AL CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Por el otorgamiento de una beca

A usted Dr. Hugo Ítalo Morales Saldaña

Por su asesoría, paciencia y sabios consejos

A ustedes mis sinodales

Dr. Vicente Fernández Fernández, Mtra. Diana Alfaro Martínez
Mtra. Mariza Martínez Maravilla, Mtro. Mario Alberto Alejo Pedraza

Por sus invaluable observaciones

A usted

Dr. Francisco José Paoli Bolio, Dra. María del Carmen Platas Pacheco,
Dr. José Manuel Vargas Menchaca, Dr. José Antonio Sánchez Barroso

Por sus ilustradas sugerencias

A usted Mtro. Gustavo Jiménez Galván

Por sus sabias sugerencias

A usted Lic. Andrés Martínez Mendoza

Por el tiempo dedicado a la revisión previa a la encuadernación

A usted Dr. Julio Alejandro Téllez Valdés, Mtro. Rodolfo Romero Flores
Lic. Olivia Y. Valdez Zamudio, Lic. Ernesto Ibarra Sánchez

Por honrarme con su amistad, por sus atenciones y palabras de aliento

A usted Mtra. Martha Rodríguez Ortiz

Por su amistad y guía académica

A usted Mtra. Yunet Adriana Abreu Beltrán, Mtra. Erika Ivonne Parra Rodríguez,
Mtra. María Teresa Herrera Cano y Mtro. Salvador Alcalá

Por su amistad y atenciones

A ustedes profesores de la

División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho

Por consolidar con su cátedra la formación de los posgraduados

IN MEMORIAM

Francisco Esquivel Gutiérrez, María Juárez Redulfo, María Natividad Solís
Gutiérrez, Silviano Trejo Chávez, Fabián, Primitiva y Maximino H. Trejo Solís

A mi Mamá

María del Carmen Esquivel Juárez
Por darme la vida y por todo lo subsecuente

A mi hermana

Wendy Margarita
Mil gracias por tu afecto y paciencia

A mis hermanos

Andrés Martínez, Abdel Sabag, Benjamín Rosales, Bernardo Sejas, Luis Ernesto
Jiménez, Luis Fernando Camacho, Israel Mancilla, Jaime Islas, Javier Duran,
Marcos I. Martínez, Pedro Chávez Trejo

Por sus finas atenciones

A mis familiares paternos y maternos

Por sus muestras de cariño

Señora María

Gracias porque con su charla encontré el camino que buscaba

A ti

R. R. R.

Por compartir tus sueños y con la esperanza de que, estés en donde estés,
conserves tu inolvidable sonrisa y tu cálida mirada

A ti

Amparo Apolinar, Ana y Ariana Alfonseca, Belén Carmona, Caridad G. Hernández,
Cecilia Saucedo, Claudia Castillo, Claudia Milena González, Domi Lozano, Itzel
Hernández, Juanita G. Estrada, Karla Márquez, Karla del Carmen Velázquez,
Magda O. Martínez, Mariana Gómez, María Elena y Rocío Jiménez,
María Marisela Rodríguez Sánchez, Mildred Hernández, Mitzy Lilibian Miranda,
Norma Cebrian, Patricia Basurto, Rosa María Preciado, Sandra Chong

Por tus atenciones y distinguirme con tan bella amistad

Compañeros del posgrado

Estimados todos, agradezco el sentir la honra de su amistad

VII

Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto.

José María Morelos y Pavón

Un hombre que tiene asegurados su porvenir, su vejez tranquila, el bienestar de sus familiares, no es un anarquista ni atenta contra la vida del emperador; démosle ahora a los pobres aquello a lo que tienen derecho antes de que nos lo arrebaten por la fuerza.

Otto von Bismarck Schönhausen

El trabajador y sus familiares no tienen otra fuente de subsistencia que el salario. La pérdida o disminución del salario – por accidente, por enfermedad, por invalidez o por vejez – significa la triste tragedia del hambre y la miseria.

Anexo de la Ley del Seguro Social de 1943

Gratuidad, voz que al vincularse en el discurso con la idea de generosidad es forma y no fondo, porque de fondo la gratuidad en todo discurso es inexistente, en realidad lo recibido a título gratuito es justamente efecto de lo aportado por quien recibe una cosa o utiliza un servicio.

Antonio Trejo Esquivel

DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

EL SEGURO DE RETIRO Y LA SUBCUENTA DE

VIVIENDA EN MÉXICO

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS.....	V
INTRODUCCIÓN.....	XVII
ABREVIATURAS.....	XXV

CAPÍTULO 1

MARCO CONCEPTUAL Y GENERALIDADES DEL SEGURO DE RETIRO
Y LA SUBCUENTA DE VIVIENDA

	Pág.
1.1. Constitución del Estado.....	1
1.2. Constitución.....	6
1.3. Derecho.....	10
1.4. Derecho Constitucional.....	13
1.5. Derecho Público.....	14
1.6. Derecho Financiero.....	14
1.6.1. Sistema Financiero Mexicano.....	15
1.6.2. Autoridades relacionadas con los sistemas de ahorro para el retiro.....	16
1.6.3. Mercado de Valores.....	16
1.7. Derecho del Trabajo.....	17
1.7.1. Relación de Trabajo.....	19
1.7.2. Personas que integran la relación de trabajo.....	20
1.7.2.1. Trabajador.....	20
1.7.2.2. Patrón.....	21
1.7.3. Salario.....	22
1.8. Derecho de la Seguridad Social.....	23
1.9. Seguridad Social.....	24
1.9.1. Principios de la Seguridad Social.....	24
1.9.2. Cuota obrero-patronal.....	30
1.9.3. Cuota social.....	30

1.10. Sistemas Públicos de Pensiones	31
1.11. Sistema de Ahorro para el Retiro.....	32
1.11.1. Cuenta Individual.....	34
1.11.2. Traspaso de Cuenta Individual.....	36
1.12. Sistema de Reparto.....	38
1.13. Seguro de Retiro.....	38
1.14. Minusvalía.....	38
1.15. Organismos Internacionales.....	39
1.15.1. Organización Internacional del Trabajo.....	40
1.15.2. Organización de las Naciones Unidas.....	43
1.15.3. Organización de Estados Americanos.....	44

CAPÍTULO 2

EL SEGURO DE RETIRO EN ALGUNOS PAÍSES

2.1. ASIA	49
2.1.1. China.....	50
2.1.2. Japón.....	52
2.1.3. India.....	53
2.1.4. Irán.....	56
2.1.5. Israel.....	57
2.2. ÁFRICA	60
2.2.1. Egipto.....	60
2.2.2. Marruecos.....	64
2.2.3. Nigeria.....	67
2.2.4. Túnez.....	69
2.2.5. Sudáfrica.....	70
2.3. EUROPA	73
2.3.1. Alemania.....	74
2.3.2. España.....	76
2.3.3. Grecia.....	79
2.3.4. Inglaterra.....	82
2.3.5. Italia.....	84
2.4. AMÉRICA	87
2.4.1. Argentina.....	88

2.4.2. Colombia.....	90
2.4.3. Chile.....	92
2.4.4. Estados Unidos.....	96
2.4.5. México.....	99
2.5. OCEANÍA.....	100
2.5.1. Australia.....	101
2.5.2. Nueva Zelanda.....	104
2.5.3. Papúa-Nueva Guinea.....	106
2.6. A manera de reflexión.....	108

CAPÍTULO 3

PREFIGURAS Y ALGUNOS ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE SEGUROS SOCIALES PARA TRABAJADORES EN MÉXICO

3.1. Prefiguras en La Colonia y el Virreinato.....	113
3.2. Documentos en el México independiente.....	115
3.3. Antecedentes legislativos, manifiestos y propuestas durante el Porfiriato..	119
3.4. Primeras legislaciones de seguros sociales para obreros.....	123
3.5. El Derecho Social en la Constitución de 1917.....	126
3.6. El Derecho Social, su influencia en la elaboración de legislación.....	127

CAPÍTULO 4

GÉNESIS Y DESARROLLO DEL SEGURO DE RETIRO Y LA SUBCUENTA DE VIVIENDA

4.1. Anteproyecto de Ley del Seguro Social.....	133
4.2. Regulación del Seguro Social.....	134
4.3. Algunas reformas a la Ley del Seguro Social (1946-1952).....	137
4.4. Desarrollo del IMSS y creación del ISSSTE.....	138
4.5. Cobertura del IMSS a nuevos grupos de trabajadores.....	139
4.6. Seguridad Social integral en el IMSS y creación del INFONAVIT.....	140
4.7. Continuidad de la Seguridad Social integral.....	143
4.8. Los seguros de vejez y cesantía en edad avanzada antes del SAR.....	144
4.9. Inicio del Sistema de Ahorro para el Retiro.....	146
4.10. De los seguros de vejez y cesantía, al seguro de retiro.....	148

4.11. Algunas disposiciones vinculadas con pensiones de jubilación.....	151
4.12. El seguro de retiro en la nueva Ley del ISSSTE.....	152
4.13. El seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, en el siglo XXI.....	153
4.14. El Seguro de retiro y las proyecciones de la PEA en México 2005-2050..	154

CAPÍTULO 5

REGULACIÓN DEL SEGURO DE RETIRO Y LA SUBCUENTA DE VIVIENDA EN LAS LEGISLACIONES DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL FEDERAL

5.1. Instituto Mexicano del Seguro Social.....	157
5.1.2. El Seguro Social Obligatorio.....	162
5.1.3. El seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.....	171
5.1.3.1. Régimen financiero.....	171
5.1.3.2. Pensión por cesantía en edad avanzada.....	173
5.1.3.3. Pensión por vejez.....	174
5.1.3.4. Pensión garantizada.....	175
5.2. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.	176
5.2.1. Régimen del Seguro Obligatorio.....	180
5.2.2. El seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.....	183
5.2.2.1. Régimen financiero.....	184
5.2.2.2. Portabilidad de derechos entre ISSSTE, IMSS e INFONAVIT.....	185
5.2.2.3. Ahorro solidario para el incremento de las pensiones.....	187
5.2.2.4. Pensión por cesantía en edad avanzada.....	187
5.2.2.5. Pensión por vejez.....	188
5.2.2.6. Pensión garantizada.....	189
5.2.3. PENSIONISSSTE.....	190
5.3. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.....	192
5.3.1. Objeto.....	195
5.3.2. Obligaciones patronales.....	195
5.3.3. Administración e inversión del dinero de la subcuenta de vivienda.....	196
5.3.4. Aplicación de recursos de la subcuenta de vivienda.....	197
5.3.5. Traspaso de la subcuenta de vivienda.....	198
5.3.6. Última reforma.....	199
5.4. Criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	201

CAPÍTULO 6
AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS RELACIONADAS CON EL SEGURO
DE RETIRO Y LA SUBCUENTA DE VIVIENDA E INSTITUCIONES
PRIVADAS VINCULADAS CON LA INVERSIÓN DE LOS HABERES DE
LA CUENTA INDIVIDUAL

6.1. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de Usuarios de Servicios Financieros.....	212
6.1.1. Atribuciones en traspaso indebido de cuenta individual.....	216
6.1.2. Defensoría legal gratuita.....	217
6.2. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.....	220
6.2.1. Atribuciones para limitar el cobro de comisiones a las AFORE.....	223
6.2.2 Responsabilidad de traspaso indebido de cuenta individual.....	225
6.3. Instituto de Protección al Ahorro Bancario.....	227
6.3.1. Seguro de depósito.....	229
6.4. Mercado de Valores.....	231
6.4.1. Concepto de valores.....	232
6.4.2. División del Mercado de Valores.....	232
6.4.3. El secreto bancario, fiduciario y bursátil.....	235
6.4.4. Regulación de información privilegiada.....	236
6.5. Administradora de Fondos de Ahorro para el Retiro.....	238
6.5.1. Comité de Riesgo Operativo.....	243
6.5.2. Unidad de Administración Integral de Riesgos de las Administradoras...	245
6.5.3. Contralor normativo.....	248
6.5.4. Obligaciones y derechos.....	248
6.5.5. Comisiones y rendimiento neto.....	249
6.5.6. Prohibiciones.....	250
6.5.7. Contrato de Administración de Fondos para el Retiro.....	250
6.5.7.1. Naturaleza.....	252
6.5.8. Agente Promotor.....	254
6.6. Sociedades de Inversión Especializadas para el Manejo de los Fondos del Retiro.....	256
6.6.1. Comités.....	258
6.6.2. Unidad de Administración Integral de Riesgos de las Administradoras...	260
6.6.3. Obligaciones.....	261
6.6.4. Prohibiciones.....	264
6.7. Empresa Operadora de la Base de Datos Nacional SAR.....	265

6.7.1. Consejo de Administración.....	267
6.7.2. Comité de Riesgo Operativo.....	268
6.7.3. Unidad de Administración de Riesgo Operativo de las Empresas Operadoras.....	270

CAPÍTULO 7

PROPUESTA DE REFORMA LEGISLATIVA INTEGRAL PARA SOLUCIONAR RECURRENCIA Y CONTINGENCIAS QUE AFECTAN LA CUENTA INDIVIDUAL, LA SUBCUENTA DE VIVIENDA Y LAS PENSIONES DEL SEGURO DE RETIRO

7.1. Nuevo régimen de Inversión de Fondos de Ahorro para el Retiro.....	274
7.2. La cuenta individual, sus principales contingencias y la cultura del ahorro para el retiro.....	275
7.3. Figuras filosóficas en la solución de contingencias.....	276
7.4. Actualización adversa del saldo de la cuenta individual.....	277
7.4.1. Solución a la actualización adversa.....	279
7.5. Cobro excesivo de comisiones.....	284
7.5.1. Solución al cobro excesivo de comisiones.....	285
7.6. Traspaso indebido de cuenta individual.....	286
7.6.1. Solución al traspaso indebido.....	288
7.7. Traspaso indebido de subcuenta de vivienda.....	289
7.7.1. Solución al traspaso indebido de la subcuenta de vivienda.....	290
7.8. El trabajador independiente y la cultura de ahorro para el retiro.....	291
7.8.1. Solución a la falta de cultura de ahorro para el retiro del trabajador independiente.....	297
7.9. Propuesta de reforma integral a Leyes Federales y un Reglamento.....	297
7.9.1. Proyecto de adición a la Ley del Seguro Social.....	299
7.9.1.1. Proyecto de reforma a la Ley del Seguro Social.....	305
7.9.2. Proyecto de reforma a la Ley del ISSSTE.....	310
7.9.3. Proyecto de reforma a la Ley de los SAR y su Reglamento.....	314
7.9.4. Proyecto de reforma a la Ley del INFONAVIT.....	323
7.9.5. Proyecto de reforma a la Ley de Protección al Ahorro Bancario.....	326
Conclusiones.....	331
Anexo 1. Sentimientos de la Nación.....	341
Anexo 2. Edad para tramitar pensión de cesantía en edad avanzada o pensión de vejez en algunos países	343

Anexo 3. Proyección de incremento en la edad de retiro en algunos países....	345
Anexo 4. Características de las cuentas administradas por las AFORE.....	346
Tabla 1. Cuentas administradas por las AFORE a enero de 2012.....	346
Tabla 2. Cuentas por entidad federativa a septiembre de 2011.....	347
Tabla 3. Cuentas por género a septiembre de 2011.....	348
Tabla 4. Cuentas por rangos de edad a septiembre de 2011.....	349
Tabla 5. Cuentas por género y rango de edad a septiembre de 2011.....	350
Tabla 6. Balance general de las AFORE.....	350
Anexo 5. Cuentas en las AFORE por edad de trabajadores registrados en el IMSS antes y después de 1997.....	351
Anexo 6. Distribución de cuentas por semanas cotizadas.....	351
Anexo 7. Rendimientos de las SIEFORE a noviembre de 2011.....	352
Anexo 8. Bajas de Comisiones de las AFORE.....	353
Anexo 9. Comisiones vigentes durante 2012.....	354
Tabla 1. SIEFORE Básica 1.....	354
Tabla 2. SIEFORE Básica 2.....	355
Tabla 3. SIEFORE Básica 3.....	355
Tabla 4. SIEFORE Básica 4.....	356
Tabla 5. SIEFORE Básica 5.....	356
Tabla 6. Estado de cuenta previo a la minusvalía de 2008.....	357
Tabla 7. Estado de cuenta con la minusvalía de 2008.....	357
Tabla 8. Ejemplo de cobro excesivo de comisiones.....	357
Anexo 10. Las pensiones más bajas entre los países miembros de la OCDE...	358
Anexo 11. Encuesta y frases sobre Cultura de Ahorro para el Retiro 2011.....	360
Anexo 12. Censo de Población y Vivienda 2010. Población total con estimación Por: Edad. Según: Sexo.....	361
Anexo 13. Cuadro Resumen. Indicadores de ocupación y empleo al cuarto trimestre de 2011.....	362
Anexo 14. Distribución por edad y sexo 1950 a 2010.....	364
Anexo 15. Relación de dependencia y pirámide de población, 1960.....	365
Anexo 16. Inversiones de las SIEFORE a enero de 2012.....	367
Anexo 17. Estadísticas Nacionales de CONDUSEF 2006-2010.....	370
Tabla 1. Sector AFORE. Retiros. Controversias.....	370
Tabla 2. Disposición del saldo de cuenta individual. Asesorías.....	371
Tabla 3. Disposición del saldo de cuenta individual. Controversias.....	372
Tabla 4. Traspasos. Asesorías técnico-jurídicas.....	373
Tabla 5. Traspasos. Controversias.....	374

Fuentes consultadas.....	375
Fuentes bibliograficas.....	375
Fuentes metodológicas.....	378
Fuentes legislativas.....	378
Fuentes internacionales.....	379
Fuentes jurisprudenciales.....	379
Circulares.....	379
Disposiciones de carácter general.....	380
Diccionarios y enciclopedias.....	380
Fuentes electrónicas.....	381
Índice onomástico.....	387
Índice analítico.....	388

INTRODUCCIÓN

La presente investigación se circunscribe en la esfera del Derecho de la Seguridad Social sus ejes rectores son: 1. El trabajador afiliado con derecho a una pensión del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, regulado en la Ley del Seguro Social y la Ley del ISSSTE, así como el trabajador titular de la subcuenta de vivienda administrada por el INFONAVIT; 2. El trabajador no afiliado previsto en la Ley del SAR y 3. El trabajador afiliado, el trabajador no afiliado y la vinculación que cada uno guarda con la cuenta individual y, consecuentemente, con las contingencias de la cuenta en mención, contingencias que hacen necesario exigir al Estado poner mayor cuidado preventivo en el manejo e inversión de los fondos de ahorro para el retiro y no confiar, como ocurre actualmente, la total administración del SAR al criterio de la iniciativa privada.

La naturaleza interdisciplinaria de los ejes propuestos vinculan al titular de una cuenta individual con algunas de las instituciones financieras privadas (AFORE y SIEFORE autorizadas por Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la CONSAR), que son quienes administran e invierten los recursos depositados en la cuenta y también vinculan al Estado, quien tendría que exigir a las instituciones financieras privadas referidas mayor cuidado en la administración e inversión de los fondos depositados en cada cuenta individual.

Además si consideramos que la naturaleza interdisciplinaria de la cuenta individual es de tal extensión y magnitud, y aunque estas características no impiden al Estado conservar la facultad de imponer obligatoriamente un régimen pensionario además de vigilar y supervisar a los terceros a quienes autorice la administración e inversión del SAR, no podemos dejar de reconocer que la naturaleza interdisciplinaria de la cuenta individual por involucrar importantes

XVIII

figuras tanto *de facto como de iure*: el salario, el mercado de trabajo formal e informal, la demografía, las proyecciones de la población económicamente activa, por citar algunos aspectos y variables que adicionan complejidad al tema de las pensiones de retiro en México e impiden al Estado poner límites.

Pero con todo y ser vasto el número de aspectos de otras disciplinas y variables sociales que inciden en la cuenta individual y el tema de las pensiones de retiro para evitar alguna desviación de los ejes rectores enunciados en el primer párrafo de la cuartilla anterior, sólo profundizamos lo necesario en los aspectos que tocamos.

Los propósitos pretendidos son dos: 1. ofrecer al interesado en temas de Derecho de la Seguridad Social algunas reflexiones relacionadas con los tres ejes rectores de la investigación, y, 2. mediante el uso de: *La analogía de proporcionalidad, la analogía por atribución, el término medio aristotélico y la equidad aristotélica* proponer soluciones a las contingencias en análisis las cuales son: 1. actualización adversa de saldo de la cuenta individual por efecto de minusvalías, 2. cobro excesivo de comisiones por las AFORE, 3. traspaso indebido de cuenta individual realizado por un Agente Promotor con el visto bueno de la AFORE, 4. traspaso indebido de subcuenta de vivienda como efecto colateral del traspaso indebido de cuenta individual, y, 5. el trabajador independiente y la falta de educación y cultura de ahorro para el retiro.

El legislador de 1995 al aprobar la nueva Ley del Seguro Social y la Ley del ISSSTE en 2007, respectivamente, estableció el principio del ahorro individual para el retiro al trabajador afiliado, ahorro que sumado al rendimiento producto de la inversión del ahorro por instituciones financieras privadas (SIEFORE) le permita obtener el pago de una pensión en la senectud.

Así, el objetivo económico a concretar con el SAR es que a más capital depositado por el trabajador en su cuenta individual, mayor beneficio económico recibirá con la pensión de cesantía en edad avanzada o de vejez.

Sin embargo, la acumulación depende de la percepción salarial, de la cultura del ahorro para el retiro, de la capacidad de trabajo y de la estabilidad en el empleo a lo cual no ayuda ni la fijación del salario, la falta de cultura de ahorro tan notoria que, no obstante es, necesario fomentarla y el actual índice de desempleo.

Las razones expuestas nos llevaron a formular la hipótesis en los siguientes términos: En cuanto que la nueva Ley del Seguro Social en 1995 y la nueva Ley del ISSSTE en 2007 establecen para el trabajador afiliado en el régimen del Seguro Obligatorio la obligación de ahorrar individualmente para su retiro. Mientras que la Ley de los SAR autoriza desde 2002 al trabajador no afiliado en el Seguro Obligatorio la posibilidad de ahorrar voluntariamente para su retiro.

Entonces si tres trabajadores: uno afiliado al IMSS a partir de 1997, otro afiliado al ISSSTE desde 2007 y un trabajador no afiliado que desde 2002 al igual que los trabajadores afiliados tiene una cuenta individual en la cual deposita regularmente ahorro para su retiro, podemos suponer que los tres buscan y posiblemente obtendrán el derecho legislado (en la Ley que a cada uno corresponda) que les permitirá recibir el pago de alguna de las pensiones de retiro.

Pero aunque la intención por separado de cada trabajador en comento sea justamente ahorrar para su retiro y consecuentemente recibir una pensión en la senectud quizá mientras los trabajadores afiliados obtendrán el monto de pensión que imaginaron. En cambio, el trabajador no afiliado quizá no obtenga la pensión generosa que esperaba a causa del actual desempleo o más grave aun quizá no

reciba el pago de una pensión porque la Ley de los SAR no obliga a las AFORE a garantizar al titular de una cuenta individual el pago de una pensión en la vejez.

Para los tres casos es oportuno señalar que el Estado no autorizará el pago de una pensión del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez al trabajador que no cubra los requisitos de la Ley del Seguro Social o de la Ley del ISSSTE. Sin embargo, atendiendo a lo previsto en ambas legislaciones respecto del pago de la pensión garantizada, el Estado con recursos del erario deberá pagarla a través del IMSS o del ISSSTE al trabajador afiliado que cumpla los requisitos para la percepción de dicha pensión.

En relación con el traspaso indebido de cuenta individual la hipótesis se expresa a partir de saber que la contingencia administrativa en comento involucra a la subcuenta de vivienda administrada por INFONAVIT, la contingencia toma mayor relevancia cuando un trabajador cubiertos los requisitos para tramitar un crédito hipotecario acude a la oficina mas cercana del Instituto pero se entera que no le será posible realizar el trámite por estar en transito el traspaso indebido de su cuenta individual.

Quizá mediante una reforma que involucre la Ley del Seguro Social, la Ley del INFONAVIT, la Ley de los SAR y su Reglamento y dicha reforma tuviera el propósito de desvincular la subcuenta de vivienda administrada por INFONAVIT de la cuenta individual administrada por la AFORE no se vería afectado el derecho del trabajador a tramitar un crédito hipotecario cuando cubiertos los requisitos correspondientes decida hacerlo.

Por cuanto hace a la falta de educación y cultura de ahorro para el retiro entre trabajadores no afiliados y trabajadores independientes, podrían en pocos

años convertirse en una carga social con cargo al erario lo cual haría necesario establecer la obligatoriedad del ahorro. Pero si en cambio los trabajadores referidos ahorran voluntariamente para su retiro quizá no sólo obtendrían en la senectud una pensión si no tal vez también contribuirían al incremento del PIB.

Para lograr el desarrollo pretendido de la investigación se aplicaron los siguientes procedimientos de análisis:

i. Análisis documental de fuentes históricas escritas por cronistas, documentos redactados por los Insurgentes, la Constitución de 1917 y fuentes legislativas elaboradas por el Congreso de la Unión, así como documentos redactados por algunos organismos internacionales, que propiciaron la creación de seguros sociales para trabajadores, a las que se suman obras y documentos electrónicos elaborados por el IMSS, ISSSTE, INFONAVIT y juristas nacionales e internacionales;

ii. Análisis comparado de las modificaciones aplicadas por los gobiernos de algunos países en su régimen de seguro de retiro, para contrastar con el régimen del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de México; y

iii. Análisis de las contingencias más importantes que se han producido en el Sistema de Ahorro para el Retiro y las soluciones a las mismas que involucran la voluntad política del Presidente Enrique Peña Nieto y la voluntad legislativa del Congreso de la Unión, de quienes es deseable en conjunto, a propuesta del primero o de los segundos, aprueben reformas en beneficio de los futuros pensionistas del SAR.

La tesis está dividida en siete capítulos, que presentan al lector un panorama de los requisitos, prestaciones, aportaciones y financiamiento de las pensiones señaladas en el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y presupuestos de la subcuenta de vivienda administrada por INFONAVIT.

En el capítulo 1 se muestran conceptos y generalidades del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y de la subcuenta de vivienda; mientras que exponemos en el capítulo 2 brevemente los ajustes que Gobiernos de los países seleccionados aplicarán a los regímenes pensionarios de retiro ante el creciente número de trabajadores que llegan a la edad de retiro.

Se abordan en el capítulo 3 algunas disposiciones que durante la Colonia y el México independiente prefiguraron seguros sociales en México. También se exponen antecedentes del actual seguro de retiro. En cuanto a la parte histórica de la investigación la concluimos con el capítulo 4, y para ello se hace referencia al anteproyecto de la Ley del Seguro Social; además del cambio del seguro de vejez y cesantía, al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; y la creación del INFONAVIT.

El objetivo a concretar con el capítulo 4 es mostrar los beneficios a la clase trabajadora de cuándo es el Estado quien se encarga de administrar e invertir, a través de los Institutos de Seguridad Social Federal, los recursos de los seguros en los distintos ramos y contrastar con los perjuicios que ha traído para los trabajadores (futuros pensionistas) que el Congreso de la Unión en 1995 haya entregado a los corporativos financieros privados a través de las AFORE y SIEFORE la administración e inversión de los recursos del SAR 1992-1997, así como los acumulados subsecuentemente a partir de 1997 en la cuenta individual de cada trabajador.

El capítulo 5 lo dedicamos a exponer la naturaleza jurídica, estructura orgánica principal y facultades del: IMSS, ISSSTE e INFONAVIT en relación con el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como el traspaso de la cuenta individual previsto en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y de la subcuenta de vivienda administrada por INFONAVIT. Además incluimos el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de Sistema de Ahorro para el Retiro, cesantía en edad avanzada, PENSIONISSSTE y respecto de la naturaleza de los recursos acumulados en la subcuenta de vivienda administrada por INFONAVIT.

En el capítulo 6 se hace referencia a las facultades de la CONSAR y de la CONDUSEF para intervenir en ocasión del traspaso indebido de cuenta individual; asimismo se expresa el marco regulador de las AFORE y SIEFORE.

Finalmente, en el capítulo 7 se analizan las causas y los respectivos efectos vinculados a las contingencias que afectan los intereses del titular de una cuenta individual y con base en: *La analogía de proporcionalidad, la analogía por atribución, el término medio aristotélico y la equidad aristotélica*, se plantean las respectivas soluciones.

La utilización de las cuatro figuras filosóficas en la solución de contingencias que afectan una cuenta individual es la más adecuada por varias razones a saber: *La analogía de lo jurídico como proporcionalidad* porque permite distinguir la calidad que tienen el trabajador inversionista y el inversionista particular que *per se* son en parte iguales y en parte distintos. *La analogía de lo jurídico como atribución* porque su aplicación facilita la percepción de lo debido, esto es, la cantidad que la AFORE y SIEFORE deberán depositar en la cuenta individual al trabajador inversionista. *La teoría del término medio aristotélico* porque mediante ella se

permite al entendimiento percibir la mejor decisión como aquella que tiende al término medio según la razón y la prudencia además de no incurrir en exceso o defecto en la entrega de lo debido, y, *la equidad aristotélica* porque permite mostrar que el cobro de comisiones no ha de establecerse según lo acumulado por el trabajador en su cuenta individual sino conforme al rendimiento reportado por la AFORE cada periodo a través del estado de cuenta.

Dentro del resultado del análisis de las contingencias, los efectos de éstas y sus soluciones se presenta una propuesta de reforma legislativa integral.

Por el momento las conclusiones a las que hemos llegado son sólo aproximaciones que adquieren un carácter provisional. Porque será con la evaluación inicial del SAR (aproximadamente en el año 2034) que se estará en posibilidad de contrastarlas con la realidad.

Se agregan anexos que a través de números contenidos en: tablas, gráficas y cuadros permiten mostrar por ejemplo: la edad autorizada para el trámite de pensión de cesantía en edad avanzada o de vejez en algunos países del mundo; estadísticas del SAR; un cuadro de la OCDE mostrando que en México se pagan las pensiones más bajas de entre los países que conforman la organización; estadísticas nacionales de CONDUSEF de 2006 a 2010; estadísticas del INEGI y del CONAPO.

El último apartado muestra las fuentes consultadas que hicieron posible enriquecer la presente investigación, así como el índice onomástico y el índice analítico.

ABREVIATURAS

a de C.	antes de Cristo
AFORE	Administradora de Fondos de Ahorro para el Retiro
AMAFORE	Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro
APF	Administración Pública Federal
Banxico	Banco de México
BM	Banco Mundial
BDNSAR	Base de Datos Nacional SAR
BMV	Bolsa Mexicana de Valores
CETES	Certificados de la Tesorería de la Federación
CEESP	Centro de Estudios Económicos del Sector Privado
CFF	Código Fiscal de la Federación
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
CNSF	Comisión Nacional de Seguros y Fianzas
CONCAMIN	Confederación de Cámaras Industriales
CONCANACO	Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio
CONDUSEF	Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
CONSAR	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro
CONAPO	Consejo Nacional de Población
COPLAMAR	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CROC	Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos
CROM	Confederación Revolucionaria de Obreros de México
CTM	Confederación de Trabajadores de México
CU	Congreso de la Unión
d de C.	después de Cristo
DCGMOSAR	Disposiciones de Carácter General en Materia de Operaciones de los Sistemas de Ahorro para el Retiro
DOF	Diario Oficial de la Federación
EJFSTSE	Estatuto Jurídico de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado

EOBDNSAR	Empresa Operadora de la Base de Datos Nacional SAR
EOCONDUSEF	Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
ev	esperanza de vida
FOBAPROA	Fondo Bancario de Protección al Ahorro
FOGADE	Fondo de Garantía de Depósito
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOVISSSTE	Fondo de la Vivienda del ISSSTE
ICEFA	Institución de Crédito o Entidad Financiera Autorizada
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Geografía y Estadística
INDEVAL	Instituto para el Depósito de Valores
INFONAVIT	Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado
ISR	Impuesto Sobre la Renta
LBM	Ley de Banco de México
LCSAR	Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro
LFT	Ley Federal del Trabajo
LFEP	Ley Federal de las Entidades Paraestatales
LGSM	Ley General de Sociedades Mercantiles
LIC	Ley de Instituciones de Crédito
LIE	Ley de Inversión Extranjera
LINFONAVIT	Ley del Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores
LISSSTE	Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado
LMV	Ley del Mercado de Valores
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LPAB	Ley de Protección al Ahorro Bancario
LPDUSF	Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros
LSAR	Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro
LSS	Ley del Seguro Social

XXVII

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA	Organización de Estados Americanos
OFA	Organismo Fiscal Autónomo
OPD	Organismo Público Descentralizado
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIB	Producto Interno Bruto
PEA	Población económicamente activa
PNEA	Población no económicamente activa
RCV	Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez
RECA	Registro de Contratos de Adhesión
RLSAR	Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro
RNVI	Registro Nacional de Valores
SAR 92-97	Sistema de Ahorro para el retiro que comprendió el lapso de 1992 a 1997
SAR	Sistema de Ahorro para el Retiro
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SFM	Sistema Financiero Mexicano
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
smgvdf	Salario mínimo general vigente en el Distrito Federal
SIEFORE	Sociedad de Inversión Especializada de Fondos para el Retiro
SOFOL	Sociedad Financiera de Objeto Limitado
SOFOM ENR	Sociedad Financiera de Objeto Múltiple Entidad No Regulada
Tic	Tecnologías de la Información y Comunicación
UAIR	Unidad de Administración Integral de Riesgos de las Administradoras
UARO	Unidad de Administración de Riesgo Operativo de las Empresas Operadoras
udi	unidad de inversión
udis	unidades de inversión
UNE	Unidad Especializada de Atención a Usuarios
USD	Dólares estadounidenses

CAPÍTULO 1

MARCO CONCEPTUAL Y GENERALIDADES DEL SEGURO DE RETIRO Y LA SUBCUENTA DE VIVIENDA

Con el presente capítulo brindo una perspectiva general de los conceptos y generalidades del seguro de retiro cesantía en edad avanzada y vejez, así como la subcuenta de vivienda administrada por INFONAVIT, la información de este capítulo es esencial para desarrollar los tres ejes rectores de la investigación.

1.1. Constitución del Estado

Para el análisis del concepto Constitución del Estado, separo la palabra Constitución para conocer el significado gramatical de la misma, *Constitución. Sustantivo. Acción y efecto de constituir, a su vez, constituir. Verbo transitivo. Integrar, forma.*¹ Al ser la palabra Constitución un sustantivo, nos lleva a deducir que al pronunciarla referiremos a la estructura (lo abstracto) y elementos constituyentes (lo concreto) de un objeto u organismo; Así la Constitución del Estado junto con su estructura constituye lo abstracto de un organismo, en tanto las personas que lo integran constituyen lo concreto y quienes desarrollan las actividades propias de la organización del Estado para lograr los fines del ente.

El camino de la humanidad para llegar a la Constitución del Estado fue largo, por ello a continuación expongo brevemente algunas épocas que constituyen dicho camino.

La horda primer grupo nómada de la época primitiva se constituyó con 30 o 40 individuos encabezados por machos dominantes.

El número de individuos en la horda se incremento al discurrir el tiempo esto propicio la creación del Clan, organización con mayor complejidad para su dirección que la horda, presidida por un macho dominante (jefe del Clan), encargado de organizar la provisión de alimentos, resolver los conflictos internos entre los individuos del Clan y a su vez defender a los miembros del Clan de

¹ *Diccionario enciclopédico Grijalbo*, Barcelona, Grijalbo, 1986, p. 488.

ataques de sujetos externos. La época primitiva finalizó y los clanes se multiplicaron en un territorio determinado.

El aglutinamiento de clanes en un área geográfica derivó en el nacimiento de la tribu, organización donde el poder fue detentado por el personaje más fuerte de la unión de varios clanes. La cohesión de tribus (diluyó las comunidades primitivas) formó pueblos y éstos se convirtieron a la postre en la ciudad-Estado griega. Todavía en nuestros días encontramos tribus que como ocurrió en la antigüedad cuentan con: un territorio, un jefe, una lengua, una religión que sostiene la idea de que todos los miembros descienden de un mismo progenitor y conservan costumbres comunes entre ellas destaca la ayuda mutua.

De la etapa primitiva siguió el esclavismo (1250 a de C., al 476 d de C.), atendiendo el patrón establecido en la comuna.² La invasión entre pueblos favoreció el mercado de esclavos, por ejemplo las doce tribus de Israel radicadas en la provincia de *Gosén*, sometidas por el *Faraón Ramsés II*.

La decadencia del esclavismo llega con la caída del imperio romano de occidente propiciada por las invasiones de lombardos, en Italia, árabes beréberes el sur de España y norte de África, los godos el norte de España y Francia entre tanto los eslavos devastaban la península balcánica.

El feudalismo siguió del esclavismo (siglo V al XV d de C.). El Monarca durante este período fue la figura que ostentó el poder y autorizó al señor feudal disponer de territorio (feudo) y abusar de sus siervos; como ejemplo histórico tenemos el derecho de pernada, consistente en pasar la primera noche con la esposa de un siervo.

Por otra parte para satisfacer las necesidades relacionadas con bienes (calzado, ropa, tela u otros) fue común ver al exterior de un feudo el asentamiento de pequeños núcleos de población (burgos) integrados por comerciantes y artesanos (ambos grupos constituyeron posteriormente la burguesía), que a cambio de pagar una renta en especie o dinero obtuvieron autorización y protección del señor feudal; para comerciar sus productos en el feudo.

² Cfr. Marx, Karl, *Manifiesto del partido comunista*, 6a. ed., México, Editores Mexicanos Unidos, 1984, p. 53 s.s.

El éxito comercial redituó riqueza a los burgueses lo cual les permitió pactar matrimonios con nobles y comprar títulos nobiliarios; además mediante préstamos a los monarcas influir en sus decisiones debilitando y acotando su poder.

Una muestra del debilitamiento de un monarca fue el ocurrido en el siglo XII a *Juan sin tierra*, Rey de Inglaterra e hijo menor de Enrique II, éste personaje abusó de sus privilegios reales, entonces la nobleza le presento un documento que él rehusó firmar, el hecho produjo *la toma de Londres*. El monarca comprendió la imprudencia cometida y accedió a sellar la cédula que detallaba la relación entre él y la nobleza. El contenido del documento garantizó derechos feudales y reguló el sistema judicial de aquella época. Este es considerado prefigura de lo que hoy algunos países, entre ellos México, llaman Constitución; también fue el primer intento de asignar las actividades que conforman el poder del Estado en distintas personas para evitar la concentración del poder en una sola.

No obstante la concentración del poder en una sola persona continuó. Hasta que en el siglo XVIII pensadores como: *Jean Jaques Rousseau*, *John Locke* y *el Barón de Montesquieu*,³ por mencionar algunos, cuestionaron la detentación vitalicia del poder ostentado por el Rey (el hombre Estado) e impulsaron ideas progresistas para asignar las actividades del poder del Estado a varias personas.

Retirar el poder al monarca no ha sido fácil; el ejemplo histórico por excelencia es la revolución francesa que terminó con la decapitación del monarca Luis XVI en 1793 acusado de traición. En efecto, la revolución Francia al abolir la monarquía terminó con la figura del hombre Estado y permitió que Francia se convirtiera en republicana representativa.

Así la revolución francesa es la base de las reformas liberales en cuanto a la forma de gobierno republicano que algunos países de Europa tienen; en los países Latinoamericanos la independencia de Estados Unidos y la revolución francesa son elementos que explican los movimientos independentistas del siglo XIX; además los dos acontecimientos en Europa y América son referente de cómo y porque los hombres crearon el Estado (ente por encima de todo hombre).

³ Montesquieu, *Del Espíritu de las leyes*, tr. Nicolás Estévez, 17a. ed., Porrúa, México, 2007, colección sepan cuantos, número 191, pp. 9 y 10.

En este orden de ideas se percibe que el Estado actual nació de la necesidad de salvar los obstáculos naturales que hacen peligrar la conservación de la humanidad porque

...los hombres no pueden engendrar nuevas fuerzas, sino solamente aunar y dirigir las que existen, no les queda otro medio, para subsistir, que formar por agregación una suma de fuerzas que pueda superar la resistencia, ponerlas en juego mediante un solo móvil y hacerlas actuar... Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con toda la fuerza común a la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual, uniéndose cada uno a todos... permanezca tan libre como antes. Tal es el problema fundamental, cuya solución da el contrato social.⁴

El Estado al ser una abstracción no puede dirigir un pueblo, entonces la concreción de la Constitución del Estado se hizo como expresa la cita a través del contrato social medio por el cual cada ciudadano cedió parte de su soberanía.

Así, ...el acto de asociación implica un compromiso recíproco del público con los particulares, y que cada individuo, al contratar, por decirlo así, consigo mismo, resulta comprometido en un doble aspecto: como miembro del soberano frente a los particulares, y como miembro del Estado frente al soberano.⁵

Justamente los ciudadanos al ceder soberanía confieren un mandato a los hombres que eligen temporalmente para constituir el gobierno que realice las actividades inherentes al Estado dirigidas a alcanzar en el territorio que constituya el Estado los intereses de la colectividad *...las tierras de los particulares reunidas en una sola se convierten en territorio público....⁶* Consecuentemente.

...la voluntad general es la única que puede dirigir las fuerzas del Estado según el fin de su institución, que es el bien común; ...la soberanía, no siendo más que el ejercicio de la voluntad general, no puede nunca ser enajenada, así, ...el

⁴ Rousseau, Jean Jaques, *El Contrato Social*, Gernika, México, 1997, pp. 29, 30.

⁵ *Ibidem*, p. 33.

⁶ *Ibidem*, p. 39.

poder puede trasmitirse, pero no la voluntad... nuestros políticos, no pudiendo dividir la soberanía en su principio, la dividen en su objeto: la dividen en poder legislativo y en poder ejecutivo, en derechos de imposición, de justicia y de guerra; en administración interior y en poder de negociación con el extranjero...⁷

En los países que adoptan la figura de república las actividades del poder (ejecutiva, legislativa y judicial), se delegan temporalmente en varias personas electas por voto de los ciudadanos para ocupar la jefatura del Estado y el órgano legislativo a su vez entre el Ejecutivo y Legislativo eligen a los integrantes que conforman el órgano judicial.

En opinión de *Georg Jellinek* adicionalmente a los elementos principales del Estado: población, gobierno y territorio, hay elementos secundarios indispensables que abarcan la Constitución del Estado y estos son, *los principios jurídicos para designar los órganos supremos del Estado, modos de su creación, sus relaciones mutuas, fijan el círculo de su acción, y... la situación de cada uno de ellos respecto del poder del Estado.*⁸

Es así que *Jellinek*, considera necesario para la eficaz Constitución del Estado establecer las bases jurídicas sobre las que descansara la: creación, administración, interacción y desenvolvimiento de los órganos del Estado y aunque *Jellinek* no lo expresa deducimos que la eficiencia en el mandato del Soberano garantiza la utilidad pública y el bien común de la sociedad.

Para lograr lo expresado por *Jellinek* en la cita consideramos que el primer paso es instituir una Asamblea de ciudadanos reunidos a efecto de crear una Constitución para a su vez ser esta la columna vertebral que contenga los principios en los que se base el cuerpo normativo regulador de las relaciones entre órganos e instituciones del Estado y las relaciones de derecho público que nacen del Estado con los gobernados regular las relaciones de derecho privado entre particulares y las relaciones de que incumben a los involucrados (personas físicas, personas morales e instituciones públicas y privadas) en el derecho social.

⁷ *Ibidem*, p. 45, 47.

⁸ *Jellinek, Georg, Teoría general del Estado, Iberoamericana, México, 1997, p.303.*

1.2. Constitución

Por haberse revisado el significado gramatical de la voz constitución en el inciso anterior, en el presente sólo se expresa el significado etimológico y las ideas de algunos juristas de la voz en análisis. Así tenemos que la etimología de la voz constitución se desprende de la palabra *constitutio*, cuyo significado es la existencia de algo por sí mismo.

En un país que se constituye en República, configura el tipo de Estado que un país asume, pero para organizar las tres actividades del poder (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), es necesario instituir una Asamblea con representantes de los distintos sectores de la población y que éstos se reúnan para crear la Constitución que exprese la decisión del pueblo de constituirse en República y además el contenido del documento organice las tres actividades del poder, esto es lo deseable.

Sin embargo no siempre ha sido así, por ejemplo la Constitución de 1917 que hoy nos rige nació ilegítima porque quienes la aprobaron no representaban a todos los sectores de la población nacional eran amigos del General Carranza y aprobaron el proyecto de Constitución proporcionado por él. En cambio aunque los delegados de la Convención de Aguascalientes por ser los representantes naturales de la población eran los legitimados para elaborar la Constitución, pero la falta de consenso entre ellos evitó la elaboración de la Carta Magna.

La historia de la humanidad registra como algunos hombres prefirieron morir en vez de acatar el deseo del Soberano, tal como los primeros cristianos que eligieron ser mártires antes que obedecer edictos del Emperador. Luego entonces que necesita una Constitución para que los mandatos emitidos por el Soberano sean obedecidos sin ser necesaria la coerción dice *Austin* es necesaria la *voluntad*⁹ en los *miembros de la sociedad política independiente*¹⁰ para obedecer al Soberano sea por hábito o compromiso con éste; razón que me lleva a coincidir con *John Austin*.

⁹ Austin John, *Sobre la utilidad del estudio de la jurisprudencia*, tr. Felipe González Vicen, Madrid, Civitas, 1981, p. 9.

¹⁰, *Ibidem*. p.10.

Justamente en México la obediencia reiterada de los mexicanos al texto de la Constitución de 1917 terminó por legitimarla; si en cambio los ciudadanos de aquella época hubieran mostrado indiferencia al documento referido entonces las sesiones del teatro de la República serían registradas en la historia como reuniones que culminaron con la redacción de un texto que intentó ser Constitución.

Para *Hans Kelsen*, la observancia del contenido de una Constitución necesita la preexistencia de una hipótesis jurídica en la conciencia de los miembros de una sociedad a la cual llamó *norma fundante*¹¹ atribuyó a ésta la explicación del porqué las personas se comportan como lo establece el texto de la Constitución.

El hábito de obediencia o la idea en la mente del ciudadano de la norma fundante son necesarios para el cumplimiento de los mandatos expresados en la Constitución y las leyes secundarias, porque al final del camino los deseos de los representantes en forma de mandatos adquieren obligatoriedad no por ser personas quienes los emiten sino por ser personas que aún con dudosa legitimidad son arrojadas solemnemente al decir la fórmula sacramental prevista en la Carta Magna. **Artículo 128.** *Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su cargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.*

En efecto los funcionarios al rendir protesta formalmente son legitimados para actuar y facultados para aplicar coerción de ser necesario como lo hace el actual Ejecutivo Federal y sus colaboradores pero no obstante cumplir con la formalidad de pronunciar la fórmula sacramental, la posibilidad de manifestarse la desobediencia de parte de la población es una posibilidad.

Un ejemplo actual de desobediencia es que durante el sexenio del Presidente Calderón la delincuencia organizada, *de facto*, viola el marco legal, pero además la presunta complicidad de mandos militares con el narcotráfico muestra que el Soberano no logra inhibir conductas delictivas aun utilizando a las fuerzas armadas así como todas las figuras previstas en el texto constitucional que dicho sea de paso favorece a quienes detentan el poder del Estado y a sus aliados así lo

¹¹ Kelsen Hans, *Teoría pura del derecho*, tr. Roberto J. Vernengo, 16a. ed, México, Porrúa, 2009, p. 225.

hizo notar, *Ferdinand Lassalle* cuando escribió *La verdadera Constitución de un país sólo reside en los factores reales y efectivos de poder que en ese país rigen; y las Constituciones escritas no tienen valor ni son duraderas más que cuando dan expresión fiel a los factores de poder imperantes en la realidad social.*¹²

De la cita se sigue que es en las fuerzas vivas de la sociedad donde reside la Constitución real y que el texto en la Constitución formal se adapta a los intereses de los factores reales de poder: En efecto la Constitución real arroja al jefe del ejecutivo quien es a la vez factor real de poder y tiene como valuarte principal al ejército y como aliados al poder económico y financiero (banqueros, empresarios, comerciantes), como antagonista al poder político (partidos y agrupaciones políticas nacionales) y como reclamante el poder social (Asociaciones civiles no gubernamentales, sindicatos y la sociedad civil) para ejerce con sus demandas presión al Gobierno.

Para el enriquecimiento de la noción de la voz Constitución a continuación cito la opinión de algunos juristas. Así en sentido formal Mario De la Cueva señaló respecto de la Constitución ser *La norma que establece las bases del orden jurídico y la estructura y formas de actuación del Estado.*¹³ Ignacio Burgoa Orihuela escribió *La constitución se traduce en un conjunto de normas de derecho básicas y supremas cuyo contenido puede o no reflejar la constitución real y teleológica.*¹⁴ La frase, *normas de derecho básicas y supremas*, es la base positivista que significa: sobre la Constitución nada, debajo, todo.

En México, sujetarnos a la rigidez que exige la formalidad nos lleva en ocasiones en las materias del derecho a ser irrespetuosos del principio de no contradicción, por ejemplo en el derecho procesal es común observar como en los juzgados se separa lo inseparable, esto es, quienes ahí laboran separan la verdad en: legal e histórica, cuando la verdad es una y no necesariamente la que consta en autos. Se olvidan que la persona física está encima del sistema jurídico y ésta

¹² Lassalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, 13a. ed., México, Colofón, 2002, p.47.

¹³ Cueva, Mario De la, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 1982, p. 35.

¹⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, 5a. ed., México, Porrúa, 1997, p. 84.

hecho para servir al sujeto que demanda justicia. Así el sujeto sólo utiliza la legalidad como medio para obtener justicia porque de suyo la legalidad no es sinónimo de justicia.

Concluyo los puntos de vista de la Constitución formal con lo expresado por Juan Alberto Carbajal quien expresa *La constitución es la ley principal del cuerpo social, la que modela el ser, el como ser y el deber ser del ente político denominado Estado, conteniendo la organización del Poder Público y dándole vida a la nación.*¹⁵ La cita atribuye a la Carta Magna la función de forma de la sociedad y sus gobernantes quizá en la forma esto ocurre, pero en el fondo, esto es, en la cotidianidad se impone la cultura y la costumbre.

De las opiniones respecto de la Constitución formal se infiere que en los países no regidos por la costumbre, la Constitución en sentido formal es el libro que contiene las bases para regular las normas de derecho: público, privado y social en las legislaciones secundarias vigentes en el Estado con las normas específicas para su aplicación en la rama que corresponda.

En México el grado de conocimiento o desconocimiento por parte de personas físicas o personas morales de: derecho público, derecho privado o derecho social, del contenido de la Constitución y de las leyes secundarias en nada afecta su observancia porque *Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión...*

Del fragmento anterior deriva la obligatoriedad de los mandatos de la Constitución formal al ser palabra escrita de los representantes elegidos por la población. Sin embargo en la *praxis*, como el eficaz funcionamiento del marco normativo mexicano están en la disposición de los gobernados es deseable concientizarlos por ejemplo, en contribuir para el gasto público como lo señala el artículo 31, fracción IV; por su puesto la autoridad fiscal de ser necesario aplica coerción para el cumplimiento de dicha obligación. Ese no es el punto, sino saber

¹⁵ Carbajal, Juan Alberto, *Tratado de derecho constitucional*, México, Porrúa, 2002, p. 57.

por qué, por ejemplo, hay personas que trabajan en el mercado formal o informal y no cumplen voluntariamente su obligación de *contribuir para los gastos públicos*, alguien tal vez diga, los primeros porque simplemente les pesa y los segundos por falta de regulación.

Sin embargo en el fondo consideramos ser la falta de compromiso lo que obstaculiza la recaudación de contribuciones en México, dicho de otra manera los ciudadanos carecemos de una cultura contributiva, cultura que si existe en otros países entre ellos Alemania donde sus habitantes contribuyen al gasto público por convicción derivada de la confianza en el empleo que el Soberano dará a los recursos recaudados y no tanto por la carga que representa cumplir con una obligación.

Aunque en México como hemos expresado se carece de cultura contributiva contrasta con la costumbre entre quienes gustan de financiar fiestas religiosas. A estos sujetos ninguna Constitución o texto de una Ley o reglamento los obliga a cumplir con la tradición ya que por costumbre y voluntad financian la fiesta patronal de su localidad no obstante en ocasiones tener requerimientos del Servicio de Administración Tributaria.

Quizá la razón para hacerlo es porque quien aporta le consta en que se gasta su contribución, lo cual se traduce en rendición de cuentas. Entonces quizá la negativa ha contribuir al gasto público este ligada al hecho de desconfiar de la aplicación de los impuestos, pero mas aun a saber en que se gastan los impuestos, esto nos lleva por una parte a exigir al gobierno la rendición de cuentas y por otra hacer conciencia en los gobernados que cumplir con sus obligaciones les permite adquirir derechos previstos en la Constitución y las leyes secundarias, esto es, para cada derecho hay por lo menos una obligación que cumplir.

1.3. Derecho

Previo al análisis del objeto derecho revisamos la etimología de la voz en cuestión que de acuerdo con el diccionario... *deriva de la voz latina directus, que significa lo derecho, lo recto, lo rígido. Sin embargo para mencionar la realidad que*

*nosotros llamamos derecho, los romanos empleaban la voz ius.*¹⁶ Gramaticalmente el adjetivo derecho se considera un operador sin valor en sí mismo. Sin embargo ha mostrado ser una palabra que persistentemente acompaña al hombre.

Baste observar que en su lenguaje los individuos de culturas antiguas y actuales lo incluyen y aunque sea distinta la palabra utilizada el significado es el mismo. De este modo se sabe que la palabra derecho tiene equivalentes en: italiano *diritto*, en alemán *Recht*, por mencionar algunas. Saber la existencia del objeto derecho y que la palabra tiene su equivalente en cada lengua despierta la inquietud de conocer el contexto de un término tan persistente.

El hombre particulariza cada objeto en su comunidad de hablantes al nombrarlo, en tanto que el significado universaliza al objeto entre hablantes de distintos idiomas en diferentes países. Por lo que al sujeto con mirarlo le significa.

*...Para definir ostensiblemente basta con mostrar el objeto que la palabra nombra... preguntarse por lo que una palabra significa equivale a preguntarse por lo que esa palabra nombra. Si quiero definir de forma ostensiva el término 'hipopótamo', es suficiente con señalarlo (si lo hay); si quiero decir qué significa 'mesa', me es suficiente con mostrarla.*¹⁷

En efecto, mientras en el universo de lo ostensible basta con mostrar las cosas. Las cosas en el universo del objeto, ciencia y filosofía del derecho, no son mostrables ostensiblemente: Nadie lleva en un bolsillo, caja o portafolio: una prescripción, una caducidad, una tutela, un derecho, o una jurisprudencia; sólo miramos alguna de éstas palabras escritas en un papel u otro material. Sin embargo, ello no basta para percibir y describir la existencia del derecho, ha tal cuestión incansablemente reflexionada el Doctor Tamayo responde al decir.

Para describir el derecho era necesario producir las condiciones para su observación, algo parecido a mostrar la solubilidad, la conductividad o la

¹⁶ *Diccionario Espasa*, España, Espasa Calpe, 2001, p. 524.

¹⁷ Tamayo y Salmorán, Rolando, *Introducción analítica al estudio del derecho*, México, Themis, 2008, p. 9.

*iracundia. ¿Qué se tiene que hacer? La respuesta fue simple (aunque no fue nada simple encontrarla): para que el derecho aparezca, para que sea observable, para que surja, es necesario satisfacer una particular condición: decirlo.*¹⁸

Aunque toda persona física capaz de hablar puede decir el derecho, sólo surte efectos el derecho dicho por la persona física facultada por el orden jurídico de un Estado. En México surte efecto el derecho pronunciado por: un Ministro, un Magistrado o un Juez, dentro de su jurisdicción cumpliendo las formalidades del procedimiento legal y en ordenamientos supletorios aplicables al caso concreto.

Derecho objetivo

Es definido comúnmente como un conjunto de normas que permite a los integrantes de una sociedad interactuar pacíficamente, Así. *El tecnicismo puede usarse para designar tanto un precepto aislado como un conjunto de normas, o incluso todo un sistema jurídico.*¹⁹ El derecho objetivo permite al Estado autorizar y facultar a instituciones públicas y gobernados el ejercicio del mismo.

Derecho subjetivo

Hay Derecho subjetivo cuando el Derecho objetivo faculta, autoriza o prohíbe la realización de actos por lo tanto es. *La autorización concedida al pretensor por el precepto....*²⁰ El Derecho subjetivo recae en la persona que utiliza una norma, por ejemplo, todo propietario de un vehículo tiene derecho de utilizarlo, salvo los días que conforme al color de su calcomanía esta prohibido, asimismo en el Distrito Federal se ejerce el derecho subjetivo previsto en la norma que autoriza a una mujer embarazada interrumpir la gestación si la mujer solicita la interrupción del embarazo antes de transcurrir doce semanas de gravidez.

¹⁸ *Ibidem.* p.11.

¹⁹ García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 55a. ed., México, Porrúa, 2003, p. 36.

²⁰ *Idem.*

1.4. Derecho Constitucional

Área del Derecho público que estudia la Constitución. El Doctor Ignacio Burgoa Orihuela menciona respecto del Derecho Constitucional que *Es una disciplina jurídica específica fundamental, y que las demás, frente a la regulación constitucional de sus respectivas materias, son disciplinas derivadas.*²¹

De la cita anterior se infiere que el Derecho Constitucional es columna vertebral de las áreas del derecho, y señala el tipo de Constitución de un Estado, rígida como la nuestra, flexible o consuetudinaria como la inglesa. El Maestro Felipe Tena Ramírez escribió respecto del derecho constitucional que

*...por cumplir una misión eminentemente social, el derecho constitucional no puede desarticularse de lo histórico, en lo histórico no sólo tiene cabida la serie de los más o menos importantes episodios pretéritos, sino también y relevantemente los factores éticos e intencionales, que se examinan a su vez por la manera de reaccionar la psicología humana ante las normas.*²²

El derecho constitucional se vincula con la historia y en la cita se nos hace una invitación en general y en particular a los legisladores que no olviden los acontecimientos de la historia de México en general y en materia legislativa.

Las opiniones extraídas en el tema que nos ocupa de la obra de los juristas citados se desprende que el Derecho Constitucional es la columna vertebral en la cual descansa la reglamentación de las distintas ramas que integran el sistema jurídico vigente de un régimen; además establece la estructura y funciones de los órganos que integran el Estado para el desempeño de sus actividades y al mismo tiempo instaurar las bases reguladoras en la interacción entre los órganos adscritos al Ejecutivo, al Legislativo y Judicial en las tres esferas de competencia y los actos que los integrantes de los órganos emiten a los gobernados.

²¹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 19a. ed., México, Porrúa, 2007, p. 25.

²² Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 38a. ed., México, Porrúa, 2006, pp. 80,81.

1.5. Derecho Público

Existen teorías elaboradas por distinguidos juristas respecto de lo que es el derecho público, sin embargo, no es mi propósito ahondar en ellas para el desarrollo de la presente investigación. Es suficiente establecer que el derecho público necesariamente es una serie de normas que tienen el objetivo de preservar los derechos que benefician a la colectividad de un Estado.

En concordancia con lo expuesto en el párrafo anterior, la Ley del Seguro Social indica *Artículo 1º. La presente ley es de observancia general en toda la República, en la forma y términos que la misma establece, sus disposiciones son de orden público y de interés general.*

En los mismos términos se pronunció el legislador en el artículo 1º de la nueva LISSSTE y en el artículo 1º de la LINFONAVIT. Así en las legislaciones de las tres instituciones de Seguridad Social Federal se mencionan los principios de orden público e interés general, con el propósito de ser los ejes rectores de las actividades del personal al momento de brindar servicio a todos los afiliados.

1.6. Derecho Financiero

Las principales acepciones del Derecho Financiero son *Conjunto de normas jurídicas que regulan y sistematizan los ingresos y los gastos públicos.*²³ La cita atañe al presupuesto federal que asigna a las áreas prioritarias recursos para impulsar el desarrollo económico en todo el país.

La segunda acepción incide en el Derecho Privado y, *se utiliza para describir el conjunto de normas jurídicas que regulan y sistematizan la intermediación financiera.*²⁴ Lo expresado concierne a la persona moral autorizada para brindar servicios de intermediación financiera a personas físicas o morales, y por tanto regular las relaciones jurídicas entre intermediarios e inversionistas.

²³ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia jurídica mexicana*, Porrúa-UNAM, México, 2001, t., D-E p.1183.

²⁴ *Idem.*

1.6.1. Sistema Financiero Mexicano

El proceso para solucionar la crisis financiera de 1994 motivó cambios para expandir los servicios financieros y propiciar nuevos afines al desarrollo pretendido de la economía mexicana y consecuentemente del Sistema Financiero Mexicano.

En el Sistema Financiero Mexicano son innumerables las transacciones que cada día a través de los diferentes sistemas de pago autorizados hacen las distintas instituciones financieras que lo integran (incluidas las transacciones de las AFORE y SIEFORE), Así el aumento de transacciones producto de la expansión de servicios financieros provocaron la adecuación del concepto de Sistema Financiero Mexicano a la realidad para quedar como:

*...conjunto de: autoridades que lo regulan y supervisan; entidades financieras que intervienen generando, captando, administrando, orientando y dirigiendo tanto el ahorro como la inversión; instituciones de servicios complementarios, auxiliares o de apoyo a dichas entidades; de agrupaciones financieras que prestan servicios integrados; así como otras entidades que limitan sus actividades a información sobre operaciones activas o prestan servicios bancarios con residentes en el extranjero.*²⁵

Conforme al concepto anterior el Estado autoriza a personas morales erigirse en: entidades financieras, instituciones de crédito de banca múltiple, instituciones de banca de desarrollo, instituciones de seguros, sociedades financieras de objeto limitado, administradoras de fondos para el retiro e intermediarios financieros como las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro supervisadas y vigiladas todas por Comisiones gubernamentales que vigilan el cumplimiento de las normas y el sano desarrollo de las relaciones entre las instituciones financieras y las personas físicas o personas morales contratantes de servicios financieros.

²⁵ Fuente, Rodríguez, Jesús De la, *Tratado de derecho bancario y bursátil*, 6a. ed., Porrúa, México, 2010, t. I, p. 89.

1.6.2. Autoridades relacionadas con los sistemas de ahorro para el retiro

Comisión Nacional de Seguros y Fianzas

Comisión supervisora encargada de vigilar la operación de aseguradoras y afianzadoras conforme al marco normativo mexicano, la solvencia y estabilidad financiera de dichas instituciones para garantizar los intereses del público usuario y promover el sano desarrollo de ambos sectores.

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro

Comisión supervisora encargada de: coordinar, regular, supervisar y vigilar que las actividades desarrolladas por las entidades financieras que administran los SAR cumplan la normatividad y circulares emitidas por CONSAR.

Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de servicios Financieros

Comisión creada para restablecer la confianza de los usuarios de servicios financieros que concilia y protege al usuario de posibles abusos por la contratación de servicios o prácticas indebidas de instituciones financieras autorizadas en México; además, defiende al usuario en ocasión de controversia en tribunales. Asimismo, fomenta la cultura financiera entre usuarios de servicios financieros.

1.6.3. Mercado de Valores

El motivo de estudio del Mercado de Valores es porque en él las SIEFORE realizan distintas transacciones financieras con los recursos del ahorro de retiro de los trabajadores. En sentido estricto, el Mercado de Valores es el lugar donde concurren: emisores de valores, inversionistas, e intermediarios para realizar operaciones financieras de compra y venta de valores, asimismo es medio para ofrecer productos y servicios. Mientras en sentido amplio:

El mercado de valores es aquella parte del sistema financiero, donde se permite llevar a cabo: la emisión, colocación, negociación y amortización de valores inscritos o no en el Registro Nacional de Valores, con la participación de emisores, inversionistas, intermediarios, instituciones de apoyo y autoridades de regulación y supervisión. En síntesis, el Mercado de Valores es aquél en el que se realiza la intermediación de todo tipo de valores materia de oferta pública y que tiene como principales contribuciones:

- *Vínculo con procesos productivos, generadores del empleo y bienestar*
- *Herramienta de política económica*
- *Vehículo para financiar el desarrollo*
- *Canalizador de ahorro interno y externo.*²⁶

1.7. Derecho del Trabajo

El objeto nombrado derecho es inacabado, sometido al tiempo y evolución de la humanidad para su estudio se divide en ramas: Derecho Público, Derecho Privado y Derecho Social. En ésta última se sitúa el Derecho del Trabajo que en México se incluyó en el artículo 123 de la Constitución que hoy corresponde al apartado "A".

Elegir el concepto Derecho del Trabajo que reúna todas las características no es fácil, sin embargo a continuación citamos algunas aproximaciones para Mario De la Cueva Derecho del Trabajo sería *una definición que tome en consideración el fin perseguido por la Declaración de derechos sociales, y por la Ley, que es la idea de justicia social, espíritu vivo del contenido de las normas, una definición que pasará sobre las cenizas del formalismo y del individualismo.*²⁷ De la opinión vertida se desprende que el fin del Derecho del Trabajo es proteger al trabajador y presuntamente se logra con los inspectores del trabajo al vigilar que los patrones cumplan las normas del trabajo.

²⁶ *Ibidem*, p. 640.

²⁷ Cueva, Mario De la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, 17a. ed., México, Porrúa, 1999, t., I, p 85.

Para el Doctor Néstor de Buen, Derecho del Trabajo es... *el conjunto de normas relativas a las relaciones que directa o indirectamente derivan de la prestación libre, subordinada y remunerada, de servicios personales y... producir el equilibrio de los factores en juego.*²⁸ La observancia de las normas del trabajo se traduce en armonía productiva y paz social. A su vez el tratadista Jesús Castorena escribió.

*Las denominaciones Derecho del Trabajo,...Derecho Laboral son, o demasiado restringidas o demasiado amplias. El Derecho Obrero es el Conjunto de normas y principios que rigen la prestación subordinada de servicios personales,...la regulación uniforme del trabajo, crea las autoridades que se encargan de aplicar esas normas y fija los procedimientos que garantizan la eficiencia de los derechos subjetivos que las propias normas derivan.*²⁹

Para el Maestro Jesús Castorena el derecho obrero es el medio necesario para garantizar la existencia de normas y principios que rijan la relación laboral y organización de los trabajadores en sindicatos encargados de velar por los intereses del trabajador. Ernesto *Krotoschin* escribió que Derecho del Trabajo es... *un derecho especial válido para determinadas personas que en calidad de trabajadores y de empleadores entran en relaciones jurídicas, individual o colectivamente, no se lo puede considerar sino en contexto con el ordenamiento jurídico general.*³⁰ En su concepto, *Krotoschin* establece los tipos de relación de trabajo: individual y colectiva, ésta última en decadencia en México, sea porque los líderes no rinden cuentas o porque el gobierno federal busca terminarlos.

Prueba de ello fue la publicación del decreto presidencial de extinción de Luz y Fuerza del Centro en la primera quincena de octubre de 2009. El Presidente Felipe Calderón Hinojosa al cerrar la paraestatal terminó el contrato colectivo suscrito con el Sindicato Mexicano de Electricistas, pero también debilita la vida sindical en México y poniendo al trabajador a merced del yugo patronal.

²⁸ Buen Lozano, Néstor De, *Derecho del trabajo*, 12a. ed., México, Porrúa, 1999, t., I, p. 138.

²⁹ Castorena J, Jesús, *Manual de derecho obrero*, 6a. ed., México, s e, 1984, pp. 4, 5.

³⁰ Krotoschin, Ernesto, *Tratado práctico de derecho del trabajo*, 4a. ed., Buenos Aires, De Palma, 1987, vol., I, p.6.

1.7.1. Relación de Trabajo

Hablar de la relación de trabajo, nos lleva a afirmar que los legisladores reunidos en Querétaro en 1917 a través del artículo 123 establecieron las bases para la posterior expedición de la Ley Federal del Trabajo donde se regula la relación de trabajo. En opinión de Mario de la Cueva la relación de trabajo,

*...es una situación jurídica objetiva... entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud de la cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la Declaración de los derechos sociales, de la Ley del Trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos-ley y de sus normas supletorias.*³¹

Con claridad, Mario de la Cueva señala los integrantes de la relación de trabajo individual y la regulación de ésta en la Ley Federal del Trabajo. A su vez el jurista argentino Guillermo Cabanellas, escribió... *en ciertos casos en que la evidencia revela que hay trabajo sin haber contrato... para impedir el enriquecimiento sin causa del beneficiario de esa actividad,... son aplicables todos los derechos que derivarían de haber sido eficaz el contrato, en especial la remuneración.*³²

Como acertadamente se señala en la cita la protección a los trabajadores se antepone, por lo tanto no es necesaria la existencia de un contrato para dar por hecho la existencia de una relación laboral y éste espíritu protector de los derechos derivados de la presunción de una relación de trabajo el legislador en México lo expresa en la Ley Federal del Trabajo. **Artículo 21.** *Se presumen la existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe.*

³¹ Cueva, Mario De la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, 10a. ed., México, Porrúa, 1999, t. I, p. 187.

³² Cabanellas, Guillermo *et al. Diccionario enciclopédico de derecho usual*, 21a. ed., Buenos Aires, Heliasta, 1989, t., VII, pp. 116,117.

1.7.2. Personas que integran la relación de trabajo

El proceso latifundista en Inglaterra y nuevos métodos de explotación permitieron cubrir la demanda de lana y cuero y para cumplir con la demanda de seda se construyó la primera fábrica textil en 1711 por *Thomas Lombe*, cuyo hermano había traído de Italia algunos dibujos de maquinaria, estableció una verdadera fábrica, sobre el río *Derwent*, donde empleó casi 300 obreros en torcer seda.³³ Constituyéndose así la relación de trabajo conformada desde entonces por el patrón y el trabajador.

1.7.2.1. Trabajador

Es la persona física más importante por ser el principal generador de riqueza, ello da derecho a percibir un salario como contraprestación por el desempeño de una actividad productiva. Para Ramón Muñoz *Trabajador es la persona física que libremente presta a otra un trabajo personal, subordinado lícito y remunerado.*³⁴ En efecto que el trabajador tenga un modo honesto de vida es una obligación ética.

Guillermo Cabanellas respecto del concepto trabajador escribió.

*Trabajador es el que trabaja, cabe designar como tal a todo el que realiza una labor socialmente útil y de contenido económico. Lo es así el que efectúa un trabajo por deber cívico o por pena; quien trabaja en su domicilio por cuenta ajena y sin relación de dependencia; el que forma parte de las profesiones liberales y el autónomo en sus prestaciones; el mismo patrono...; por supuesto, todo el que presta servicios subordinadamente y por una retribución.*³⁵

³³ Aston Soutcliffe, Thomas, *La revolución industrial 1760-1830*, 3a. ed., tr. Francisco Cuevas Cancino, México, Fondo de Cultura Económica, 2008, colección Breviarios, número 25, p 61.

³⁴ Muñoz Ramón, Roberto, *op. cit.*, p. 32.

³⁵ Cabanellas, Guillermo *et al. Diccionario enciclopédico de derecho usual*, 21a. ed., Buenos Aires, Heliasta, 1989, t., VIII, 1989, p. 123.

En el concepto anterior se señalan varias características que permiten identificar quien es trabajador destaca la parte *in fine* porque se hace referencia a toda persona física que presta un servicio subordinado y a cambio recibe una remuneración. Por último la Ley Federal del Trabajo expresa la definición de trabajador en los siguientes términos. **Artículo 8o.-** *Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado...*

En consecuencia, debido a la prestación de un trabajo personal subordinado se sigue que el trabajador es titular de las prerrogativas legales establecidas en la legislación del Trabajo y de la Seguridad Social.

1.7.2.2. Patrón

El Doctor Néstor De Buen dice que *Patrón es quien puede dirigir la actividad laboral de un tercero, que trabaja en su beneficio, mediante retribución.*³⁶ Ciertamente el patrón tiene el derecho de dirigir la actividad de un tercero como mejor le parezca y su principal obligación es entregar el salario a los trabajadores.

La Maestra Martha Rodríguez Ortiz en relación con la voz patrón expresa en las sesiones de Derecho del Trabajo que *Patrón, será toda persona física aun siendo menor de edad o persona moral con capacidad de pago sin importar su capacidad de dirección, y siempre que obtenga de otra persona física un servicio subordinado.*³⁷ Justamente, toda persona física o moral con experiencia o sin ella es patrón mientras tiene la capacidad de pagar salario a sus subordinados.

Por último, el significado legal de la voz patrón se expresa en la Ley Federal del Trabajo de la siguiente manera. **Artículo 10.-** *Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores. Si el trabajador, conforme a lo pactado o a la costumbre, utiliza los servicios de otros trabajadores, el patrón de aquél, lo será también de éstos.*

³⁶ Buen Lozano, Néstor De, *op. cit.*, p. 503.

³⁷ Trejo Esquivel, Antonio, *Consecuencias del sistema ilegal de pago de salario con tarjeta de débito*, Facultad de Estudios Superiores Aragón, UNAM, tesis de licenciatura, México, s.e., 2009, p. 22.

De las opiniones citadas se sigue que patrón es la persona física o persona moral de Derecho Privado propietaria o arrendataria de las instalaciones: agrícolas, industriales o de servicios (excepto en el teletrabajo), el cual después de pagar el salario y aportaciones de seguridad social conserva para sí las ganancias generadas por los trabajadores.

Del significado de las voces: trabajador y patrón tomadas de algunos juristas nacionales y extranjeros, así como el significado legal de las mismas se infiere que el trabajador es una persona física y el patrón una persona física o una persona moral. Asimismo, toda relación de trabajo presume la existencia de un contrato, no afectando la falta del mismo el goce de derechos al trabajador.

1.7.3. Salario

El propósito de analizar la voz salario se debe a que en función del salario base se registra al trabajador en el IMSS y con el salario base se calcula el monto de cotizaciones. Es también, la base utilizada por el Gobierno Federal para aportar la cuota social destinada a cada cuenta individual. Para el estudio de la voz expreso lo escrito por el Maestro Guillermo Cabanellas.

Salario etimológicamente,...viene de “salarium”, de sal; porque era costumbre antigua dar a los domésticos en pago una cantidad fija de ese producto. En cambio, sueldo (v.),...procede de la dicción soldada,...paga que percibía...el hombre dedicado al servicio de las armas. El salario es la compensación que recibe el obrero o empleado a cambio de ceder al patrono todos los derechos sobre el trabajo realizado.³⁸

Hoy día en México, el término salario se aplica a la remuneración que recibe en moneda de curso legal toda persona física que presta a otra física o moral, un servicio personal subordinado, y, sueldo, es sinónimo de salario. El Maestro Mario de la Cueva expresó *Salario es la retribución que debe pagar el patrono al trabajador por su trabajo; y se integra con los pagos hechos por cuota diaria, gratificaciones,*

³⁸ Cabanellas, Guillermo, *op. cit.*, t., VII, p. 274.

*percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquiera otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo.*³⁹

La cita anterior señala las prestaciones que integran el salario y el artículo 123 constitucional fracción VI, expresa que debe cubrir el salario mínimo.

Artículo 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil...

VI. [...] Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos...

Por lo que hace al significado de la voz salario, en la Ley Federal del Trabajo se señala **Artículo 82.** *Salario es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo.* A su vez el artículo 15 fr. XVIII de la Ley del Seguro Social establece **Artículo 5 A.** *Para los efectos de esta Ley, se entiende por: [...] XVIII. Salarios o salario: la retribución que la Ley Federal del trabajo define como tal.*

Para efectos de la LSS, el salario base de cotización se integra conforme lo establecen los artículos: 28 *la inscripción*, 28-A *define cómo se integrará la base de cotización*, el 29 *determina las reglas de cotización*, el 30 *determina el salario base de cotización*, y el artículo 32 *las prestaciones que aumentan el salario base de cotización*.

1.8. Derecho de la Seguridad Social

Rama autónoma del Derecho Social que con otras comparte en su concepto las primeras palabras *Conjunto de normas jurídicas que tienen su origen en el derecho natural, que se afinan y perfeccionan en el todo social.*⁴⁰ “el todo social”, expresa la sustancia del Derecho de la Seguridad Social, porque arropa al asegurado y su familia en varios rubros de los cuales acaso el más importante, es la percepción de la pensión de cesantía o vejez, financiada con sus aportaciones.

³⁹ Cueva, Mario De la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, op. cit., p. 294.

⁴⁰ Riestra Córdova, Héctor Gastón, *Enciclopedia jurídica mexicana*, México, Porrúa-UNAM, 2000, t., D-H, p. 1158.

1.9. Seguridad Social

La voz seguridad se deriva de la palabra “seguro”, que significa. “Adjetivo que quiere decir, cubierto de cualquier peligro, riesgo o daño, en tanto la voz “seguridad” significa. Garantía o conjunto de ellas que se da a alguien sobre el cumplimiento de un acuerdo”.⁴¹ Luego, la frase seguridad social significa garantía social, pero ¿Qué se garantiza? y ¿Quién garantiza? La única persona capaz de garantizar a la sociedad servicios de seguridad social en general y en particular (pago de pensión de cesantía en edad avanzad o vejez), así como el acceso a créditos hipotecarios para la compra de vivienda de interés social, es el Estado.

El Estado, con el erario constituido en parte con las contribuciones, aporta la cuota social que anexada a las aportaciones de patrones y trabajadores afiliados al IMSS e ISSSTE, aumentan el saldo de la cuenta individual con el cual se pagará a los pensionistas la pensión de cesantía en edad avanzada o vejez previstas en la LSS de 1997 y la LISSSTE de 2007. Y para quien no cubra los requisitos, el Estado garantiza la entrega de una pensión, en cuyo caso el pago de la misma será financiado por los contribuyentes cautivos.

1.9.1. Principios de la Seguridad Social

Distintos son los significados de la palabra Principio, *parte primera de una cosa, nociones primeras de una ciencia o arte, Máxima, norma, o precepto, o bien elemento fundamental que constituye una cosa.*⁴² En atención a ser mi propósito mencionar los enunciados que fungen como Pilares de la Seguridad Social, emplearé, dentro del presente subinciso y en el desarrollo de la investigación, el significado de *elemento fundamental que constituye una cosa*, aquellos que dirigen un Sistema de Seguridad Social.

⁴¹ *Diccionario enciclopédico Grijalbo, op cit.*, p.1684.

⁴² Moliner, María, *Diccionario de uso del español*, 3a. ed., Madrid, Gredos, 2007, t. j-z, p. 2396.

Así, las reformas a las legislaciones de Seguridad Social que respeten los Principios de Seguridad Social por el legislador evitan igualar el trato entre un sujeto de Derecho de la Seguridad Social respecto del sujeto de derecho privado regido por la legislación: civil, mercantil, financiera o bursátil, porque si bien ambos son sujetos de derecho cada cual debe recibir en la ley que corresponda el trato conforme a la naturaleza de las relaciones jurídicas de la materia a la cual pertenecen.

El trato igual entre sujetos de Derecho de la Seguridad Social se logra si la legislación que los rige es conforme a los Principios de Seguridad Social que en general son: solidaridad, subsidiaridad, igualdad, inmediatez e irrenunciabilidad.

Respecto de la solidaridad, involucra en un primer plano a los sujetos de una sociedad en cuanto a que todos aportan para la percepción de prestaciones o servicios, sin embargo en materia del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez la solidaridad es mutua sólo entre quienes aportan al seguro por lo tanto los beneficios son para ello evitando la inadecuada diligencia de recursos (asistencia social a quien no aporte).

Subsidiaridad permite al asegurado con la consistencia en la entrega de aportaciones adquirir el derecho a solicitar los servicios brindados por el sistema de seguridad social al que se afilie aún cuando los beneficios sean mínimos.

La igualdad de trato en la atención para los afiliados sin distingo de: sexo, condición social o económica o de nacionalidad. La Inmediatez implica brindar al asegurado cuando lo requiera servicios de salud u otros con prontitud. Irrenunciabilidad, estipula no ser válida la renuncia de derechos por parte de un trabajador. A su vez, *Beveridge*, establece como principios de la seguridad social:

Universalidad en la cobertura;

Equidad o uniformidad en el trato;

Solidaridad y redistribución del ingreso;

Suficiencia de prestaciones;

Unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación en la gestión;

Sostenibilidad financiera.

Universalidad en la cobertura

El propósito es brindar cobertura a todos en el sistema de seguridad social: asalariados, trabajadores independientes y comunidad en general, garantizando a quienes lo necesiten la prestación de asistencia médica completa.

Elimina el sistema de seguros sociales de protección exclusivo para trabajadores asalariados. En cambio, se asume la protección de la persona física como función de la seguridad social con independencia de la actividad a la que se dedique.

Equidad o uniformidad en el trato

En la aplicación de este principio, *Beveridge* sugirió fijar tasas de cotización uniformes para todos los asegurados y atención de la salud igual, con independencia de las percepciones.

Así la población accedería al esquema básico y los asegurados con recursos mediante el pago de un seguro voluntario adicional tendrían prestaciones adicionales.

En los hechos sólo algunos países aplicaron un sistema igualitario en los términos sugeridos por *Beveridge*. La mayoría, entre ellos México, instituyeron sistemas de seguro social basados en cotizaciones y prestaciones estableciéndose una dualidad de trato a la población por una parte los asegurados cubiertos por los servicios de salud del seguro social y por otra las personas carentes de seguro social que en México son arropados por la Asistencia Social que brinda la Secretaría de Salud a través de servicios del Seguro Popular.

Redistribución del ingreso y solidaridad

En el pensamiento de *Beveridge*, toda la población tiene derecho de estar afiliada al Sistema de Seguridad Social y obligación de aportar al financiamiento del Sistema para garantizar el sostenimiento de éste. Además de asumir el compromiso de solidaridad entre: generaciones, entre personas sanas y personas enfermas, actuando de tal modo para mejorar la calidad de vida de las personas.

La Seguridad Social como Sistema redistribuye la riqueza a través del financiamiento tripartita (cuota obrero-patronal más la cuota social que el Estado aporta con parte de los impuestos), mientras con impuestos de contribuyentes cautivos el Estado sostiene la Asistencia Social, por ejemplo el Seguro Popular dirigido a personas no afiliadas a una Institución de Seguridad Social o 70 y más.

Sin embargo, Vicente Fox y el Presidente Calderón, de conocer el principio en cita se equivocaron en su aplicación porque quienes también se benefician de la Asistencia Social deben pagar con dinero o trabajo a la comunidad los servicios recibidos y por excepción, subsidiar con el erario a quien no puede pagar.

Suficiencia de prestaciones

La Seguridad Social debe cubrir todos los riesgos de trabajo y contingencias sociales y las prestaciones deben ser suficientes para garantizar protección a los usuarios. Para ello *Beveridge* en su Plan combinó tres instrumentos: 1. Seguros Sociales (columna vertebral del sistema) 2. Asistencia Social (complemento del sistema) para quienes en estado de necesidad no estén afiliados al Seguro Social y 3. Seguros voluntarios (adicional) para contratar atención médica personalizada en habitación más cómoda, variedad de comida y otros servicios no sanitarios.

Unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación en la gestión

Beveridge buscó promover la eficiencia de los servicios y reducir costos al eliminar: 1. programas con diversas administraciones; 2. unificar servicios de afiliación, recaudación, registro y pagos; 3. proveer de personal y equipo a las instalaciones; 4. con un régimen jurídico único simplificar su conocimiento y aplicación; 5. acceso del asegurado a los servicios, la transferencia de cobertura en caso de que éste cambie de ocupación, y 6. eliminar conflictos de competencia.

En suma, percibir unidad no como centralización sino como la responsabilidad general del Estado de asumir la eficaz gestión de las Instituciones Publicas de Seguridad Social y de los servicios que brindan, y, cuando una institución de seguridad social no esté a cargo del gobierno los asegurados

participen en la administración con carácter consultivo. Dicha participación refleja las necesidades de los derechohabientes y el cumplimiento de obligaciones.

Sostenibilidad financiera

La liquidez económica en cada país es distinta, por ello el principio de sostenibilidad financiera ha de aplicarse por etapas de un proyecto general que indique: prioridades y avances conforme se tengan recursos.

El Estado debe ordenar estudios y cálculos actuariales periódicamente para mantener el equilibrio financiero y evitar que personas con bajos recursos soporten cargas excesivas. Por su parte, la OIT sugiere tres principios clásicos en las inversiones de Seguridad Social: *seguridad*, con el objeto de *garantizar* el mantenimiento de los fondos; *rendimiento*, para maximizar el fondo y así poder controlar el aumento de las cotizaciones y mantener las prestaciones; y la *liquidez*, para disponer del efectivo suficiente cuando se necesite.

Asimismo, es importante que las inversiones tengan el objetivo de cumplir con los principios de *utilidad social y utilidad pública*; como la finalidad de los servicios que brinda el Seguro Social no están pensados para lucrar sino para garantizar la protección social de los asegurados y sus familiares el principio de *utilidad social se encomienda a la Institución pública el manejo de los fondos del Seguro Social...considerando que en esta forma los asegurados tienen mayores garantías en lo que respecta a la prestación de servicios y de pensiones por parte del sistema.*⁴³

El principio de *utilidad pública incide en la inversión de las reservas y busca satisfacer el interés público porque en igualdad de circunstancias entre seguridad y rendimiento se prefiere la inversión que garantiza la mayor utilidad social.*⁴⁴

El objetivo fundamental de los dos principios es garantizar las prestaciones (OIT-AISS 2001a, 2001b) para lo cual también es importante la *evaluación*

⁴³ Instituto Mexicano del Seguro Social, *Exposición de Motivos y Ley del Seguro Social, Reglamento y Decreto Presidencial*, México, s.e., 1943, p. 47.

⁴⁴ *Idem.*

actuarial completa de cualquier reforma que se proponga antes de adoptar una nueva legislación (OIT 2002: 4-5).

En México, los legisladores al aprobar la reforma de 2008 al régimen de inversión de fondos de retiro que permite a las SIEFORE invertir en instrumentos financieros de alto riesgo, no garantizaron la protección del saldo acumulado en las cuentas de ahorro para el retiro y evitar así que en ocasión de presentarse una crisis financiera, ésta provocara minusvalía en instrumentos financieros y, consecuentemente, el efecto es la actualización adversa del saldo de la cuenta individual de algunos trabajadores.

Actualización de beneficios

Aunados a los seis principios propuestos por *Beveridge*, expresamos el presente y uno más. La aplicación del principio no deroga beneficios anteriores del Sistema de Seguridad Social, incorpora otros beneficios. Cada nuevo beneficio está pensado para resolver problemas en la administración de servicios y el desarrollo económico de los derechohabientes.

Ayuda la distribución de las partidas presupuestales a los distintos ramos que integran un Sistema de Seguridad Social que aunada a la coordinación administrativa lo adecua con la realidad económica de sus derechohabientes.

Simplificación administrativa

Permite a los afiliados acceder con inmediatez a los servicios y beneficios del Seguro Social. Además, facilita en cuento a los procedimientos (recurso de inconformidad), trámites ordinarios o extraordinarios que deban iniciar los afiliados, que les sean sencillos en la forma tradicional (escritos) como mediante el uso de las *Tic's* y el lapso corto de la resolución.

Asimismo, publicitar los beneficios vigentes y promover la incorporación de nuevos beneficios e informar cuando se concretan dándolos a conocer para el conocimiento y propiciar así el goce y disfrute de los nuevos beneficios por parte de los afiliados.

1.9.2. Cuota obrero-patronal

El IMSS recibe de los patrones conforme a la LSS *Artículo 5-A. [...] XV. Cuotas obrero patronales o cuotas: las aportaciones de seguridad social establecidas en la Ley a cargo del patrón, trabajador y sujetos obligados;...* Del trabajador que recibe salario superior al mínimo el patrón retiene la parte proporcional de la cuota obrero patronal, en cambio del trabajador que perciba salario mínimo el patrón cubre el cien por ciento de la cuota obrero patronal, acorde a la LSS. *Artículo 36. Corresponde al patrón pagar íntegramente la cuota señalada para los trabajadores, en los casos en que éstos perciban como cuota diaria el salario mínimo.*

Además en la Legislación del Seguro Social se establece que ante el incumplimiento de la obligación de entregar la cuota obrero-patronal el IMSS esta facultado para sancionar al patrón con el cobro de la actualización que corresponda y los recargos *Artículo 40-A Cuando no se enteren las cuotas... dentro del plazo establecido en las disposiciones respectivas, el patrón cubrirá a partir de la fecha en que los créditos se hicieran exigibles, la actualización y los recargos correspondientes en los términos del código...*

1.9.3. Cuota social

Parte proporcional depositada mensualmente por el Gobierno Federal en la cuenta individual de cada trabajador y se establece en el artículo 168 fracción IV de la Ley del Seguro Social.

Artículo 168. Las cuotas y aportaciones...serán: [...]

IV. Una cantidad por cada día de salario cotizado, que aporte mensualmente el Gobierno Federal, por concepto de cuota social, para los trabajadores que ganen hasta quince veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, que se depositará en la cuenta individual de cada trabajador asegurado...

1.10. Sistemas Públicos de Pensiones

El común denominador de los sistemas públicos de pensiones en México en el ramo de cesantía en edad avanzada y vejez, es su esquema de beneficios definidos financiados con una contribución tripartita. Adicionalmente a dicho esquema, hubo necesidad de constituir reservas para invertir los recursos y con los rendimientos coadyuvar a sostener las pensiones futuras. El esquema de beneficios definidos y contribución tripartita derivó en un plan público de reparto solidario para el pago de pensiones de cesantía en edad avanzada y vejez de trabajadores al servicio de particulares y de trabajadores al servicio del Estado afiliados en el IMSS e ISSSTE.

Los administradores del plan público de reparto solidario para el pago de pensiones deben vigilar el equilibrio financiero del esquema, para evitar un riesgo financiero y deben, también, actualizar el monto de las contribuciones de quienes involucra el plan y realizar los ajustes pertinentes en la inversión de los recursos.

Sin embargo, no es suficiente vigilar el equilibrio financiero del plan público de pensiones puesto que es importante vigilar variables externas que pueden afectarlo. Sobre este tenor, en los últimos años se han detectado dos variables: el cambio demográfico y el aumento en la esperanza de vida de las personas, lo cual provoca descapitalización.

Para evitar la descapitalización de un plan público de pensiones provocada por las variables señaladas en el párrafo anterior, se incrementa el monto de las aportaciones o se modifican las prestaciones, incluso se pueden aplicar ambas. La aplicación de alguna o de ambas medidas enunciadas se concreta a través de reformas: paramétricas, estructurales o mixtas:

Reformas paramétricas

En este tipo de reformas, se continúa con un esquema de beneficios definidos y sólo se modifican los montos de las pensiones y los requisitos para obtenerlas, a través de:

- *Incrementar los años de cotización;*
- *Aumentar la edad de retiro;*

- *Establecer un salario regulador, basado en un procedimiento de éste, y*
- *Fijar límites a las pensiones.*

Reformas estructurales

Para lograr una reforma estructural, es requisito adoptar un sistema de contribuciones definidas, donde éstas se depositan en una cuenta individual a nombre de cada afiliado al sistema y donde el monto de la pensión futura dependerá exclusivamente, entre otros, de lo siguiente;

- *Monto de las aportaciones;*
- *Tiempo de cotización;*
- *Tasas reales de interés que obtengan los recursos depositados en las cuentas individuales;*
- *Edad de jubilación.*

Reformas mixtas

Estas reformas combinan el sistema de beneficio definido, con un componente basado en cuentas individuales. De los tipos de reformas antes mencionados, es generalmente reconocido que sólo los sistemas de pensiones basados en contribuciones definidas garantizan la viabilidad financiera, ya que no dependen de los cambios demográficos.⁴⁵

En México la LSS de 1997 y la LISSSTE de 2007, incorporaron una reforma mixta para el pago de pensiones de cesantía en edad avanzada y vejez a través del nuevo plan privado de capitalización de recursos depositados en la cuenta individual aperturada por cada trabajador en una AFORE.

1.11. Sistema de Ahorro para el Retiro

El SAR en su primera etapa 1992-1997, constituyó la figura jurídica del seguro de retiro adicional al seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad

⁴⁵ Guerrero Rodríguez, Daniel Enrique, *La Ley del ISSSTE de marzo de 2007: El nuevo régimen de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado*, México, Senado de la República-ITAM, 2008, pp. 49, 50.

avanzada y muerte previsto en la LSS de 1973, que se estableció como medida precautoria a una crisis en el ramo de pensiones, la cual se presentaría por el aumento de la población con derecho a una pensión y disminución de la población económicamente activa. El desequilibrio poblacional haría insostenible el sistema de reparto solidario de contribuciones y beneficios definidos otorgados por el IMSS e ISSSTE antes de las reformas a la LSS en 1997 y a la LISSSTE de 2007.

A partir de 1997 se crearon las AFORE, instituciones financieras encargadas de administrar el ahorro para el retiro depositado en la cuenta individual aperturada por cada trabajador. El saldo de la cuenta individual es resultado de las aportaciones del trabajador, patrón y Gobierno Federal, depositadas en la misma.

Los recursos acumulados son invertidos por las SIEFORE en instrumentos financieros. Así, con el rendimiento y el saldo acumulado en la cuenta individual se financiarán el pago de pensión de cesantía en edad avanzada o de vejez los futuros pensionistas del IMSS e ISSSTE, claro, siempre y cuando reúnan los requisitos para el disfrute de alguna de las pensiones referidas, de las prestaciones económicas y en especie del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, señaladas en la Ley del Seguro Social y la Ley del ISSSTE.

Cuando se decidió establecer el SAR se partió de la premisa que todos los trabajadores afiliados en el IMSS tenían un trabajo formal y, por lo tanto, lograrían cubrir las mil doscientas cincuenta semanas cotizadas que la LSS exige para tener derecho a una pensión del seguro de RCV del Seguro Social.

Sin embargo, la CONSAR, en el primer informe trimestral que envió al Congreso de la Unión en marzo de 2011, establece que las AFORE administraron 40, 850,195 millones de cuentas individuales de trabajadores afiliados al IMSS, pero de dicho universo de cuentas sólo *21, 719, 036 millones de cuentas individuales recibieron al menos una aportación obligatoria al seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV) en los últimos tres años.*⁴⁶

⁴⁶ CONSAR, *informe trimestral al H. Congreso de la Unión sobre la situación del SAR Enero - marzo de 2011*, 2011, México, p. 16 [citado 27-05-11] disponible en: http://www.consar.gob.mx/otra_informacion/pdf/transparencia/Informe_al_Congreso_Trimestre_1_2011.pdf

Así, 19, 131, 159 millones de cuentas individuales están inactivas lo cual no implica que los titulares de dichas cuentas hayan necesariamente dejado de laborar sino sólo que han dejado de laborar en el mercado formal, para trabajar de manera independiente por honorarios, en un subempleo o en el mercado informal.

De continuar dichas cuentas individuales inactivas los titulares de las mismas no podrán acumular las mil doscientas cincuenta semanas de cotización reconocidas por el IMSS. Consecuentemente no tendrán derecho al pago de una pensión del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

La capitalización de ahorro para el retiro a base de cuenta individual tuvo su antecedente con el seguro adicional del SAR 1992-1997. El sistema de cuenta individual se continuó a partir de la vigencia de la LSS de 1997 y en la nueva LISSSTE de 2007, el sistema de cuenta individual donde los trabajadores acumulan su ahorro en las distintas subcuentas para auto pensionarse por cesantía en edad avanzada o vejez al finalizar su trayectoria laboral.

1.11.1. Cuenta Individual

Es aquélla de la que es titular un trabajador afiliado al IMSS o ISSSTE. En el caso de los primeros, se depositan las cuotas obrero-patronales, cuota social y sus rendimientos, además se registrarán las aportaciones del INFONAVIT, aportaciones voluntarias y complementarias.

Tratándose del titular de una cuenta individual afiliado al ISSSTE, la dependencia en la cual labore el trabajador deposita las aportaciones correspondientes en las subcuentas: de ahorro para el retiro, del fondo de la vivienda y de aportaciones voluntarias.

El trabajador no afiliado puede abrir una cuenta individual y depositar recursos en su subcuenta de retiro o subcuenta de aportaciones voluntarias para pensionarse. El fundamento está previsto en los artículos 74, 74 bis. y 74 ter., de la LSAR, a su vez el artículo 35 del RLSAR dice.

Artículo 35. Las Cuentas Individuales de los Trabajadores y de los Trabajadores no Afiliados, se integrarán en su caso, por cualquiera de las siguientes Subcuentas:

I. RCV IMSS, relativa al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez previsto en la Ley del Seguro Social;

II. RCV ISSSTE, relativa al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez previsto en la Ley del ISSSTE;

III. Vivienda;

IV. Del Fondo de la Vivienda;

V. Aportaciones voluntarias;

VI. Aportaciones complementarias de retiro;

VII. De ahorro a largo plazo, y

VIII. Las demás que establezca la Comisión mediante disposiciones de carácter general.

Subcuenta de Retiro

En esta subcuenta se depositan los ahorros de un trabajador inscrito en el Instituto Mexicano del Seguro Social o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado o de un trabajador no afiliado. El saldo acumulado permite al trabajador que por cesantía en edad avanzada o vejez y cubiertas mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales en cualquiera de los dos Institutos referidos, tramitar el pago de una pensión o, en caso de negativa, solicitar la entrega del saldo acumulado en una sola exhibición.

Subcuenta de vivienda

Los recursos depositados en la subcuenta de vivienda o del Fondo de la Vivienda permiten al trabajador afiliado en el IMSS o ISSSTE una vez cubiertos los requisitos, tramitar un crédito hipotecario individual o mancomunado en caso de cotizar su cónyuge, para el financiamiento de una vivienda a través del INFONAVIT, FOVISSSTE, o de una Sociedad Financiera de Objeto Limitado.

Subcuenta de Aportaciones Voluntarias

El trabajador puede depositar aportaciones al acudir a la AFORE, o si lo prefiere instruir a su patrón para que un porcentaje de su salario sea canalizado.

Al no haber monto menor o mayor, el deposito incrementa el saldo de la cuenta individual de autorizarlo el trabajador o ser retirado cada dos o seis meses.

Subcuenta de Aportaciones Complementarias

Las aportaciones complementarias tienen el propósito de incrementar el fondo de retiro del trabajador, y al igual que las aportaciones voluntarias éstas también las puede depositar el trabajador o su patrón previa autorización del primero al segundo. Pero a diferencia de las aportaciones voluntarias, las aportaciones complementarias son retirables hasta cubrir los requisitos para el trámite de pensión por cesantía en edad avanzada o por vejez.

1.11.2. Traspaso de Cuenta Individual

El traspaso es la figura jurídica que permite a un trabajador, previo llenado de una solicitud proporcionada por el agente promotor, cambiar su cuenta individual a otra administradora. Cada trabajador podrá hacer uso del traspaso una vez cada año y por excepción antes de un año ya por traspaso indebido, ya porque una AFORE ofrece mejor Rendimiento Neto.

Al trámite de traspaso de cuenta individual a través de un agente promotor de AFORE, se une la opción de realizar el trámite a través del METI⁴⁷ desde el 1° de marzo de 2012 (artículo 126 fr. II de las DCGMOSAR). La solicitud de traspaso vía electrónica se sujeta a lo previsto en el capítulo IV y V de las DCGMOSAR.

Además cabe señalar que la realización del traspaso de cuenta individual sea de manera convencional o por la modalidad en línea que implica tres efectos básicos: el primero relacionado con el tiempo, el segundo con las acciones (títulos nominativos) y el tercero con el trámite de crédito hipotecario ante INFONAVIT.

⁴⁷ Medio Electrónico de Traspasos por Internet.

Respecto del primer efecto, los traspasos de cuenta individual se realizan en: enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre. Efectuar el trámite de traspaso en los meses citados significa que el trabajador recibirá en su domicilio de parte de la AFORE *Dentro de los cinco días hábiles posteriores a la fecha de la liquidación de recursos... una constancia de Traspaso* (Artículo 148 fr. I de las DCGMOSAR).

En cambio, si el titular de una cuenta individual realiza el traspaso en meses pares la concreción del trámite llevará más tiempo sin que exceda el término señalado en el artículo 125 de las DCGMOSAR *de setenta días hábiles*, incluida la liquidación de recursos, contados a partir de la fecha de firma de la Solicitud de Traspaso, lo cual implica que la cuenta individual permanezca administrada más tiempo del deseado por el trabajador por la AFORE transferente antes de pasar a la AFORE receptora.

El titular de una cuenta individual adquiere la figura de socio con derecho a la parte proporcional de la masa de dinero conformada por todos los contratantes de una cuenta individual en la AFORE de su preferencia. La AFORE mediante una empresa especializada (SIEFORE), invierte dicha masa de dinero para hacerla crecer tanto como sea posible. Además como miembro de una sociedad adquiere obligatoriamente de forma involuntaria acciones, instrumentos que están sujetos al movimiento de precio conforme a la rentabilidad del portafolio de inversión.

Así, cuando un trabajador solicita el traspaso de su cuenta individual a otra AFORE ocurre, como en cualquier empresa mercantil, la necesaria liquidación de acciones, porque si la sociedad produce utilidades las acciones suben de precio, por tanto cuando un trabajador solicita el traspaso de cuenta individual sale de la sociedad, lo cual trae la liquidación de sus acciones, esto es, la venta de los documentos en el mercado de valores para entregar la cantidad favorable o desfavorable que resulte a la AFORE receptora elegida por el trabajador.

El tercer efecto de un traspaso de cuenta individual consiste en convertirse en obstáculo contingente para el trámite de crédito hipotecario ante INFONAVIT, el obstáculo culmina cuando se concreta el traspaso solicitado por el trabajador o en caso de tratarse de un traspaso indebido de cuenta individual hasta que el trabajador reclama o al transcurrir ciento ochenta días naturales.

1.12. Sistema de Reparto

El sistema de reparto es anterior a la creación del SAR 1992-1997; se basa en un esquema de beneficio definido y el principio de solidaridad se sigue aplicando por el IMSS a petición de los afiliados que invocan el texto de los artículos: tercero, cuarto y quinto transitorios del decreto publicado en el DOF de fecha 21 de diciembre de 1995.

El sistema de reparto constituye un fondo solidario para el pago de pensiones de cesantía en edad avanzada y vejez financiado con las aportaciones de los trabajadores jóvenes. En el sistema de reparto el monto de la pensión por lo general es igual al último salario percibido por el trabajador.

1.13. Seguro de Retiro

El seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez comprende la segunda etapa del SAR que inició su vigencia en 1997, cuando el legislador incorporó el seguro de retiro complementario de la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, al artículo 152 de la LSS. Asimismo el legislador federal en el artículo 76 de la Ley del LISSSTE de 2007, incorporó el seguro adicional de retiro del SAR 1992-1997; para quedar como seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; los cambios en las legislaciones referidas fomentan el ahorro individual de cada trabajador afiliado.

1.14. Minusvalía

Disminución del valor de uno o varios instrumentos financieros en que invierten parte de los ahorros de retiro las SIEFORE. La minusvalía se produce por volatilidad financiera provocando alza en las tasas de interés de instrumentos financieros de renta fija a largo plazo. Verbigracia, si antes de la volatilidad financiera un bono pagó 7% y otro similar recién emitido paga 8%, la venta del primer bono significa la minusvalía del 1% del bono y, por tanto, pérdida de dinero.

Así, la crisis financiera internacional de 2008 provocó la minusvalía de los recursos administrados por las AFORE; las SIEFORE realizaron la venta de instrumentos y ello hizo que los trabajadores perdieran *4,400 millones de pesos*.⁴⁸ y *el rendimiento de las AFORES no pasó del 1.12 por ciento*.⁴⁹

Algunos trabajadores aún pueden decidir el régimen para tramitar pensión de cesantía en edad avanzada o vejez (régimen de 1973 o de 1997). Sin embargo, a los trabajadores obligados a tramitar una pensión de cesantía en edad avanzada o vejez con el régimen de 1997, les afectarán las minusvalías, porque las AFORE para la entrega de los recursos del SAR tomarán la última actualización del saldo de la cuenta individual. De lo anterior, se sigue que ante la imposibilidad de predecir cuándo se presentará una minusvalía, es necesario blindar el saldo de la cuenta individual para subsanar pérdidas del saldo acumulado para el retiro.

1.15. Organismos Internacionales

A continuación se citan fragmentos de algunos documentos emitidos por la: *OIT, ONU y la OEA*. Los fragmentos citados constituyen las bases internacionales del derecho a la jubilación y adquisición de vivienda para los trabajadores e influyeron en algunos países la regulación de ambos derechos.

El Convenio 35 de 1933 coadyuvó para que México en 1943 concretase lo expresado en el artículo 123 fr. XXIX creando el IMSS, mismo que hasta 1997 administró e invirtió los recursos de los seguros de: cesantía en edad avanzada y vejez y paga alguna pensión de estos seguros a quien adquiere el derecho de tramitarla conforme a la Ley del Seguro Social de 1973.

En el tema del derecho a la adquisición de vivienda, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, amplió a toda persona este derecho, que en el artículo 123 fr. XII, de la Constitución mexicana, se otorga exclusivamente a los trabajadores.

⁴⁸ Buen Lozano, Néstor De, *La decadencia de la seguridad social*, México, Porrúa, 2010, p. 34.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 35.

1.15.1. Organización Internacional del Trabajo

En 2011 se cumplieron 128 años de inicio del seguro social en Alemania, a través de la tercia de leyes de protección para los trabajadores contra: enfermedad, invalidez y vejez promovidas por *Otto von Bismarck*. El modelo del Canciller para el sostenimiento del Seguro Social se basó en cotizaciones de trabajadores, patrones y el Estado, este último como regulador del Seguro Social.

Asimismo, en 2011 cumplió 92 años de creada la Organización Internacional del Trabajo, misma que en 1919 se instituyó como organización impulsora del Seguro Social y como instrumento de protección de los trabajadores y sus familias en los riesgos laborales y del devenir de la vida.

La Organización Internacional del Trabajo en el primer acuerdo elaborado se pronunció por la protección de la maternidad, se preocupó por desarrollar el concepto de seguro social, el cual culminó en la primera mitad del siglo XIX cuando *Sir William Beveridge* en un informe de 1942 propuso un plan de “*seguridad social*” integrando: seguros sociales, asistencia social y seguros voluntarios.

Además la OIT en 1944, con lo expresado en la *Declaración de Filadelfia*, secundó en materia de pensiones de vejez lo expresado en el Convenio 35 y el informe de *Beveridge*. La influencia de dicha Declaración en la Carta Magna de la Organización Internacional del Trabajo, se aprecia en el preámbulo de la misma.

*Considerando que la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social; Considerando que existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos... constituye una amenaza para la paz y armonía universales; y considerando que es urgente mejorar dichas condiciones, por ejemplo en lo concerniente a reglamentación de... garantía de un salario vital adecuado...protección de las mujeres, pensiones de vejez y de invalidez...*⁵⁰

⁵⁰ Organización Internacional del Trabajo, *Constitución*, Reformada (10/05/44), Ginebra, [citado 7-12-11] disponible en: <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/iloconst.htm>

La cita identifica acertadamente *a la pobreza como problema económico porque pone en peligro la prosperidad de todos, y político porque la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social.*

Convenio 35

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo reunida en Ginebra el 8 de junio de 1933, en el marco de la decimoséptima reunión, adoptó diversas proposiciones relativas al seguro obligatorio de vejez, recogidas en el Convenio 35 (29 de junio de 1933) sobre el seguro de vejez (industria, etc.) sometido a ratificación, de acuerdo con las disposiciones de la Constitución de la OIT. Fragmentos de los artículos 1, 2, 4 y 5 Convenio 35 se citan a continuación.

Artículo 1. Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se obliga a establecer...un seguro obligatorio de vejez en condiciones... equivalentes a las previstas en el presente Convenio.

Artículo 2.1. El seguro obligatorio de vejez se aplicará a los obreros, empleados y aprendices de las empresas industriales, de las empresas comerciales y de las profesiones liberales, así como a los trabajadores a domicilio y del servicio doméstico.

2. Sin embargo, cada Miembro podrá establecer en su legislación nacional las excepciones que estime necesarias en lo que respecta:

a) a los trabajadores cuya remuneración exceda de un límite determinado y, cuando la legislación no establezca esta excepción general, a los empleados que ejerzan profesiones consideradas habitualmente como profesiones liberales;

b) a los trabajadores que no perciban remuneración en metálico;

c) a los trabajadores jóvenes, menores de una edad determinada, y a los trabajadores que, cuando por vez primera comiencen a trabajar, tengan demasiada edad para ingresar en el seguro;

d) a los trabajadores a domicilio cuyas condiciones de trabajo no puedan asimilarse a las de los asalariados;

e) a los miembros de la familia del empleador;

f) a los trabajadores que por estar ocupados en empleos de corta duración no puedan cumplir las condiciones exigidas para la concesión de las prestaciones y a las personas que sólo realicen trabajos asalariados a título ocasional o accesorio;

g) a los trabajadores inválidos y a los titulares de una pensión de invalidez o de vejez;

h) a los funcionarios retirados que realicen un trabajo asalariado y a las personas que disfruten de una renta privada, cuando el retiro o la renta sea, por lo menos, igual a la pensión de vejez prevista por la legislación nacional;

i) a los trabajadores que durante sus estudios den lecciones o efectúen trabajos remunerados a fin de adquirir una formación que les permita ejercer la profesión correspondiente a dichos estudios;

j) a los trabajadores domésticos que estén al servicio personal de empleadores agrícolas.

4. El presente Convenio no se aplica ni a la gente de mar ni a los pescadores.

Artículo 4. *El asegurado tendrá derecho a una pensión de vejez a la edad que fije la legislación nacional, edad que en los regímenes de seguro de los asalariados no podrá exceder de los sesenta y cinco años cumplidos.*

Artículo 5. *El derecho de pensión podrá sujetarse al cumplimiento de un período de prueba, que puede implicar el pago de un número mínimo de cotizaciones a partir del ingreso en el seguro o durante un período determinado que preceda inmediatamente a la realización del riesgo.⁵¹*

También en 1933 a través del Convenio 36 de la OIT sobre seguro de vejez se buscó establecer un seguro de vejez para trabajadores de empresas agrícolas.

⁵¹ Organización Internacional del Trabajo, C35 (*Dejado de lado*) *Convenio sobre el seguro de vejez (industria, etc.)*, 1933, 1937, Ginebra, [citado 11-11-11], disponible en: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C035>

1.15.2. Organización de las Naciones Unidas

Organismo creado en 1945, sustituyó a la Sociedad de Naciones. De entre los fines que persigue la ONU destacan: la resolución pacífica de conflictos y el progreso social de sus miembros.

La ONU es un importante foro de discusión internacional; pero también es una organización que ante la imposibilidad de aplicar coerción a sus miembros es débil. *George Bush* hijo con todo y que el informe de observadores de la ONU mostró que *Sadam Husein* no tenía armas y por tanto no representaba un peligro a la comunidad internacional, sin embargo no acató lo dicho por la ONU y ordenó la incursión militar injustificada a Irak con su desacato *Bush* evidencio cuán débil es la ONU.

Con todo, la ONU emite sus resoluciones y dentro de éstas destaca la aprobada por unanimidad en diciembre de 1948, para redactar la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la cual hablo en el siguiente subinciso.

Declaración Universal de los Derechos Humanos

La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas resolvió, por unanimidad en diciembre de 1948, aprobar los 30 artículos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

La Declaración proclama los derechos personales, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales del hombre, limitados por el reconocimiento de los derechos y libertades del otro, de la moral, el orden público y bienestar general.

Entre los derechos que la Declaración enuncia sólo cito a continuación los relacionados con la presente investigación *Artículo 25. 1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure,...en especial...la vivienda,...tiene asimismo derecho a los seguros en caso de...vejez...*⁵²

⁵² Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 1948, Nueva York, [citado 11-11-11], disponible en: http://www.un.org/es/comun/docs/?path=/es/documents/udhr/index_print.shtml

Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales

La Asamblea General de Naciones Unidas siguió la tónica de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de diciembre de 1948, al punto de llevar a cabo sesiones que dieron como resultado en 1955 la autorización de dos pactos de Derechos Humanos.

Los pactos en materia de Derechos Humanos tocaron lo concerniente a derechos civiles y políticos y el otro pacto a los derechos económicos, sociales y culturales; éste último abierto a la firma, ratificación y adhesión de los países que en aquel año formaron parte de la ONU mediante la resolución 2200 A (XXI).

El pacto está vigente desde el 3 de enero de 1976, después de ser ratificado; de entre todos los artículos de que consta el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, en materia de Seguro Social en el artículo 9 establece el reconocimiento de dicho derecho, asimismo el artículo 11 reconoce el derecho que toda persona tiene a vivienda adecuada.

Artículo 9. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

Artículo 11. 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso...vivienda...⁵³

1.15.3. Organización de Estados Americanos

Es una organización supranacional, de carácter regional, en la que están integrados los estados independientes del continente americano (excepto Cuba). Este organismo fue fundado por 21 países el 30 de abril de 1948, durante la IX Conferencia Panamericana, suscribieron *El Pacto de Bogotá*.

Nacida en el contexto del panamericanismo, su precedente más inmediato fue la Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas (Unión Panamericana

⁵³ Organización de las Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales*, 1976, Nueva York, [citado 11-11-11], disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>

desde 1910), la cual a su vez fue fundada en 1890 y en 1948 se convirtió en Secretaría General de la Organización de Estados Americanos.

Uno de sus objetivos es promover, a través de la cooperación activa, el desarrollo económico, social y cultural de los países miembros.

La Carta fundacional de la OEA ha sido reformada en cuatro ocasiones: por *el Protocolo de Buenos Aires* (firmado en 1967 y vigente desde 1970), por *el Protocolo de Cartagena de Indias* (aprobado en 1985 y vigente desde 1988), por *el Protocolo de Washington* (1992, vigente desde 1997) y por *el Protocolo de Managua* (1993, vigente desde 1996).

Carta de la Organización de Estados Americanos

La Carta de la Organización de Estados Americanos establece en el artículo 34 inciso k, los objetivos que los gobiernos⁵⁴ de los países miembro de la OEA habrán de procurar y, atendiendo al tema de investigación, posibilitar el ejercicio pleno del derecho a la adquisición de vivienda a los trabajadores como sector importante por el porcentaje que representa de la población.

Asimismo, el artículo 45 del mismo ordenamiento establece que cada asalariado al percibir un salario justo le permita a él y su familia acceder a un nivel decoroso de vida tanto en el período productivo como en la vejez.

Por último, el artículo 46 hace mención del reconocimiento de los Estados miembro de la OEA para armonizar la legislación en materia del trabajo y la seguridad social en América con el propósito de lograr que los trabajadores hagan uso pleno de sus derechos en ambas materias, tal como lo establecen los artículos 34 y 45.

Artículo 34. Los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza..., son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. Para

⁵⁴ Las políticas económicas neoliberales han propiciado distanciamiento en los países miembros, es el caso del actual régimen del Presidente venezolano Hugo Chávez.

lograrlos, convienen... en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas:

k) Vivienda adecuada para todos los sectores de la población.

Artículo 45. Los Estados miembros, convencidos de que el hombre sólo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo,...convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de los siguientes principios y mecanismos:

b) El trabajo es un derecho y un deber social,...debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez,...;

i) Disposiciones adecuadas para que todas las personas tengan la debida asistencia legal para hacer valer sus derechos.⁵⁵

Carta Internacional Americana de Garantías Sociales o Declaración de los Derechos Sociales del Trabajador

El documento en análisis se adoptó *en la Ciudad de Río de Janeiro, Brasil* en el año de 1947. El objetivo de elaboración del manifiesto fue declarar los principios que amparan a los trabajadores, así como el mínimo de derechos que los mismos deben gozar en los Estados Americanos, lo cual se enuncia en el artículo 1. En cuanto al derecho de los trabajadores a obtener una casa se establece en el artículo 5.

Además en los artículos 28 y 31, se enfatiza el derecho de los trabajadores a acceder a los Sistemas de Seguridad Social así como procurar los medios de subsistencia en caso de cesantía en edad avanzada o vejez.

⁵⁵ Organización de Estados Americanos, *Carta de la Organización de Estados Americanos*, 1948, Bogotá, [citado 11-11-11] disponible en: <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Basicos14.htm>

Artículo 1. La presente Carta...declara los principios...que deben amparar a los trabajadores de toda clase y constituye el mínimo de derechos de que ellos deben gozar en los Estados Americanos.

...

Esta Carta de Garantías Sociales protege por igual a hombres y mujeres.

Artículo 5. Los trabajadores tienen derecho...a la distribución de casas baratas, cómodas e higiénicas para obreros, empleados y campesinos.

Artículo 28. Es deber del Estado proveer en beneficio de los trabajadores medidas de previsión y seguridad sociales.

Artículo 31. Los trabajadores, inclusive los...agrícolas,...a domicilio,...domésticos, los empleados públicos, los aprendices aunque no reciban salario y los trabajadores independientes, cuando su afiliación fuere posible, tienen derecho a un sistema de seguro social obligatorio orientado hacia la realización de los objetivos siguientes:

c) Procurar los medios de subsistencia en caso de cesación o interrupción de la actividad profesional como consecuencia de enfermedad o accidente, maternidad, invalidez temporal o permanente, cesantía, vejez o muerte prematura del jefe de la familia.⁵⁶

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

En el marco de la Novena Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá Colombia en 1948, se elaboró la Declaración en análisis, misma que en su artículo 11 precisa el derecho de toda persona a preservar la salud y el artículo 16 señala el derecho a la seguridad social ante el desempleo o la vejez.

Artículo 11. Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y

⁵⁶ Organización de Estados Americanos, *Carta Internacional Americana de Garantías Sociales*, 1947, Río de Janeiro [citado 11-11-11] disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Tratlnt/Derechos%20Humanos/OTROS%2001.pdf>

la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad.

*Artículo 16. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez.*⁵⁷

Protocolo de San Salvador

En 1999 inició vigencia el Protocolo de San Salvador adoptado en El Salvador el 17 de noviembre de 1988, documento paralelo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos celebrada en Costa Rica. Dicho documento precisa el derecho que toda persona tiene a la seguridad social.

Artículo 9. Derecho a la Seguridad Social

*1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez...para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes...*⁵⁸

Con la presente cuartilla se concluye el análisis de conceptos, generalidades y artículos de algunos documentos emitidos por organismos internacionales relacionados con los ramos de cesantía en edad avanzada, vejez y derecho a la adquisición de vivienda de los trabajadores.

En el capítulo 2 revisamos la aplicación del seguro de retiro en algunos países de los cinco continentes para confrontar con el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez en México y elaborar un anexo con los datos que resulten.

⁵⁷ Novena Conferencia Internacional Americana, *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, 1948, Bogotá, [citado 11-11-11] disponible en: <http://www.cidh.org/basicos/Basicos1.htm>

⁵⁸ Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", *Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"*, 1988, Vigente desde 16/11/1999 San Salvador, [citado 11-11-11], disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/a-52.html>

CAPÍTULO 2

EL SEGURO DE RETIRO EN ALGUNOS PAÍSES

El dinamismo demográfico del siglo XX es la causa del aumento en el número de habitantes, a su vez los programas de vacunación para el combate de enfermedades han extendido la esperanza de vida y consecuentemente la longevidad de los habitantes en los países del mundo. La demografía y longevidad asociada con el número de trabajadores que llegan a la edad de retiro en países de los cinco continentes son factores que aumentarán, conforme transcurra el siglo XXI, el número de pensionistas aplicando una mayor presión que la actual al régimen de pensiones de retiro. Los factores mencionados son los que principalmente han llevado a que los Gobiernos de los países seleccionados en el presente capítulo iniciaran ajustes en el régimen de pensiones de cesantía en edad avanzada y vejez para evitar el desequilibrio financiero.

2.1. ASIA

Con una superficie aproximada de 45 millones de kilómetros cuadrados que es casi un tercio del planeta, esta zona del mundo se ha transformado y una parte de ese cambio se sitúa en el renglón demográfico.

En Asia y en los continentes restantes las instituciones de seguridad social cada vez tienen mayor problema para pagar las pensiones de retiro porque los recursos del seguro de retiro son insuficientes a causa del creciente número de pensionistas; ésta es la razón del porqué los gobiernos de algunos países asiáticos ajustan el régimen de pensiones de retiro de los trabajadores.

Asia comprende más de 50 países, pero sólo analizamos cinco: *China, Japón, India, Irán e Israel*. Tal razón obedece a que estos países al inicio de la segunda década del tercer milenio, en mayor o menor grado, tienen en común un problema que consiste en el envejecimiento sostenido de su población económicamente activa lo cual se traducirá en el pago de una pensión de retiro al trabajador que adquiera el derecho legislado.

2.1.1. China

En la China del siglo XIII la edad de jubilación de los funcionarios administrativos ocurría a los 68 años y de manera exclusiva, por mandato imperial antes de cumplir esa edad. En ninguno de los casos se llegó a entregar una pensión vitalicia pues sólo se entregaba en una sola exhibición una suma de dinero. Aunque, *también se da el caso que... al mismo interesado se le nombre en un puesto honorífico y perciba entonces una pensión igual a la mitad del sueldo previsto para ese puesto. En todos los casos, no hay pensión de jubilación regular, pues se admite, en virtud de los principios tradicionales, que los hijos deben mantener a sus padres durante la vejez.*⁵⁹

El seguro de retiro en la China del siglo XXI

El régimen de pensiones de retiro en China en el inicio de la segunda década del siglo XXI está integrado por: *el sistema de reparto financiado por el patrón que aporta hasta el 20 por ciento de la nómina,... y el sistema de cuentas individuales financiadas con cotizaciones del 8 por ciento de los ingresos brutos del trabajador y por subvenciones gubernamentales.*⁶⁰

El aspecto demográfico en China, como en la mayoría de los países que analizamos en este capítulo, es un factor que, conforme transcurra el presente siglo, pondrá en crisis los regímenes de pensiones de retiro porque el censo de población de 2010 mostró que son 1,354.1 millones de chinos y de esta cifra

140 millones de chinos tienen 60 o más años de edad, de los 140 millones de chinos referidos 120 millones viven en áreas rurales y 20 millones en áreas urbanas. En 2010, China continental contaba con un total de 174 millones de

⁵⁹ Gernet, Jacques, *La China imperial en la víspera de la invasión de los mongoles 1250-1276*, tr. Florencia Fernández Feijoó, Buenos Aires, Vergara, 1992, p. 76.

⁶⁰ Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Un programa de prueba para retrasar la jubilación*, [citado 17-04-12] disponible en: [http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Asia-y-el-Pacifico/China-Republica-Popular-de/Reformas/\(id\)/4098](http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Asia-y-el-Pacifico/China-Republica-Popular-de/Reformas/(id)/4098)

*ciudadanos de 60 o más años de edad, que representaban el 12,8 por ciento de la población. Está previsto que esta cifra aumente a 15 por ciento en 2015.*⁶¹

De los 20 millones de chinos que viven en áreas urbanas quienes no estén asegurados a partir del 1° de julio de 2011 pueden inscribirse voluntariamente a un nuevo régimen de seguro de pensiones del cual se espera, a finales de 2012, cubra a todos los interesados que tengan 16 años de edad o más, excepto los estudiantes.

Los residentes aceptados deberán cotizar a una cuenta individual que el Gobierno subsidiará, con por lo menos, *30 yuanes* al año por persona. El asegurado al cumplir 60 años de edad recibirá, dependiendo del monto acumulado en su cuenta individual, su pensión y, además, una pensión social mensual de no menos de *55 yuanes*, financiada con recursos del erario.

*La Comisión Permanente del Congreso Nacional del Pueblo (órgano legislador supremo de China) aprobó el 28 de octubre de 2010 la primera Ley del Seguro Social en China.*⁶² La Ley ésta vigente desde el 1° de julio de 2011 uno de los 12 capítulos esta dedicado a las pensiones de vejez cuyo contenido autoriza el funcionamiento gradual de dos fondos: el nacional para el régimen de pensiones básicas y el provincial para los demás regímenes del Seguro Social.

Por otra parte, a raíz de que en *Shangai* aumentan con rapidez los habitantes en edad de retiro. *El 1° de octubre de 2010, la Oficina de Recursos Humanos y Seguridad Social de Shangai dio inicio a un programa de prueba que permite a los trabajadores retrasar la jubilación.*⁶³ El programa está dirigido a trabajadores de la iniciativa privada, pero quizá con el tiempo se extenderá a los burócratas.

⁶¹ Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Inicio de un nuevo régimen piloto de seguro de pensiones para los residentes urbanos*, [citado 17-04-12] disponible en: [http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Asia-y-el-Pacifico/China-Republica-Popular-de/Reformas/\(id\)/4158](http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Asia-y-el-Pacifico/China-Republica-Popular-de/Reformas/(id)/4158)

⁶² Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Aprobación de la primera ley de seguro social de China*, [citado 17-04-12] disponible en: [http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Asia-y-el-Pacifico/China-Republica-Popular-de/Reformas/\(id\)/4090](http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Asia-y-el-Pacifico/China-Republica-Popular-de/Reformas/(id)/4090)

⁶³ Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Un programa de prueba para retrasar la jubilación*, *op. cit.*

2.1.2. Japón

Japón padeció una crisis financiera en 1997 que puso a reflexionar a los miembros del Ministerio de Salud y Bienestar sobre los principios que debía regir una reforma del régimen de pensiones. Por ello el 26 febrero de 1999 se anunciaron algunos principios que regirían la propuesta de reforma, como los de reducir las pensiones futuras e ir aumentando a la par la edad de retiro.

Con ambas medidas el propósito fue cubrir el déficit esperado a medida que más personas llegaron a la edad de retiro; así las pensiones dependientes de los ingresos y pagadas por el Régimen del Seguro de Pensiones de los Asalariados se reducirían en 5 por ciento a partir del año 2000; las pensiones dejarían de incrementarse en proporción de aumentos del salario promedio y los trabajadores de entre 65 y 69 años de edad deberían pagar cotizaciones y aceptar pensiones aún más reducidas. En este tenor, a partir de 2002 la edad de la jubilación aumentaría gradualmente de 60 a 65 años entre 2013 y 2025 para los hombres y entre 2018 y 2030 para las mujeres. Así, se espera que la reforma disminuya el déficit de los regímenes de pensiones en un 20 por ciento para el año 2025.

El seguro de Retiro en Japón del siglo XXI

China, tal como se expreso en el inciso anterior, es un país con una población de 1,354.1 millones de habitantes. Por su parte Japón tiene 127. 8 millones de habitantes. Sin embargo, contrasta el 8.2 por ciento de la población que en China tiene 65 años de edad o más, mientras en el Japón el 22.5 por ciento de su población tiene esa edad o mayor y, de hecho, el porcentaje de este grupo de personas conforme avance el siglo XXI ira aumentando. Por esta razón se entiende por qué *El poder legislativo de Japón aprobó en agosto de 2011 la Ley sobre la mejora de las pensiones e Inició vigencia el 1º de enero de 2012.*⁶⁴

⁶⁴ Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Reestructuración de los regímenes voluntarios de pensiones de cotización definida*, [citado 17-04-12] disponible en: [http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Asia-y-el-Pacifico/Japon/Reformas/\(id\)/4168](http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Asia-y-el-Pacifico/Japon/Reformas/(id)/4168)

En efecto, considerando que casi un cuarto de la población de Japón tiene 65 años de edad o más es entendible que se realicen reformas a los regímenes de pensiones de retiro. Así, con la nueva ley en el Japón se *Permitirá, por primera vez, a los empleados cotizar a un régimen de cotización definida patrocinado por el empleador y se ampliará la cobertura a los trabajadores de 65 años de edad o menos. Actualmente, los trabajadores de 60 o menos años de edad pueden afiliarse a un régimen de cotización definida.*⁶⁵

La importancia de la aprobación y vigencia de la Ley que mejorará las pensiones de retiro tanto en los regímenes de pensiones voluntarios de Japón, incluidos los regímenes de cotización definida y los regímenes de prestaciones definidas financiados por los patrones, se basa en la vinculación con el sistema público de pensiones japonés de dos pilares, que comprende un régimen de tasa uniforme para todos los afiliados al plan nacional de pensiones y el régimen del seguro de pensiones basado en las cotizaciones de los trabajadores.

2.1.3. India

La India, como China, tiene una gran población conformada por 1,214.5 millones de habitantes. Pero a pesar de ser tantos millones de hindúes sólo el 4.9 por ciento de la población la integran personas que tienen 65 años de edad o más, porcentaje que contrasta frente al 8.2 por ciento de China y con el 22.5 por ciento de Japón con 65 años de edad o más. Sin embargo es un hecho que países con habitantes que fluctúan dentro de aquella cifra de edades que así como sucede en la India aumentará paulatinamente el número de personas que lleguen a la edad de retiro.

La prueba es que el 16 de noviembre de 1995, el gobierno de India adoptó un nuevo régimen de pensiones para trabajadores con el objetivo de aportar ingresos a las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes.

Con independencia del régimen de pensiones autorizado en 1995, el gobierno hindú percibe tres variables que agudizarán en el futuro el sostenimiento

⁶⁵ *Idem.*

de las personas mayores por: rápido envejecimiento de la población hindú, migración de las distintas zonas rurales a las grandes ciudades y concentración de la población económicamente activa en el mercado informal.

En el cuidado de las personas mayores que no reciben una pensión los lazos familiares tradicionales son esenciales porque constituyen la garantía mínima de seguridad económica, pero estos lazos comienzan a debilitarse pues la longevidad creciente en la India incide en el presupuesto familiar. Luego, los adultos mayores corren más riesgos de permanecer o de caer en la pobreza. Por esta razón *El 9 de junio, el Gabinete indio disminuyó de 65 a 60 años la edad de elegibilidad para las pensiones no contributivas y pagadas en función de los ingresos por el Régimen Nacional de Pensiones de Vejez Indira Gandhi.*⁶⁶ Sin duda es loable y muestra de voluntad política de un gobierno ver por los que menos tienen al otorgar pensiones no contributivas. Sin embargo, consideramos ser más importante fomentar la cultura de la planeación individual del ahorro para el retiro para evitar que el financiamiento de pensiones no contributivas se vuelva una carga al erario.

En cuanto a las personas que trabajan en el mercado informal, el Gobierno Nacional y algunos estados unen esfuerzos para resolver el problema de ampliar la cobertura de seguro de retiro a aquellos que obtienen ingresos de tal manera que el problema estriba en diseñar un modelo acorde a sus posibilidades de aportar.

El seguro de Retiro en India del siglo XXI

El Gobierno hindú, a partir del 1° de enero de 2004, aprobó el nuevo sistema obligatorio para burócratas de reciente contratación (excepto militares), figura que sustituía al sistema de jubilación basado en prestaciones definidas, pues de ese modo, los nuevos trabajadores burócratas depositarían la cotización mensual de 10 por ciento de salario y asignaciones en una cuenta pública aperturada por el Gobierno central. Las cotizaciones de la cuenta pública son invertidas por el

⁶⁶ Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Disminución de la edad de elegibilidad para las pensiones no contributivas*, [citado 17-04-12] disponible en: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Asia-y-el-Pacifico/India/Reformas/%28id%29/4147>

Gobierno hindú y los rendimientos depositados en una cuenta de pensiones de nivel I; los nuevos trabajadores burocráticos podrán retirar el saldo de la cuenta de pensiones a los 60 años de edad o después. La Ley autoriza a los trabajadores utilizar el 40 por ciento del saldo acumulado para contratar un seguro de renta vitalicia con una aseguradora y recibir una pensión durante el tiempo que viva y hasta su muerte, de su cónyuge y de los padres. El trabajador burocrático recibirá el saldo de la cuenta de pensiones en pago único a fin de utilizarlo como a su interés convenga. En cuanto a los trabajadores al servicio de particulares.

A partir del 1 de mayo de 2009, India extendió el nuevo sistema de pensiones (NSP) de cuentas individuales para permitir la afiliación voluntaria de todos los trabajadores del sector privado. El objetivo consiste en extender la cobertura del seguro de vejez a más ciudadanos, ya que sólo alrededor del 12 por ciento de la población activa de India está cubierta. El NSP para trabajadores del sector privado cubre a ciudadanos hindúes residentes y no residentes de 18 a 55 años; los afiliados deberán cotizar como mínimo 6,000 rupias anuales, más 4 abonos por lo menos de 500 rupias, no hay frecuencia y cuantía de las cotizaciones durante el año tampoco límites. Los patrones no están obligados a cotizar a la cuenta individual del trabajador.⁶⁷

La extensión del nuevo sistema de pensiones autoriza al titular de la cuenta elegir la Administradora de Fondos de Pensiones para la inversión de sus fondos en activos autorizados de distintos portafolios de inversión (títulos, bonos instrumentos de renta fija). Además se autorizan retiros programados del 10 por ciento de la cuenta de los 60 a los 70 años de edad y el retiro completo al cumplir 70 años. Antes de la reforma un trabajador hindú a los 58 años de edad tramitaba una pensión de vejez, ahora lo hará a los 60 años. Los ajustes realizados buscan evitar una crisis que ponga en riesgo la liquidez del pago de pensiones de retiro.

⁶⁷ Asociación Internacional de la Seguridad Social, *El nuevo sistema de pensiones se extiende a todos los trabajadores del sector privado*, [citado 17-04-12] disponible en: [http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Asia-y-el-Pacifico/India/Reformas/\(id\)/3948](http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Asia-y-el-Pacifico/India/Reformas/(id)/3948)

2.1.4. Irán

La República Islámica de Irán es el cuarto país asiático en análisis. Tiene 75.1 millones de habitantes de los cuales 4.8 por ciento son personas de 65 años de edad o más, aspecto del que Irán queda apenas una décima por debajo del indicador de la India porque el 4.9 por ciento de la población tiene 65 años de edad o supera tal edad.

Justamente el gobierno de Irán así como los gobiernos de China, Japón e India de entre los problemas que deben resolver está el de evitar que el financiamiento de los regímenes de pensiones de retiro se descapitalice ante el aumento de trabajadores que llegan a la edad de retiro.

El Seguro de Retiro en Irán del siglo XXI

Antes del año 2000 en Irán la edad mínima para el trámite de una pensión de retiro fue de 50 años para hombres y 45 años para mujeres, siempre que la persona hubiera trabajado durante 30 años. A partir del año 2000 la edad mínima de jubilación comenzó a aumentar gradualmente hasta llegar a 60 años para hombres y 55 años para mujeres.

El gobierno iraní: *En 2007 simplificó las leyes relacionadas con el régimen voluntario para ampliar la cobertura social; así el requisito de cotizar 360 días para tener derecho a prestaciones, se redujo a 30 días. Y la edad máxima de adhesión ha pasado de 45 años para hombres y 40 años para mujeres, a 55 años para hombres y mujeres.*⁶⁸ Asimismo, para fomentar la cultura del ahorro para el retiro entre los trabajadores que desarrollan alguna actividad en el mercado informal *quedó suprimida la condición de disponer de licencia de actividad para adherirse al régimen voluntario, abriendo la puerta a la afiliación de personas como los vendedores ambulantes.*⁶⁹

⁶⁸ Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Esfuerzos para ampliar la cobertura de la seguridad social*, [citado 17-04-12] disponible en: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Asia-y-el-Pacifico/Iran-Republica-Islamica-del/Reformas/%28id%29/3884>

⁶⁹ *Idem.*

2.1.5. Israel

Lo escrito en el capítulo 3, versículos 12 al 15 del libro del Eclesiástico nos permite percibir el trato que en la antigüedad dieron los Israelitas a las personas en la vejez. *Hijo mío, cuida de tu padre cuando llegue a viejo; mientras viva, no le causes tristeza...; no lo desprecies porque tú te sientes en la plenitud de tus fuerzas. Abandonar a su padre es como insultar al Señor....*⁷⁰ El amor filial entre judíos favoreció el cuidado de las personas mayores e hizo que en la antigüedad no fuese necesaria una Institución israelí que proporcionara manutención en la vejez.

El Seguro de Retiro en Israel del siglo XXI

Israel es, de entre los cinco países seleccionados, el que menos población tiene. Son apenas 7.3 millones de habitantes y, de éstos, el 10.2 por ciento son personas de 65 años de edad y en adelante. A pesar de tener poco más de 730,000 mil personas en etapa de retiro, dentro del Estado israelí, *A partir del 1º de julio de 2004, se aumentó gradualmente la edad para el trámite de pensión de vejez proporcionada por el Instituto Nacional de Seguro Social (bituaj leumi), el aumento llegó a 67 años de edad en hombres y 64 años en mujeres.*⁷¹

Previo a la reforma, la edad para trámite de pensión de vejez fue de 65 años hombres y 60 años en mujeres. Así las pensiones de vejez autorizadas por el Instituto Nacional del Seguro Social conforme a la legislación son de dos tipos:

1. Basada en los ingresos. Si los ingresos del solicitante no superan una suma determinada (sin incluir la pensión).

2. No basada en los ingresos, sino en la edad del individuo. La edad para obtener una pensión no basada en ingresos es de 70 años para hombres y, a partir de julio de 2004, aumenta gradualmente para las mujeres hasta llegar a la edad de 70 años.

⁷⁰ *La Biblia*, 110a. ed., tr. Ramón Ricciardi, Madrid, Verbo Divino, 2004, p. 936.

⁷¹ Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Nuevas enmiendas al régimen de seguridad social*, [citado 17-04-12] disponible en: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Asia-y-el-Pacifico/Israel/Reformas/%28id%29/3318>

El segundo requisito *sine qua non* es demostrar entre cinco y diez años cotizados. Aunado a la pensión de vejez se entrega un complemento de ingresos (*hashlamat hajnasá*) al pensionista cuando los ingresos de la pensión no rebasan el promedio de ingresos indicado por el Instituto Nacional del Seguro Social.

Para los inmigrantes nuevos y los asegurados que salieron de Israel y que en el momento de su internamiento en dicho Estado están ya en su etapa de vejez, y que a pesar no acumular las cotizaciones para tramitar pensión respectiva, el sistema de seguridad Israelí tiene previsto el otorgamiento de una pensión garantizada (pensión especial de ancianidad). En tanto que para los trabajadores que actualmente están en activo

En abril de 2007 el Consejo de Ministros de Israel aprobó un paquete de reformas económicas para obligar a los patrones a facilitar a sus trabajadores el acceso a un plan de pensión profesional a finales de 2008... el objetivo es conseguir que la contribución conjunta al fondo de pensiones sea del 17 por ciento del salario del empleado (un 12 por ciento abonado por el empleador y un 5 por ciento abonado por el empleado).⁷²

El Consejo de Ministros de Israel tomó la medida por dos razones: la primera, debido a que la provisión obligatoria de la pensión de vejez en Israel adopta la forma de prestaciones de tasa fija del seguro social tanto para personas cubiertas como para quienes sus ingresos son inferiores a un mínimo establecido, y, no obstante, reciben prestaciones económicas de asistencia social.

La segunda razón es que la carga económica para proveer de prestaciones a quienes no las cubren por la precariedad de sus recursos es cada vez mayor y también por: 1. La desproporcionalidad entre contribuyentes activos al programa de seguro social y el número de beneficiarios, 2. Por el aumento de personas longevas y 3. Por el impacto demográfico causado por la inmigración.

⁷² Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Hacia las pensiones profesionales obligatorias*, [citado 17-04-12] disponible en: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Asia-y-el-Pacifico/Israel/Reformas/%28id%29/3771>

Sin embargo los planes de pensiones para los trabajadores financiados por empleadores desde noviembre de 2008 no tuvieron el éxito estimado. Por ello *El 13 de enero de 2009 el Gobierno Israelí, aprobó la creación de una Red de seguridad de pensiones,*⁷³ para compensar a trabajadores cercanos al retiro la pérdida de dinero de los planes de pensiones.

Luego, el aumento del déficit económico supone que el sistema de pensiones no será capaz de ajustar las prestaciones y consecuentemente vendrá el deterioro de la calidad de vida de la población de edad avanzada, lo cual detonaría en los próximos años un aumento en la desigualdad de ingresos y pobreza en la vejez.

Por las razones expuestas es que el Consejo de Ministros de Israel se vio en la necesidad de establecer la obligatoriedad del seguro de pensiones profesionales de vejez, para aumentar los ingresos de los futuros pensionistas.

Los beneficiarios de la red de seguridad de pensiones son los trabajadores de 57 años de edad o más inscritos en uno de los tres planes privados autorizados por la legislación: fondos de previsión, planes de seguros para directivos y fondos de pensiones administrados. Sus cuentas deben haber estado sin asegurar y tener un valor total inferior a *1,5 millones de shekeles* (370,032 dólares estadounidenses).

Cumplidos estos requisitos, el Gobierno restituye las pérdidas financieras desde el 1º de noviembre de 2008 hasta que el afiliado se pensione, teniendo como máximo *750,000 shekeles* (185, 426 dólares estadounidenses). El Ministerio de Economía calcula que la red de seguridad de pensiones podría cubrir cerca de 200,000 personas (15% de la población que en 2009 tuvo 55 años de edad o más) con un probable costo total de *150 millones de shekeles* (37, 000,000 dólares estadounidenses) en los próximos 13 años que representa el 23% del PIB anual.

Por último, el Gobierno Israelí permite a las personas que ahorraron después del 1º de enero de 1995 cambiar sus ahorros para el retiro a pólizas de seguros de vida y fondos de previsión sin pagar sanciones ni impuestos. Sólo falta calcular el costo de este cambio.

⁷³ Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Red de seguridad de pensiones para compensar las pérdidas de los planes de pensiones voluntarios*, [citado 17-04-12] disponible en: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Asia-y-el-Pacifico/Israel/Reformas/%28id%29/3919>

2.2. ÁFRICA

El continente con forma de corazón casi ocupa la quinta parte de la tierra emergida de los océanos. Está separado del continente europeo por 13 kilómetros en la parte angosta de Gibraltar y, asimismo, tiene otro tipo de separación propositiva del continente asiático desde 1869 cuando los franceses construyeron el canal de Suez en una faja de tierra perteneciente a Egipto y comunicaron el mar mediterráneo con el mar rojo y el océano Índico. África ha tenido influencia en el ámbito político, económico y en el campo de la seguridad social de varios países europeos como: Gran Bretaña, Francia, Portugal y España. A continuación presentamos el seguro de retiro en cinco países del continente africano: *Egipto, Marruecos, Nigeria, Túnez y Sudáfrica*. Y se concluye el apartado contrastando los ajustes que han hecho los gobiernos de los países africanos enunciados con los gobiernos de los países asiáticos sujetos a análisis.

2.2.1. Egipto

La escala social egipcia fue encabezada por: el rey y su familia, la corte, los escribas (*del latín scriba Doctor o interprete de la ley*) los labriegos y, por último, los artesanos. En materia de pensión de retiro existe un caso documentado respecto de un funcionario público que a continuación se transcribe.

...la jubilación, es una palabra que no cabe emplear respecto de Egipto; no había edad para trabajar y el único límite era la capacidad física; los trabajadores viejos estaban a cargo de sus hijos. Sin embargo, hay... un ejemplo de «solicitud de jubilación», referente a un funcionario importante de la dinastía 26: cierto Peteisis, a quien el faraón, satisfecho de sus servicios, ofrece conceder un favor, le pide «su retiro, por cuanto no puede soportar más tiempo las fatigas de su cargo». El rey le pide designe a su sustituto... en cuanto a Peteisis, no se le

*abandonará: «es nuestro padre; pasará el resto de sus días descansando y seguirá ayudándonos con sus consejos».*⁷⁴

La cita muestra que sólo personas cercanas al gobernante tuvieron posibilidad de intentar obtener manutención mientras que las demás, si a caso llegaban a una edad avanzada eran, cuidadas y mantenidas por sus familiares.

El Seguro de Retiro en Egipto del siglo XXI

La Seguridad Social en Egipto cubre a 25 millones de afiliados y la Organización Nacional de la Seguridad Social (NOSI) es la institución que, a través del sistema público tripartito, la administra mediante dos fondos: uno de ellos cubre a los trabajadores del Estado (burócratas, fuerzas armadas, policía, por mencionar algunos) y, el otro a trabajadores de empresas públicas y privadas, algunos trabajadores autónomos, así como a los trabajadores temporales y ciudadanos egipcios que trabajan en el extranjero.

En el sistema público de reparto tripartito los trabajadores aportan el 13% de los ingresos básicos y el 10% de los ingresos variables, los patrones 17% de los ingresos básicos y 15% de los ingresos variables y el Gobierno aporta el 1% de los ingresos y garantiza cubrir el costo de cualquier déficit actuarial que, se espera ascienda en 2027 al 2.5% del Producto Interno Bruto. Tan sólo en 2010 representó el 80% de los trabajadores egipcios, y su esquema de cotizaciones de ingresos básicos fue de 775 libras egipcias mensuales.

En lo referente al tema de las prestaciones, éstas se calculan conforme al salario percibido por el trabajador en los cinco años anteriores a la tramitación de la pensión de vejez para trabajadores del sector privado, y tratándose de funcionarios y trabajadores públicos conforme al salario percibido en los dos años anteriores al trámite de la pensión.

Con el régimen público de pensiones de retiro basado en el salario promedio de los últimos años se incentiva a los trabajadores del sector privado a no declarar

⁷⁴ Sauneron, Serge, *Historia general del trabajo*, España, Grijalbo, 1965, t., Prehistoria y Antigüedad, pp. 163, 164.

íntegramente sus ingresos y minimizar las cotizaciones hasta poco antes del trámite de pensión, momento en que los patrones declaran salarios más altos, porque el régimen basado en el salario final no vincula cotizaciones y prestaciones.

Pero, como en el ejercicio financiero anterior al 2010-2011, el Sistema de Seguridad Social de prestaciones definidas creó incentivos adversos estos derivaron en ingresos mensuales máximos de cotización de 1,750 libras egipcias.

El parlamento egipcio el 13 de junio de 2010 aprobó la Ley 135 que sustituirá paulatinamente el régimen público de reparto de pensiones por un sistema de cuentas individuales. La Ley 135 está vigente desde el 1 de enero de 2012.

En las próximas décadas, se proyecta que se produzca en la población de Egipto un rápido envejecimiento, debido a las mejoras en la esperanza de vida (de 71,1 años en 2010, a 77,7 años en 2050) y a la reducción de las tasas de fecundidad (de 2,68 niños por mujer, en 2010, a 1,92, en 2050).

Como consecuencia, se proyecta que la proporción de la población de más de 65 años de edad aumente del 4.6 por ciento en 2010 al 13.1 por ciento, en 2050, aumento que ejercería una presión significativa en el sistema de pensiones.⁷⁵

La cobertura del sistema público de reparto para el pago de pensiones de vejez continuará 75 años más para quien se afilio hasta el 31 de diciembre de 2011 y decida permanecer en el régimen de reparto para el pago de pensiones de vejez. Sin embargo hay opción de cambiar al régimen de cuentas individuales.

Los cambios obedecen a que en Egipto como en países de Asia, el régimen de pensiones enfrenta desafíos financieros por el diseño del sistema y el aumento en la esperanza de vida. En este orden de ideas el sistema de cuentas individuales estimula el ahorro para el retiro mejorando el financiamiento e inhibe la evasión del pago de cotizaciones al vincular prestaciones y cotizaciones.

⁷⁵ Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Sustitución del sistema público de reparto por un sistema de cuentas individuales*, [citado 19-04-12] disponible en: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Africa/Egipto/Reformas/%28id%29/4040>

El nuevo régimen contempla dos tipos de cuentas: individuales y de solidaridad. En las cuentas individuales se depositarán cotizaciones en dos subcuentas: una para pensión de vejez, invalidez y sobrevivientes y la otra subcuenta para el pago del seguro de desempleo. Las cuentas de solidaridad se dividen en dos: una para prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivientes, y otra para prestaciones del seguro de desempleo.

Agotados los fondos acumulados en la cuenta individual el pensionista podrá percibir de las cuentas de solidaridad el importe total de las prestaciones pagadas a beneficiarios de cada cuenta pero limitado a un múltiplo del salario neto medio nacional. Se creará un Fondo de Bienestar Social de Pensionistas para apoyar diferentes actividades y servicios en beneficio de pensionistas de vejez, invalidez u otros; por ejemplo, se crearán plazas de asistencia social para pensionistas (en residencias y centros de día para mayores), se cubrirán servicios médicos, pago de intervenciones quirúrgicas importantes realizadas fuera de Egipto.

El financiamiento del Fondo de Bienestar Social de Pensionistas será con cotizaciones de tasa fija y el 0.15% del rendimiento de los fondos invertidos. El gobierno egipcio contribuirá, por ejemplo, al aportar el 25% de las cotizaciones de los trabajadores temporales y agrícolas en la informalidad (representan el 40% de mano de obra) con la finalidad de incentivar a estas personas a afiliarse y cotizar al nuevo sistema para adquirir el derecho a la pensión de vejez, invalidez y viudez.

En la Ley 135 para el pago de pensiones de retiro el trabajador aporta el 16.5% de su salario y 10% los patrones. Los trabajadores además pueden aportar voluntariamente. La Ley establece la creación de un nuevo consejo de inversiones para incrementar los rendimientos de las cuentas individuales.

Por último, la Ley 135 prevé aumento progresivo de la edad de retiro *pasando de los 60 años actuales a 61 años en 2015, a 62 años en 2018, a 63 años en 2021, a 64 años en 2024, y a 65 años en 2027. El aplazamiento afectará a todos aquellos que ingresen en la fuerza del trabajo el 1 de enero de 2012 o después de esta fecha.*⁷⁶

⁷⁶ *Idem.*

2.2.2. Marruecos

Marruecos en el último censo tenía 32 millones de habitantes de los cuales el 5.5% eran personas con 65 años de edad. A pesar de que al inicio de la segunda década del siglo XXI es bajo en Marruecos el porcentaje de personas en edad avanzada, desde el 1° de enero de 1996 inició vigencia una reforma que cambió la base para el cálculo de las pensiones de vejez e invalidez, definiendo el salario mensual medio como la trigésima sexta o la sexagésima parte del total de los salarios sujetos a cotizaciones, y cobrados por el interesado durante los 36 o 60 meses declarados anteriores al último mes de seguro, previo a tener la edad para recibir la pensión de vejez. Así, la reforma facultó al asegurado elegir el periodo. Antes de la modificación del 1° de enero de 1996, la ley de 1972 consideraba los 3 o los 5 últimos años anteriores al último mes de seguro.

En octubre 14 de 1996 se creó en Marruecos una pensión mínima para cubrir las contingencias de invalidez, vejez y muerte, cuyo monto fue de *500 dirhams* mensuales. La aplicación de la pensión mínima incrementó las prestaciones de las pensiones de 104,000 personas de la Caja Nacional de Seguridad Social (CNSS).

Para el primer trimestre de 1999, en Marruecos se debatió una reforma al sistema de pensiones de vejez, porque en aquel tiempo las cotizaciones (9.12% del salario tope fijado en *5,000 dirhams*) no eran suficientes para financiar los gastos, por ello miembros de la Caja Nacional de Seguridad Social propusieron establecer un sistema de cotizaciones calculadas a partir de salarios sin tope; sin embargo, para evitar la descapitalización las pensiones se limitarían a 15 veces la cuantía de la pensión mínima que para aquel año era de *500 dirhams* mensuales.

Por lo tanto, miembros de la Caja Nacional de Seguridad Social propusieron mediar las cotizaciones para incrementar el tope de las mismas a *8,000 dirhams*, y además propusieron

...la introducción de una pensión de vejez proporcional (calculada en base a un prorrateo de los períodos declarados), cuya cuantía oscila entre el 30 y 50 por ciento del salario cuando los períodos de cotización se sitúan entre 1 080 y 3 240 días. Un sistema de estas características permitirá el pago de pensiones a los

asegurados que alcancen la edad límite de jubilación (60 años), tan pronto como hayan cumplido 1080 días de cotización en lugar de los 3240 días requeridos hasta ahora. Al mismo tiempo, será posible la compra de períodos no cotizados por los asegurados que hayan cumplido 60 años de edad y que no hayan llegado a cotizar los 3240 días. En consecuencia, dichos asegurados no tendrán que seguir trabajando con el único propósito de cumplir los requisitos para tener derecho a una pensión de vejez. Para las personas que, a la edad de 60 años, pueden justificar al menos 1080 días de cotización, se propone el pago de una prestación pecuniaria en base a las cotizaciones salariales.⁷⁷

Las otras proposiciones de reforma incluyeron aspectos diversos como:

1. Revalorización anual de pensiones; **2.** Mantenimiento de las pensiones de sobrevivientes para viudas que contrajeran otra vez matrimonio; y **3.** El pago de una pensión de vejez a los 55 años, para pescadores del mar.

El Seguro de Retiro en Marruecos del siglo XXI

El 4 de noviembre de 2004 se creó un nuevo régimen con el objeto de constituir una jubilación complementaria, mediante capitalización individual.

El nuevo régimen tiene por objeto la constitución de una jubilación complementaria, según el principio de capitalización individual. La afiliación al régimen es abierta para los asegurados cubiertos por los regímenes respectivos de pensiones públicas y de pensiones militares.⁷⁸

⁷⁷ Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Proposiciones de reforma del sistema de pensiones de vejez*, [citado 19-04-12] disponible en: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Africa/Marruecos/Reformas/%28id%29/2202>

⁷⁸ Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Creación de un régimen complementario de pensiones para los funcionarios públicos y los militares*, [citado 19-04-12] disponible en: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Africa/Marruecos/Reformas/%28id%29/3469>

Por otro lado, se concretó en los regímenes básicos de jubilación el pago de derechos a la edad normal de jubilación; además, se permite a los trabajadores anticiparse en 5 años o si lo prefieren prorrogar.

En el momento del pago, el asegurado tiene la opción entre el pago integral de los fondos acumulados bajo la forma de un capital, el pago de una renta durante un período fijado por el asegurado, la transferencia de los fondos acumulados a una compañía de seguros privada, designada por el asegurado social, con miras al pago de una renta vitalicia o una combinación de la opción de la renta y la opción del capital.⁷⁹

La cotización es mensual e igual a un múltiplo de 50 *dirhams* y no inferior a éste o bien un porcentaje del salario bruto expresado en un número entero. El afiliado puede modificar la tasa o la cuantía de su cotización el 1° de enero de cada año, respetando determinados procedimientos administrativos.

También puede efectuar, en todo momento, pagos extra, además de sus cotizaciones regulares, cuya cuantía no puede ser inferior a 1,000 *dirhams*. El pago de las cotizaciones puede interrumpirse o retomarse en cualquier momento, sin que se suspenda la revalorización de los fondos acumulados.

En este sentido, los fondos acumulados en cada cuenta individual se revaloran según una tasa de rendimiento media igual a la relación entre la suma de los productos financieros generados libres de cargas financieras, administrativas y el total de los fondos acumulados. La Caja Nacional de Seguridad Social constituye una provisión para cubrir atrasos vencidos y no pagados equivalentes al valor de rentas por pagarse al final de cada año contable.

Con el nuevo régimen de pensión complementaria para el retiro en Marruecos, como sucede en el resto de los países anteriormente analizados, se preparan para evitar una crisis de financiamiento de pensiones de vejez y, al mismo tiempo, se fomenta entre quienes están afiliados a un régimen público de pensiones así como entre los militares la cultura de ahorro para el retiro.

⁷⁹ *Idem.*

2.2.3. Nigeria

Nigeria tiene 158.4 millones de habitantes al inicio de la segunda década del siglo XXI, y de éstos 3.4% son personas de 65 años de edad o más. Con todo y ser bajo el porcentaje de personas en edad avanzada, el Ministerio Federal de Trabajo y Productividad de Nigeria con motivo de un informe de evaluación actuarial del régimen de pensiones aprobó una reforma que a partir del 1° de enero de 2001 incrementó la tasa de cotización y los ingresos para calcular las cotizaciones a la Caja de Seguro Social de Nigeria (*Nigeria Social Insurance Trust Fund [NSITF]*).

La nueva tasa de cotización fue del 10% del salario bruto, del cual los trabajadores pagan el 3.5% y los patrones el 6.5%. Antes, la tasa total de cotización era de 7.5%, porcentaje del que el 2.5% era aportado por los trabajadores y el 5% por los patrones. El tope sobre el ingreso sujeto a seguro fue aumentado a 528, 000 nairas anuales.

El Seguro de Retiro en Nigeria del siglo XXI

El Presidente de Nigeria promulgó el 25 de junio de 2004 *la Ley de reforma de las pensiones. Esta Ley crea un nuevo régimen de pensiones contributivo para los empleados de los sectores público y privado.*⁸⁰ El régimen anterior era de reparto.

El Gobierno afirmó que con el nuevo régimen contributivo además de brindar cobertura a todos los trabajadores burócratas también se cubre a los centros de trabajo con 5 o más trabajadores, se reduce la carga de las pensiones en el presupuesto público y permite a los trabajadores acumular ahorro para el retiro. Las aportaciones en el nuevo régimen son de 7.5% para trabajadores y patrones de los sectores público y privado, y para militares.

Para la administración de los recursos la ley estableció una Comisión Nacional de Pensiones (*National Pension Commission [NPC]*). Anteriormente, el

⁸⁰ Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Aplicación del nuevo régimen de pensiones contributivo para empleados públicos y privados*, [citado 19-04-12] disponible en: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Africa/Nigeria/Reformas/%28id%29/3259>

Ministerio Federal de Trabajo y Productividad supervisaba el régimen de la Caja de Seguro Social y otras instancias supervisaban las pensiones del sector público.

La nueva instancia estableció reglas uniformes y normas mínimas y creó una autoridad supervisora de administradores de fondos de pensiones en Nigeria.

Los administradores de fondos de pensión deberán registrarse para administrar los regímenes además de mantener cuentas de ahorro de pensión para los trabajadores quienes pueden escoger el administrador de fondos de pensión y cambiarse de administrador una vez al año.

Por su parte, los administradores de fondos de pensión por ley deben invertir y administrar los fondos y los activos de las pensiones de conformidad con las instrucciones del titular de la cuenta. Todas las cotizaciones deberán invertirse teniendo en cuenta el objetivo de seguridad y de adecuada rentabilidad.

Por ley, quienes invierten los fondos de pensión son custodios de dichos fondos y los invierten de conformidad con las instrucciones de los administradores de fondos de pensión.

La nueva Ley permite a un administrador de fondos de pensión (NSITF), mediante gestión a través de su intermediario, administrar las reservas de los trabajadores que han decidido afiliarse con él y contactar a nuevos trabajadores.

Para el retiro de aportaciones acumuladas los trabajadores debe tener cinco años de cotizaciones para no desestabilizar el régimen y también para dar oportunidad de liquidar algunas de sus inversiones fijas (bienes raíces).

En 2005 la Asamblea Nacional de Nigeria ordena que... *los administradores de fondos de pensiones deben determinar el tipo de inversiones que realizarán, mientras que los fideicomisos de fondos de pensiones deben supervisar y administrar los activos de los fondos de pensiones.*⁸¹ Por último, el presidente de Nigeria indicó ser obligatorio que todos los burócratas federales que no se han inscrito al régimen lo hagan. Cabe señalar que en Nigeria un trabajador puede tramitar su pensión sólo con tener 50 años de edad.

⁸¹ Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Concesión de licencias a medida que se introduce el régimen contributivo de pensiones*, [citado 19-04-12] disponible en: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Africa/Nigeria/Reformas/%28id%29/3596>

2.2.4. Túnez

La población en Túnez es de 10. 5 millones y de esta cantidad 7% son personas con 65 años de edad o más. Los habitantes de Túnez como casi todos los habitantes de la mayoría de los países del mundo padecieron tanto los efectos de la crisis económica de 2008, como el desempleo que antes de la revolución (primavera árabe de 2011 iniciada en diciembre de 2010) era del 20% de la población económicamente activa y, luego de esta del 30%. Dentro de este parámetro, el 60% lo cubrieron personas con una edad menor a 30 años.

El desempleo perjudica el desarrollo de los países, pero más todavía a los trabajadores formales e informales. A los primeros porque dejan de cotizar al régimen de pensiones en el cual estén inscritos; a los segundos porque les impide además de obtener los recursos para la manutención de ellos y sus familias, la posibilidad de inscribirse a un régimen de seguro de retiro que permita adquirir a la edad de retiro el derecho legislado a tramitar el pago de una pensión de vejez.

El Seguro de Retiro en Túnez del siglo XXI

En enero de 2003, mediante una reforma al marco de la seguridad social en Túnez, fueron coordinados los regímenes de pensiones. Para lograrlo, las autoridades tunecinas de la materia revisaron los principios sobre el pago de los derechos acumulados por personas cubiertas en varios regímenes del seguro de vejez, invalidez y sobrevivientes, bajo el propósito de establecer equidad entre todos los beneficiarios y a la vez lograr mayor transparencia en las cajas de los diferentes regímenes. A partir de entonces

Cada caja calcula independientemente la pensión que le corresponde pagar en función de sus propias reglas. Si el tiempo mínimo de afiliación necesario para recibir una prestación no ha sido cumplido en un régimen determinado, se determinará una pensión teórica teniendo en cuenta las reglas de dicho régimen, en función del total de los períodos tomados en consideración en los diferentes regímenes. La parte proporcional de la pensión correspondiente al régimen en

cuestión equivale a una fracción de la pensión teórica, determinada a prorrata del período de actividad tomado en cuenta bajo este régimen...

- Todas las partes proporcionales de la pensión determinadas de esta manera serán comunicadas a la última caja de afiliación del asegurado, caja que quedará encargada de pagar la pensión al beneficiario.

- Si el monto total de la suma de las pensiones pagadas por los diferentes regímenes es inferior al monto mínimo previsto en cualquier régimen, el monto de la pensión se aumentará hasta alcanzar esta última cantidad.

- La última caja de afiliación procede anualmente a cobrar a las otras cajas la totalidad de los montos pagados al beneficiario por cuenta de éstas.⁸²

Como se puede percibir, en Túnez la reforma al sistema de pensiones autorizó la portabilidad de derechos al afiliado a distintos regímenes de pensiones.

2.2.5. Sudáfrica

Sudáfrica, al inicio de la segunda década del siglo XXI, tiene 50.1 millones de habitantes de los cuales poco más de 500 mil tienen 65 años de edad o más, pero como ocurre con los países analizados con anterioridad

Las tendencias demográficas y socioeconómicas actuales pusieron de manifiesto la necesidad de una revisión general de la Ley de Fondos de Pensiones... las personas que viven de actividades esporádicas o no reguladas, sus opciones de ahorro son todavía menores y acaban a menudo dependiendo del Estado.⁸³

⁸² Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Coordinación de los regímenes de pensiones*, [citado 19-04-12] disponible en: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Africa/Tunez/Reformas/%28id%29/2993>

⁸³ Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Hacia la reforma de los fondos de pensiones*, [citado 19-04-12] disponible en: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Africa/Sudafrica/Reformas/%28id%29/3754>

Por ello el gobierno está intentando la promoción y facilitación de regímenes de ahorro flexibles diseñados para que quienes se dedican a una actividad informal ahorren para el retiro.

El Seguro de Retiro en Sudáfrica del siglo XXI

El gobierno en Sudáfrica, al igual que el de otros países, además de enfrentar el problema del envejecimiento de su población tiene el de que parte de su población desarrolla una actividad económica en el mercado informal. Por esta razón el parlamento sudafricano atento a la sugerencia de la Oficina del Tesoro Nacional *Propone la creación de un nuevo vehículo de ahorro: el Fondo Nacional de Ahorros. Que permitirá a los trabajadores el pago de cotizaciones irregulares a una cuenta individual de cotización definida, que sería administrada por el sector privado bajo la supervisión del Gobierno.*⁸⁴

Esto no es menor si consideramos que en Sudáfrica hay una buena estructura de regímenes privados de jubilación que cubren el *70% de la población activa con trabajo formal*⁸⁵ y que los burócratas tienen un régimen de pensiones de capitalización casi total. Inversamente desproporcional existe un sector informal y una tasa elevada de desempleo, por ello muchos sudafricanos de los que se encuentran en alguna de las dos situaciones descritas sólo podrían cotizar irregularmente a un fondo de retiro.

Para el parlamento esto es preocupante porque tres cuartas partes de la población llegan a los 60 años de edad sin suficientes ahorros y recurren a la asistencia social al no adquirir el derecho al pago de pensión de vejez mediante: la prestación social básica de vejez (otorgada por el Gobierno) o regímenes de ahorro contractuales privados o regímenes voluntarios.

Con el análisis del estado que guarda la regulación de los regímenes de pensiones de retiro en Sudáfrica se concluye el análisis del seguro de retiro en:

⁸⁴ Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Debate en curso sobre la reforma encaminada a respaldar el ahorro para la jubilación de los trabajadores del sector informal*, [citado 19-04-12] disponible en: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Africa/Sudafrica/Reformas/%28id%29/3543>

⁸⁵ *Idem.*

Egipto, Marruecos, Nigeria, Túnez y Sudáfrica. Por lo expresado se percibe que los gobiernos de los cinco países africanos elegidos al igual que ocurre con los gobiernos de los países asiáticos escogidos en el presente capítulo adecuan el marco normativo en el tema de los regímenes de pensiones.

En Efecto, los gobiernos de los países africanos en comento también se están preparando para enfrentar de la mejor manera posible en el futuro inmediato el problema del financiamiento de los regímenes de pensiones de retiro.

El siguiente cuadro muestra que el porcentaje de la población que en los países africanos tienen 65 años de edad o más es menor si consideramos la población total en cada país y se contrasta con el porcentaje de la población en etapa de retiro de los países asiáticos, siendo la excepción en Asia el Estado de Israel que apenas tiene 7.3 millones de habitantes y en África el país de Túnez.

ASIA	Población en millones	Población con 65 años o más
China	1354.1	8.2%
Japón	127.8	22.5%
India	1214.5	4.9%
Irán	75.1	4.8%
Israel	7.3	10.2%
ÁFRICA	Población en millones	Población con 65 años o más
Egipto	81.1	5.0%
Marruecos	32.0	5.5%
Nigeria	158.4	3.4%
Túnez	10.5	7.0%
Sudáfrica	50.1	4.6%

También es de resaltar que en los países africanos analizados la edad de retiro en general es a los 60 años de edad, excepto Nigeria en donde los trabajadores pueden pensionarse a la edad de 50 años. Mientras en los países asiáticos analizados el parámetro para que un trabajador cubra el requisito de edad para el trámite de pensión de retiro es a los 58 años en la India y a los 67 años de edad en Israel. Cabe señalar que a la solución del problema de financiamiento de pensiones de retiro tanto en Asia, África y Europa como veremos a continuación no ayudan principalmente tres variables: el desempleo, la población que llega a la edad de retiro y la longevidad de los pensionistas.

2.3. EUROPA

En Europa se desarrollaron varias culturas entre ellas la helénica, la cual asimiló la sabiduría proveniente de Egipto y la aplicó en muchas disciplinas. Los griegos se concretaron a transmitir disposiciones jurídicas en forma oral, lo mismo en el foro que en el ágora.

En Roma, a diferencia de Grecia, se legisló en Derecho: Civil, Familiar, Mercantil, por citar algunas materias. Sin embargo, no se reguló la relación de trabajo. Es entendible por qué los subordinados en donde los romanos gobernaron fueron considerados cosas y no personas y, en consecuencia, tampoco se reguló en materia de pensiones de vejez.

Tras la caída del imperio romano de occidente, los gremios y cofradías diseminadas por Europa, así como las *guildas* (asociaciones comerciales) entre los siglos XI y XV, establecieron mutualidades para la atención del afiliado enfermo que precisó de servicio médico, medicinas y manutención.

El aseguramiento a través de las *guildas* y otras asociaciones lo adoptaron los primeros sindicatos de trabajadores al comenzar el siglo XIX, y, lo mantuvieron hasta que en 1883 en Alemania el Canciller prusiano *Otto von Bismarck* impulsó la creación de tres legislaciones reguladoras de seguros sociales que cubrieron contingencias derivadas de riesgos de trabajo, enfermedad y vejez, en beneficio de trabajadores alemanes, seguros sociales que son precursores del actual régimen de Seguro Social Obligatorio que, en el siglo XXI, tienen muchos países.

En el análisis de los países seleccionados podemos anticipar que no obstante estar en la categoría de países con economía fuerte al pertenecer a la zona euro las extensas y todavía perdurables consecuencias de la crisis económica de 2008, la demografía, el envejecimiento y la longevidad de sus habitantes ponen en riesgo mayor sus regímenes de pensiones de retiro.

Justamente Grecia, Italia, España y Alemania padecen semejante trastorno desde inicios del año 2012, toda vez que la economía en la zona euro no mejora y, salvo Alemania los tres países restantes puede que salgan de la zona euro siendo Grecia el más vulnerable en general y particularmente en cuanto al financiamiento de pensiones de vejez.

2.3.1. Alemania

En Alemania la población es de 82.1 millones, y el 20.5% de sus habitantes son personas con 65 años de edad o más. El porcentaje en comento es 2 puntos porcentuales menor al de Japón, pero mayor en poco más de 15 puntos porcentuales al de Egipto e irá sostenidamente aumentando como en otros países de Europa y de los otros continentes.

Antes de entrar en el estado que guarda el régimen pensionario alemán en la segunda década del siglo XXI cabe señalar que en Alemania durante el imperio del *Káiser Guillermo II*, en noviembre de 1881, el Canciller conservador *Otto von Bismarck Schönhausen* (Canciller de Hierro) se dirigió ante el Parlamento Alemán para manifestarle su convicción de que ya era necesario terminar con las lamentables condiciones en que se hallaba la mayoría de las personas en Alemania, principalmente los trabajadores y sus familias.

Para el Canciller de Hierro la forma de poner fin a la miseria del proletariado se lograría al impulsar el bienestar de los trabajadores, a ciencia cierta la razón que lo llevó a tomar tal determinación (ambición política o tener en el proletariado una poderosa arma que al verse protegida contra contingencias produciría mayor riqueza a Alemania) poco importa porque en el desarrollo de la presente investigación sólo interesa resaltar la firme convicción de *Bismarck* la cual dio como resultado el inicio formal de la Seguridad Social en Alemania y que de ahí se expandió primero a distintos países de Europa y, posteriormente a países de los cuatro continentes.

Canciller *Otto Von Bismarck*, promotor de los seguros sociales

El Parlamento alemán, dos años después del discurso pronunciado por el Canciller de Hierro en noviembre de 1881, aprobó el 13 de julio de 1883 la Ley de Seguro de Salud, la cual obligó a los patrones a incorporar al seguro nacional a los trabajadores manuales y administrativos. Casi un año después, el 6 de julio de 1884, se publica la Ley del Seguro de Accidentes de Trabajo de los Obreros y

Empleados de Empresas Industriales, que permitió a los trabajadores percibir prestaciones médicas y económicas al presentarse un accidente de trabajo.

En 1889 se promulgó la Ley del Seguro de Invalidez y Vejez, donde se estableció el seguro de vejez para los trabajadores (Oficiales y Aprendices); las tres legislaciones se recogieron en el Código General de Seguros Sociales de 1911. La existencia de las disposiciones citadas marcó el nacimiento institucional de la Seguridad Social en Alemania.

Así fue que por primera vez un Estado llevó a cabo, a través del Órgano encargado de legislar, la regulación de ramos de seguridad social. El Canciller *Bismarck* al impulsar la creación de Seguros Sociales en Alemania propició que éstos fueran modelo para que otros países europeos y de los cuatro continentes restantes los adecuaran a sus propias necesidades.

En consecuencia, la institucionalización de Seguros Sociales permitió diseñar un Sistema de Seguridad Social que cubriera a los trabajadores en principio y a sus familias en tres dimensiones a saber:

1. Una dimensión ética-moral, a través del discurso pronunciado por el Canciller *Otto von Bismarck Schönhausen*, ante los miembros del Parlamento Alemán;

2. Una dimensión instrumental, mediante la aprobación de Leyes de Seguros Sociales; y

3. Una acción sectorial, relacionada con las actividades de los actores asignados a brindar los servicios de Seguridad Social.

Por las acciones realizadas, se considera al Canciller *Otto von Bismarck Schönhausen*, Padre de la Seguridad Social en el mundo.

El Seguro de Retiro en Alemania del siglo XXI

El Parlamento alemán en enero de 2002, debido al alto porcentaje de personas en edad de retiro reformó el régimen público de pensiones de jubilación, para reducir gradualmente la tasa de sustitución que en 2001 fue de 70% del salario y que bajó al 67%. La reducción inició en 2011 y concluirá en 2030. En cuanto a la pensión privada (*Riester-pension*) de jubilación, la reforma fomentó la

previsión voluntaria en los regímenes de pensiones personales y ocupacionales, para constituir una previsión complementaria para la vejez. El parlamento alemán para evitar la descapitalización del sistema público de pensiones de retiro aprobó, en marzo de 2007, el aumento en la edad para tramitar una pensión de jubilación:

Aumentará de los 65 a los 67 años en la edad de jubilación en el marco del sistema público de pensiones del seguro social. El aumento entrará en vigor de forma gradual a partir de 2012. Entre 2012 y 2024, la edad de jubilación aumentará un mes cada año. Entre 2025 y 2029, la edad de jubilación aumentará dos meses cada año, y será de 67 años a partir de 2029. Por lo tanto, el umbral de edad de 67 años se aplicará a los nacidos a partir de 1964.⁸⁶

Consideramos que el aumento paulatino en la edad como requisito impuesto al trabajador para poder adquirir derecho legislado a la tramitación de una pensión, representa una medida que podría funcionar sólo si un alto porcentaje de la población estuviera constituido por personas mayores a 48 años (nacidos en 1964) pues de lo contrario la disposición formulada resulta injusta a los jóvenes quienes demandan del Estado vacantes laborales que tal vez no se produzcan bajo el propósito que guarde éste de mantener en activo, y dentro del mercado laboral formal, a personas que ya parecían prontas a llegar a la etapa de jubilación.

2.3.2. España

En España, sobre las ruinas del vasto y poderoso imperio romano de occidente, bárbaras y belicosas naciones levantaron sus monarquías. El reino de los godos o visigodos se apartó de las otras (borgoñón, ostrogodo, vándalo) al

⁸⁶ Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Aumento de la edad de jubilación a los 67 años*, [citado 20-04-12] disponible en: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Europa/Alemania/Reformas/%28id%29/3786>

regularizar su legislación, residir y dominar España. Testimonio de lo anterior es el *Fuero Juzgo*⁸⁷ o *Libro de los Jueces*.

Los trabajadores en la España Medieval fueron reducidos a esclavitud y debían dar tributo al señor feudal; la precaria alimentación de los siervos debilitó sus defensas inmunológicas tanto que padecieron enfermedades infecciosas tales como: lepra, tuberculosis, pulmonía, tétanos, gástricas, por mencionar algunas, que, aunadas a la falta de médicos y medicamentos para combatirlas, propiciaron epidemias que acabaron con comunidades enteras en cuestión de días.

Al ser España uno de los países con una población que tuvo a bien acoger la enseñanza de la Iglesia Católica del fomento al cuidado de los adultos por sus familiares, garantizó, consecuentemente, el sustento para las personas que por su avanzada edad quedaran imposibilitadas para continuar manteniéndose.

En España se elaboró la primera Ley que reguló seguros para trabajadores, y que fue del 30 de enero de 1900, la cual proporcionó cobertura al presentarse accidentes de trabajo. En época actual, como ocurre en otros países del mundo, España no es ajena al problema del envejecimiento de su población, tampoco del desempleo de los españoles derivado de la situación económica en la zona euro que amenaza con colapsar no sólo el modelo económico europeo sino también el sistema de seguridad social español, por lo que para evitarlo, conforme avance el siglo XXI, se vislumbran reformas para remediar el financiamiento para el pago de pensiones de vejez a los afiliados que cubran los requisitos del sistema público de reparto.

El Seguro de Retiro en España del siglo XXI

España tiene en el inicio de la segunda década del siglo XXI una población de 45.3 millones, y de esta cifra 17.2% son personas con 65 años de edad o más. Este porcentaje coloca a España a tan sólo tres puntos porcentuales por debajo del que tiene Alemania en cuanto a personas con edad de 65 años de edad o

⁸⁷ Los visigodos dividieron su código legal a imitación de Justiniano en doce libros, y éstos en sus títulos y leyes correspondientes; y no contentos con haber tomado el orden y método de los romanos adoptaron también muchas leyes de ellos en su legislación. Real Academia Española, *Fuero Juzgo*, Madrid, Ibarra, 1815, p. I.

mayores. En este sentido ambos países adolecen del problema de envejecimiento de su población y de manera preocupante del financiamiento del régimen de pensiones de retiro para los trabajadores afiliados.

Por las razones expuestas, el Gobierno español dio cumplimiento al Decreto Real del 1° de enero de 2002, acuerdo celebrado con representantes de trabajadores y patrones, y creó un régimen de jubilación gradual y flexible para mejorar el sistema de seguridad social de este país a efecto de que los trabajadores laboren por más tiempo y su jubilación sea un proceso más progresivo. Así, una persona podrá trabajar con horarios reducidos y recibir al mismo tiempo una pensión parcial de jubilación proporcional a la reducción del tiempo de trabajo.

Aunque desde 2002 el gobierno español aplicara reformas al sistema público de pensiones de reparto de pilar único relacionado con los ingresos que proporciona prestaciones de vejez, los ajustes no han sido suficientes. Entonces, para anticiparse a un colapso financiero del sistema público de pensiones, el gobierno español aprobó el 1° de agosto de 2011 otra reforma a la Ley de Seguridad Social que *retrasa la edad de jubilación, aumenta el número de años de cotización exigidos para percibir una pensión e incentiva a los trabajadores para que permanezcan en el mercado laboral.*⁸⁸

Así, España se prepara para enfrentar el envejecimiento de los futuros pensionistas que, hacia la mitad del siglo XXI, serán muchos y, también, para evitar que el gasto correspondiente absorba el menor porcentaje del PIB. Es así que las prestaciones a partir del 1° de enero de 2013 serán las siguientes:

- *Un aumento de la edad normal de jubilación, de 65 a 67 años en 2019 (un mes por año hasta 2018 y, a continuación, 2 meses por año hasta 2027).*

- *Un aumento del número de años de cotización necesarios para percibir una pensión completa, de 15 a 25 años en 2022. El mínimo sigue siendo 15 años;*

⁸⁸ Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Nueva Ley de la Seguridad Social*, [citado 20-04-12] disponible en: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Europa/Espana/Reformas/%28id%29/4162>

sin embargo, un trabajador con 15 años de cotización solo percibirá el 50 por ciento de la pensión completa.

- Un aumento del número de años de cotización de 35 a 38,5 años en 2025.

La edad de jubilación para estos trabajadores continuará siendo 65 años.

A partir de 2027 se aplicará al sistema un "factor de sostenibilidad" con el que cada 5 años se adaptarán "los parámetros fundamentales del sistema" a los cambios en la esperanza de vida.⁸⁹

2.3.3. Grecia

En la antigua Grecia el esclavo al llegar a su vejez, dependía del cuidado del amo hasta su muerte (alimento y casa). Asimismo los mineros que, durante el siglo II a. C, trabajaron en las minas de cuarzo de *Uadi Alaki*, en el desierto nubio, y muy a pesar de ser fustigados por un capataz, según da fe de ello *Diodoro*:«*Trabajan sin descanso, bajo la mirada del vigilante cruel que les muele a golpes*»... *No hay perdón, ni siquiera pausa, para el enfermo, el impedido, la mujer frágil.*⁹⁰

La única prefigura que hemos podido identificar y asociar como un seguro médico, fue el financiado por los generales que partían a las campañas militares o el proporcionado por las *organizaciones encargadas de socorrer a la población y a los menesterosos.*⁹¹

En la Grecia de la segunda década del siglo XXI como en muchos países del orbe, está constituido un sistema de seguridad social que incluye el régimen de un seguro para el pago de una pensión de retiro a los trabajadores afiliados.

Parecería que Grecia con una población de 11.2 millones, cantidad muy pequeña si la comparamos con la población de: China, India, Alemania o España, no tendría problemas de esta índole. Sin embargo, el 18.3% de los 11.2 millones de griegos son personas de 65 años de edad o que la superan y, como ocurre en

⁸⁹ *Idem.*

⁹⁰ Bourriot, Félix, *Historia general del trabajo, op. cit.*, p. 301.

⁹¹ Morales Saldaña, Hugo Ítalo, Tena Suck, Rafael, *Derecho de la Seguridad Social*, México, Pac, 1986, p. 3.

Alemania y España, en Grecia deben realizarse reformas legislativas al régimen de pensiones para resolver de la mejor manera posible el financiamiento de los recursos que perciban los futuros pensionistas.

Tratándose de la elaboración de leyes, Platón en el libro I de las Leyes precisó: *Mencionemos un juez,... si hubiera uno tal que recibiera una familia reñida y no quitara la vida a nadie, sino que, reconciliándolos por el resto del tiempo, les diera leyes y pudiera vigilar a unos y a otros, de modo que fueran amigos.*⁹² Justamente Grecia por la crisis económica de 2011, requirió que su parlamento analizara la reforma que satisficiera el financiamiento de las pensiones presentes y futuras.

El Seguro de Retiro en Grecia del siglo XXI

El Parlamento griego en 2008 dio el primer paso para reducir la complejidad del sistema de seguridad social mediante reformas generales tendientes a lograr la sostenibilidad del sistema sin dejar de brindar protección social a los afiliados. Así, en abril de 2008, aprobó una reforma que

*Agrupar las 133 instituciones y ramas existentes en 13 instituciones de seguridad social. Se espera que la fusión produzca grandes mejoras en la calidad de los servicios a través de una reducción de la burocracia y de la introducción de sistemas de TIC compatibles. La nueva estructura simplifica la supervisión y consolida los esfuerzos por reducir la evasión del pago de cotizaciones y el trabajo no regularizado. También se espera lograr mejores rendimientos de las inversiones a través de una mejor y más eficaz gestión de los fondos.*⁹³

La reforma en cita pudo concretarse y aunque se lograba el objetivo de reducir la complejidad del sistema de seguridad social faltó disminuir toda complicación del régimen pensionario por una razón contundente: Grecia como

⁹² Platón, *Leyes*, tr. Francisco Lisi, Madrid, Gredos, 2008, Biblioteca Clásica Gredos, número 265, pp. 195, 196.

⁹³ Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Reforma del sistema de seguridad social griego*, [citado 20-04-12] disponible en: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Europa/Grecia/Reformas/%28id%29/3887>

cualquier país de cualquier continente debe afrontar, desde esta segunda década del siglo XXI, los efectos que produce una población envejeciendo y de la que muchos hoy son trabajadores y, mañana, pensionistas que, tal vez, se pensionarán por anticipado.

Por las razones expuestas el Parlamento griego en 2011 aprobó reformas al régimen de pensiones que se irán aplicando paulatinamente hasta culminar en 2018 y se prevén entre otras:

a) La edad de jubilación para las mujeres aumentará de 60 a 65 años en 2013, situándose en el mismo nivel que la de los hombres.

b) A partir de 2015, el período de cotización requerido para recibir una pensión íntegra aumentará de 37 a 40 años.

c) Aumento de la edad mínima de jubilación anticipada de 53 a 60 años.

d) Introducción de penalizaciones por jubilación anticipada: a los trabajadores que se jubilen antes de la edad plena de jubilación se les reducirán sus pensiones en un 6 por ciento por cada año de jubilación anticipada que soliciten.

e) Reducción de los beneficios de jubilación, al tomar como base, en vez de su salario final, la paga media que recibieron los jubilados durante toda su vida laboral.

f) Fusión de los 13 fondos de pensiones en 3 fondos unificados para trabajadores asalariados, campesinos y pequeñas empresas.⁹⁴

Las medidas obedecen a que Grecia es el país de Europa donde más personas tramitan la jubilación anticipada. Es evidente que el Parlamento con las medidas señaladas busca eficientar el sistema pensionario de retiro a largo plazo.

En efecto, el Parlamento con las reformas de 2008 y 2011 busca lograr la sostenibilidad financiera del régimen de pensiones y si bien el reducir el monto de

⁹⁴ Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Aprobado el nuevo proyecto de ley de reforma de las pensiones*, [citado 20-04-12] disponible en: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Europa/Grecia/Reformas/%28id%29/4054>

la pensión de retiro es una estrategia que regula la descapitalización, también es verdad que tal disminución pone en situación crítica a los pensionados propiciando algo como el desenlace ocurrido el 4 de abril de 2012 cuando

*Un jubilado de 77 años, en la Plaza de Syntagma, frente al Parlamento, se pegó un tiro en la sien. En una nota escribió... dependía de una pensión decente por la que coticé durante 35 años y sin ayuda alguna del Estado. Dado que mi edad no me permite ninguna reacción activa no veo otra solución que un final decente, antes de tener que empezar a rebuscar comida entre la basura.*⁹⁵

Platón al respecto diría que las reformas efectuadas a las leyes para mejorar el sistema pensionario de retiro no reconcilian a las partes y estamos de acuerdo.

2.3.4. Inglaterra

En Inglaterra las formas primitivas de la industria poco a poco se dejaron y la tierra destinada a la labranza también para asentar fábricas manufactureras por emprendedores como el emigrante de *Stourbridge*, *Ambrose Cronwley*, el cual en la última década de la primera mitad del siglo XVIII

*Estableció una paternal empresa...en Winlaton donde los herreros y otros maestros tuvieron sus tiendas en una plaza, hecha por Cronwley, y donde vivieron bajo especial comunidad, con su capellán, cirujano y maestro de escuela (sic) particulares, así como un fondo propio de jubilación y de enfermedad; tal organización, en todos sus aspectos, fue excepcional.*⁹⁶

La revolución industrial propició el sistema de producción en serie pero para los trabajadores trajo jornadas de trabajo inhumanas en lugares insalubres e inseguros, ausencia de previsión y seguridad social. Por lo tanto, salvo el fondo de

⁹⁵ Mourenza, Andrés, *Un jubilado se suicida frente al parlamento víctima de los recortes*, 7/04/12, [citado 9-04-12] <http://noticiasdesdegrecia.wordpress.com/2012/04/07/un-jubilado-se-suicida-frente-al-parlamento-victima-de-los-recortes/>

⁹⁶ Aston Soutcliffe, Thomas, *La revolución industrial 1760-1830*, 3a. ed., tr. Francisco Cuevas Cancino, México, Fondo de Cultura Económica, 2008, colección Breviarios, número 25, pp. 71, 72.

jubilación promovido por *Ambrose Cronwley* para sus trabajadores, no encontramos otros ejemplos que prefiguraran el seguro de retiro en Inglaterra.

Es hasta la conclusión de una lucha sindical en 1907 cuando se promulga la *ley de reparación de accidentes de trabajo y el sistema asistencial para ancianos*. Sin embargo, en 1911 promulga... la *ley National Insurance Hill*, la cual obtuvo la *solidaridad nacional*, porque abarcó... los riesgos de enfermedad, invalidez y el paro voluntario.⁹⁷

El Parlamento inglés estableció la obligatoriedad del Seguro Social y el esquema tripartito para el financiamiento del mismo. En 1942, *Sir William Beveridge*, presentó su estudio denominado: informe sobre el Seguro Social y servicios conexos o *Plan Beveridge*, el cual recogió las experiencias producto de una política social de garantía contra la miseria, a través del Estado y trabajadores y patronos, Plan que derivó en 1948 en la Ley del Seguro Nacional y que estableciera la Seguridad Social Integral.

El Seguro de Retiro en Inglaterra del siglo XXI

Inglaterra al inicio de la segunda década del siglo XXI cuenta con 60.2 millones de habitantes. De este universo el 16.1% tienen 65 años de edad o más, porcentaje que pone a Inglaterra dentro del conjunto de países (como los analizados con antelación en el presente capítulo) que deben afrontar los efectos que produce una población envejeciendo y de la cual muchos son trabajadores actualmente y a futuro próximos acreedores de una pensión del Estado (*State pension age* (SPA)).⁹⁸ Por las variables señaladas el Parlamento inglés propuso para financiar las pensiones SPA el aumento en la edad y la cantidad a cotizar.

⁹⁷ Morales Saldaña, Hugo Ítalo, Tena Suck, Rafael, *op cit.*, p. 4.

⁹⁸ Edad que da derecho a una pensión contributiva de tasa fija casi universal, que en Reino Unido es conocida como Pensión Básica del Estado. Cf. *Importantes cambios en las pensiones del sector público*. Disponible en: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Europa/Reino-Unido/Reformas/%28id%29/4097>

La Ley de Pensiones de 2011 aplicaría medidas... con objeto de hacer frente al aumento del costo de las pensiones debido a la creciente longevidad en el Reino Unido. Se prevé que en 2031 casi una cuarta parte de la población superará los 65 años de edad, lo que supone un incremento del 5 por ciento con respecto al porcentaje de la población hoy en día. Entre las principales disposiciones del proyecto de ley figuran... los siguientes puntos:

a) La edad legal de jubilación: se establece en los 65 años para hombres y mujeres antes de noviembre de 2018 (en lugar de abril 2020, según se prevé en la actualidad), para aumentarla más tarde a los 66 años para hombres y mujeres antes de abril de 2020. (En la actualidad, la edad legal de jubilación está establecida en los 65 años para los hombres y en los 60 años para las mujeres).

b) Aumentar el nivel mínimo de ingresos anuales de 5.000 a 7.500 libras esterlinas que se exige a los trabajadores para poder inscribirse en un plan de pensiones en el lugar de trabajo.⁹⁹

2.3.5. Italia

Con Servio Tulio se crearon las corporaciones de trabajadores que recibieron el nombre de colegios, cuyos asociados se proveyeron socorro mutuo ante contingencias laborales o por el simple transcurso de la vida.

En la Roma del siglo II a de C, *Tiberio Graco* (163-133 a de C) al regresar a Roma, fue elegido tribuno de la plebe el año 134 y aplicó una Ley Agraria que daba beneficios a campesinos y además, en otro sector, permitía la conservación de parte del botín distribuyéndolo a los legionarios veteranos.

Con la aplicación de la *Ley Graco* prefiguró, desde la óptica del Derecho de la Seguridad Social, el derecho de propiedad de un fundo para el legionario retirado en donde construir su vivienda y con el usufructo resultado de la labranza mantenerse en la vejez sin tener que padecer penuria.

⁹⁹ Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Alentar a la población a que trabaje más años*, [citado 20-04-12] disponible en: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Europa/Reino-Unido/Reformas/%28id%29/4127>

En la actualidad Italia tiene reglamentados dos regímenes públicos de pensiones de retiro: pensiones de vejez (*pensione di vecchiaia*) y pensiones de ancianidad (*pensione di anzianità*).

Dentro de los regímenes públicos referidos existen dos métodos diferentes para el cálculo de la pensión pública (vejez o ancianidad) ambos métodos son el resultado de la reforma Dini de 1995 y son: el sistema de prestación definida y el sistema de cotización definida. Así, las personas que al 31 de diciembre de 1995 cotizaron por más de 18 años siguen en el régimen de prestación definida. En cambio las personas con menos de 18 años cotizados al 31 de diciembre de 1995, fueron integradas en un sistema mixto en el que la pensión se paga mediante el sistema de prestación definida y en parte a través del sistema de cotización definida.

El Seguro de Retiro en Italia del siglo XXI

En noviembre de 2011, los escándalos de *Silvio Berlusconi* aunado al errado manejo de la economía italiana terminaron con su gestión al frente del Gobierno Italiano; de entre quienes eran viables para suceder en el cargo a Berlusconi se escucho el nombre de *Mario Monti*, excomisario europeo y senador italiano quien aceptó finalmente el 16 de noviembre de 2011 el cargo de Presidente del Gobierno de Italia ante el Jefe del Estado, *Giorgio Napolitano* al cual *Monti* presentó una lista de ministros tecnócratas once con cartera y cinco sin cartera, él se reservó el Ministerio de Economía.¹⁰⁰ (Ministerio que dejó en la tercera semana de julio de 2012) *Monti* puso en marcha el nuevo decreto "*salva-Italia*" con el cual pretende recobrar la confianza de Europa en Italia.

Dicho decreto prevé reformas al régimen de pensiones de retiro mismas que serían expuestas por la Ministra del Trabajo, la académica *Elsa Fornero*, quien al rompió en llanto no pudo anunciar la reforma y fue *Monti* quien expresó que la nueva reforma de pensiones propone la igualdad entre las generaciones al tiempo

¹⁰⁰ El Mundo, *Mario Monti acepta el cargo de jefe del Gobierno italiano*, comunicado 16/11/2011, [citado 27-12-11], disponible en: <http://www.mundo.com/ultimas-noticias/mario-monti-acepta-el-cargo-de-jefe-del-gobierno-italiano-30663>

que ofrecerá el método de pensiones contributivas para todos. Ofrece una opción flexible a trabajadoras del sector privado cuya edad mínima de jubilación es de 63 años de edad y aumentaría a 70 años con nuevos incentivos para quienes sigan trabajando. En tanto que para hombres pasará de 66 a 70 años, y la reforma sería vigente en 2012; además está previsto un incremento de trabajadores por cuenta propia y una contribución de solidaridad correspondiente a un régimen especial.

Las medidas señaladas obedecen al hecho de que en Italia el 20.4% de su población tienen 65 años de edad o más. Este porcentaje es apenas una décima de punto menor al porcentaje de personas (20.5%) que en Alemania tienen 65 años de edad o mayor edad.

En los cinco países europeos analizados hay una estrategia que se repite no obstante que Inglaterra no pertenezca a la zona *euro*. La estrategia consiste en retardar el trámite de pensión de retiro aumentando en la Ley la edad para que los trabajadores adquieran el derecho a tramitar la pensión que les permita satisfacer sus necesidades esenciales de manutención en la vejez. Grecia además de aumentar la edad de retiro disminuyó el monto de la pensión de retiro. España por su parte, pero acorde con Alemania, además de aumentar la edad de retiro incentivan a los trabajadores a postergar su retiro. En el caso de Inglaterra vemos que adicional al aumento en la edad de retiro se incrementará la cantidad a cotizar. De los tres continentes (Asía, África y Europa) que hasta el momento se han analizado resulta que los gobiernos de los cinco países del continente europeo seleccionados para analizar el estado que guarda el seguro de retiro en cada uno de sus sistemas pensionarios de retiro son los que han realizado las reformas más agresivas para intentar atenuar el problema del financiamiento de pensiones y la razón es por qué a diferencia de Asía y África en Europa se presentan los porcentajes más altos de personas en edad de retiro.

EUROPA	Población en millones	Población con 65 años o más
Alemania	82.1	20.5%
España	45.3	17.2%
Grecia	11.2	18.3%
Inglaterra	60.2	16.1%
Italia	60.1	20.4%

2.4. AMÉRICA

América Latina introdujo sus programas de Seguro Social a partir de la segunda década del siglo XX; para la década de 1970 todos los países de la región tenían los programas en vigor. Pueden identificarse tres grupos, el pionero integrado por: Argentina, Brasil, Costa Rica, Cuba, Chile y Uruguay, naciones que en el transcurrir de la década de 1920 establecieron Seguros Sociales.

El grupo intermedio integrado por: Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú y Venezuela, países que entre la década de 1940 y 1950 instituyeron el Seguro Social en su respectivo territorio recibiendo la influencia de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo.

El grupo tardío constituido por: El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana, que introdujeron sus programas de Seguro Social, en la década de 1960 y 1970. A poco más de una década de establecerse el Seguro Social en Latinoamérica, Chile en 1981 reformó su sistema de pensiones de jubilación al pasar de un régimen obligatorio de reparto solidario a un régimen obligatorio de auto ahorro para la obtención de una pensión de cesantía o de vejez con el saldo acumulado en una cuenta individual aperturada por cada trabajador en una administradora de fondos de Retiro de la iniciativa privada, retirando la administración e inversión de recursos al Gobierno.

Desde el inicio de la década de 1990, siete países Latinoamericanos (Perú 1993, Argentina y Colombia 1994, Uruguay 1996, Bolivia y México 1997, El Salvador 1998) y tres en la primera década del siglo XXI (Costa Rica 2001, Republica Dominicana 2003, y Panamá 2008) cambiaron, tal como Chile lo hizo el régimen de reparto solidario e implantaron el régimen privado de cuentas individuales.

Sin embargo, la crisis financiera de 2008 provocó ajustes en los países que implantaron el régimen privado de cuentas individuales entre ellos Chile y Argentina, siendo este último el que después de 14 años del régimen privado de cuentas individuales lo eliminó a fines de 2008, volviendo al régimen de beneficios definidos con el esquema de reparto.

2.4.1. Argentina

Desde el año 1900 el sistema de pensiones argentino fue público de reparto solidario intergeneracional pero en 1994 Argentina era ya *uno de los primeros países latinoamericanos en implementar un régimen de pensiones mixto con un componente basado en cuentas individuales. Dicho componente interactúa con el seguro social basado en el reparto dando lugar al conocido sistema multipilar.*¹⁰¹

El Seguro de Retiro en Argentina del siglo XXI

Argentina tiene una población de 40.7 millones, cantidad de la que el 10.7% corresponde a personas con 65 años o más. Aunque ese porcentaje aparentemente sea bajo se irá incrementando conforme transcurra el siglo XXI, lo cual haría suponer que en la Argentina se tendrían que efectuar reformas en el régimen de pensiones imitando las realizadas en países de otros continentes. Pero en Argentina las reformas al régimen de pensiones de retiro no ha seguido el hilo conductor de otros países prueba de ello es la eliminación del régimen de cuentas individuales y la restauración del régimen de reparto.

*Luego de catorce años de vigencia, el gobierno argentino decidió la eliminación del régimen de pensiones basado en la capitalización individual y su unificación con el régimen público de reparto, convirtiéndose así en el primer país en adoptar una política semejante.*¹⁰²

El motivo fue la crisis financiera de 2008 que puso de manifiesto la vulnerabilidad de los sistemas de pensiones de contribución definida (donde la pensión se basa exclusivamente en cotizaciones del trabajador, y en algunos

¹⁰¹ Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Importantes cambios al sistema de pensiones de cuentas individuales*, [citado 22-04-12] disponible en: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Americas/Argentina/Reformas/%28id%29/3794>

¹⁰² Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Eliminación del régimen de pensiones basado en la capitalización individual*, [citado 22-04-12] disponible en: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Americas/Argentina/Reformas/%28id%29/3882>

casos del patrón, sin olvidar los rendimientos de las inversiones). En Argentina la eventualidad financiera de 2008 trajo además la reducción en un 20% de los activos de los fondos de pensiones. En contraste, la reforma de 2007 que permitió la creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsor Público de Reparto (FGS) dio resultados positivos sobre el régimen público de reparto. Tales resultados propiciaron que el gobierno argentino unificara las 10 Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones a partir de enero de 2009 y entregara a la Administración Nacional de Seguridad lo acumulado en las cuentas individuales. En cuanto a la reforma del sistema de pensiones de noviembre de 2009, inició vigencia en enero de 2010 estableciéndose los siguientes puntos:

a) Los fondos acumulados por los trabajadores en el régimen de capitalización son transferidos al Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto, con excepción de las cotizaciones voluntarias, las que podrán ser transferidas al régimen de reparto para mejorar los beneficios.

b) Los fondos transferidos únicamente podrán ser utilizados para pagos de los beneficios del sistema público de reparto y serán invertidos siguiendo los mismos criterios que se aplicaban en el régimen de capitalización, quedando prohibida la inversión en el exterior.

c) El Estado argentino garantiza a los afiliados y beneficiarios del régimen de capitalización la percepción de iguales o mejores prestaciones y beneficios.

d) Los años de cotización realizados al régimen de capitalización serán como si hubiesen sido prestados al régimen público de reparto.

e) Los beneficios pagados por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones bajo las modalidades de retiro programado o retiro fraccionario serán pagados por el régimen público de reparto. Los beneficios de renta vitalicia previsional continuarán abonándose a través de la correspondiente compañía de seguros de retiro.

*Para establecer un mecanismo de control del uso de los fondos, se dispuso la creación de una Comisión de control de los Fondos de la Seguridad Social, integrada por seis senadores y seis diputados. Para monitorear los recursos del sistema de reparto, se ha creado el Consejo del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsor Argentino. Dicho Consejo desarrollará sus funciones en el ámbito de la Administración Nacional de la Seguridad Social y tendrá representación gubernamental, de los beneficiarios, trabajadores, patronos, sector bancario y poder legislativo.*¹⁰³

La decisión de la Presidenta de Argentina Cristina Fernández de desaparecer el régimen de pensiones basado en la capitalización individual aunada a la decisión de no invertir en instrumentos financieros extranjeros los recursos del FGS, es un cambio de paradigma y contraste con lo hecho en México durante marzo de 2007. Toda vez que en México se autorizó a las AFORE crear tres fondos adicionales a los dos existentes y aumentar el porcentaje de inversión en instrumentos bursátiles del 15% al 30% y 20% en deuda externa.

El efecto de la decisión por el riesgo de invertir en instrumentos financieros sujetos a la especulación bursátil, fue la minusvalía que tras la crisis de 2008 se presentó en el saldo de las cuentas individuales de los trabajadores mexicanos.

2.4.2. Colombia

Colombia en 1994, al igual que sucedió en Argentina, inició una reforma a su sistema de pensiones a través de la aprobación por el Congreso colombiano de la Ley del Seguro Social del 23 de diciembre de 1993. Se estableció a partir de ese momento un régimen público de pensiones de reparto a cargo del Seguro Social y un régimen privado de capitalización mediante cuentas individuales.

No obstante la existencia de los dos regímenes, el asegurado puede optar por el régimen de Seguro Social o de cuentas individuales y solicitar un traspaso cada 5 años, siendo permitido el último traspaso 10 años previos a la jubilación. La cobertura de los dos regímenes de pensiones es voluntaria y está dirigida a

¹⁰³ *Idem.*

asalariados, incluyendo trabajadores burocráticos, domésticos, trabajadores que después del 29 de enero de 2003 ingresaron a la paraestatal ECOPETROL y trabajadores independientes.

Mientras ambos regímenes se extienden, el Código de Trabajo colombiano exige a los patrones proporcionar, en general, prestaciones similares a sus trabajadores en las regiones donde los dos regímenes aún no se adoptan.

La pensión de vejez del Seguro Social aplica para hombres de 60 años de edad y mujeres de 55 años (62 y 57 años a partir de 2014) con 1,050 semanas cotizadas y, desde enero de 2006, el requisito de cotización se incrementa a razón de 25 semanas por año para llegar a 1,300 semanas de cotización en 2015.

El Seguro de Retiro en Colombia del siglo XXI

Colombia cuenta con una población de 46.3 millones de habitantes de los cuales el 5.6% son personas de 65 años de edad o más. A pesar de que el porcentaje referido de adultos mayores es casi la mitad del de los argentinos que tienen la misma edad, las reformas a los regímenes de pensiones de retiro realizadas contrastan con las efectuadas por el legislativo argentino porque en Colombia

*Desde el 1º de enero de 2007, el período de cotización mínimo que se requiere para tener derecho a recibir una pensión de vejez ha aumentado de 1.075 a 1.100 semanas. Este incremento de 25 semanas se seguirá aplicando anualmente hasta 2015, en que el período de cotización requerido habrá alcanzado las 1.300 semanas.*¹⁰⁴

Además del aumento en el número de cotizaciones en Colombia también se realizaron cambios respecto al incremento en la edad para tener derecho al trámite de una pensión que en 2014 será *hasta los 57 años para las mujeres y los 62*

¹⁰⁴ Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Aumento del requerimiento de cotización para la pensión de vejez*, [citado 22-04-12] disponible en: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Americas/Colombia/Reformas/%28id%29/3828>

*años para los hombres.*¹⁰⁵ Las reformas referidas realizadas por el Congreso colombiano comulgan con las realizadas por los países europeos analizados y por algunos países asiáticos y africanos.

2.4.3. Chile

En Chile la primera Ley relacionada con seguros sociales se aplicó a partir de 1924, por ello el país andino pertenece al grupo pionero que en Latinoamérica inició la construcción e institucionalización de un Sistema de Seguridad Social.

Para el 4 de noviembre de 1980, mediante el decreto n° 3500, el Congreso chileno aprobó la creación de otro régimen de pensiones basado en cuentas individuales que se desarrollaría con los dos regímenes preexistentes. Con la integración del nuevo régimen privado de pensiones en Chile a partir de 1980 son tres los regímenes que integran el sistema de pensiones chileno: *régimen obligatorio de cuentas individuales, régimen de reparto del Seguro Social, y régimen de asistencia social.*¹⁰⁶

Desde el comienzo del régimen de pensiones de cuentas individuales en mayo de 1981, el régimen de reparto comenzó a ser sustituido progresivamente.

Lo anterior se demuestra porque *los trabajadores que iniciaron su vida laboral después del 31 de diciembre de 1982, tienen que afiliarse obligatoriamente al régimen de pensiones basado en cuentas individuales.*¹⁰⁷

El Seguro de Retiro en Chile del siglo XXI

Chile es de los cinco países de América seleccionados para analizar en el presente capítulo el que tiene la menor población la cual apenas es de 17.1 millones y, de esta cifra sólo el 9.2% corresponde a personas que tienen 65 años de edad o más. Aunque el porcentaje de personas mayores no es muy alto, Chile

¹⁰⁵ *Idem.*

¹⁰⁶ Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Descripción de regímenes*, [citado 22-04-12] disponible en: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Americas/Chile/Descripcion-de-regimenes>

¹⁰⁷ *Idem.*

durante 2008 aprobó una reforma en el sistema de pensiones que está vigente desde julio de ese mismo año. Cabe señalar que la reforma quedó incompleta porque los legisladores renunciaron a eliminar el monopolio de los administradores de fondos de retiro privados sustituyéndolos con un organismo estatal. Sin embargo, al parecer se trata de un aplazamiento porque

El Ministerio del Tesoro tiene previsto presentar un proyecto de reforma para la creación de una filial especializada en la administración de los fondos de pensiones a cargo del banco estatal una vez que se haya empezado a pagar la pensión de solidaridad.

La reforma suprime las comisiones fijas de las administradoras de los fondos de pensiones (AFP) y prevé que se adopten medidas para estimular la competencia entre las AFP y así reducir las cuotas de afiliación de los asegurados.

La reforma también afecta a la estructura del sistema de pensiones, ya que ha creado el Instituto de Previsión Social, encargado de administrar el nuevo régimen de pensiones sociales y de gestionar los Centros de Atención y de Prevención Integral, cuya función consiste en informar al público y gestionar las solicitudes de pensiones sociales. También se ha creado una Superintendencia de Pensiones para supervisar el sistema de pensiones y garantizar su buen funcionamiento.

La nueva Ley introdujo otros cambios importantes. Por ejemplo los trabajadores independientes tendrán los mismos derechos y obligaciones que los trabajadores por cuenta ajena y en el futuro estarán protegidos por la ley sobre los accidentes laborales y las enfermedades profesionales. La cobertura obligatoria de los trabajadores independientes se introduce progresivamente a partir de 2012.

Además, para estimular el empleo de los jóvenes y luchar contra el trabajo precario, se subvencionarán las 24 primeras cotizaciones de los trabajadores jóvenes de 18 a 35 años. Esta ayuda incluirá una subvención para la contratación de trabajadores jóvenes equivalente al 50% de la cotización basada en el salario

*mínimo, así como una aportación directa a la cuenta individual del trabajador joven del mismo importe. Para inhibir el fraude, el Tesoro Público deducirá las cotizaciones no pagadas por los patrones de las exenciones fiscales a las que tuvieran derecho.*¹⁰⁸

En el tema de las inversiones de los fondos de pensiones el Banco Central de Chile aumentó el porcentaje total de los activos permitido para los instrumentos extranjeros del 60% al 65%, el 1° de diciembre de 2010, y seguirá aumentando 5% cada tres meses, hasta alcanzar el 80% el 1° de septiembre de 2011. Las Administradora de los Fondos de Pensiones (AFP) ofrecen cinco tipos diferentes de fondos de pensiones con riesgo variado y opciones de rentabilidad; sus inversiones permitidas (tanto nacionales como extranjeras) oscilan entre un máximo del 80% en instrumentos de tasa variable (como las acciones) para el Fondo A, y el 5% para el Fondo E. Además de la elevación del límite máximo total, el Banco Central ha fijado nuevos límites a la inversión extranjera para cada tipo de fondo, que se muestran a continuación en el siguiente cuadro correspondiente al límite máximo a la inversión extranjera como porcentaje de activos, por fecha y tipo de fondo¹⁰⁹

Fecha	Tipo de fondo				
	A	B	C	D	E
Diciembre de 2010	85	75	65	35	30
Marzo de 2011	90	80	70	40	35
Junio de 2011	95	85	75	45	35
Septiembre de 2011	100	90	75	45	35

En los últimos días de octubre de 2010 los activos totales bajo gestión para las seis Administradoras de los Fondos de Pensiones fueron de 68 billones de pesos chilenos (140,000 millones de dólares), y el 47.5% de esos activos se

¹⁰⁸ Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Creación de una pensión social básica*, [citado 22-04-12] disponible en: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Americas/Chile/Reformas/%28id%29/4153>

¹⁰⁹ Banco Central de Chile, *Modifica normativa sobre límites máximos de inversión de los Fondos de Pensiones*, Chile, comunicado de prensa, 4/11/2010, [citado 27-12-11], Disponible en: <http://www.bcentral.cl/prensa/comunicados-consejo/otros-temas/04112010.pdf>

invertió en el extranjero (fluctuando entre el 71.4% para el Fondo A y el 4.8% para el Fondo E).

Según las reglas de los multifondos chilenos, los trabajadores (hasta los 55 años de edad en hombres y hasta 50 años de edad en mujeres) pueden escoger cualquiera de los cinco fondos a los largo de su vida laboral; con la restricción que los trabajadores de más edad seleccionen el Fondo A, que es el de mayor riesgo.

Quienes no realizan una elección, se les asigna automáticamente un fondo según su edad (por ejemplo, para el Fondo B, hasta la edad de 35 años, hombres y mujeres). En mayo de 2010 se asignó un fondo aproximadamente al 60% de los titulares de cuentas individuales.

Continuando con el tema de la administración de fondos de retiro, en Chile el primero de febrero de 2010

La Superintendencia de Pensiones anunció que "Modelo" había sido seleccionada como la administradora de fondos de pensiones (AFP) destinada a cubrir a todos los nuevos afiliados... durante 2 años, comenzando en agosto... La licitación ganadora fue la del 1,14 por ciento de los ingresos imponibles del titular de una cuenta, el 24 por ciento más bajo que la cuota promedio cargada por las actuales cinco AFP del 1,51 por ciento.

Los nuevos trabajadores deberán seguir con la AFP ganadora durante 2 años, salvo que: 1) otra AFP ofrezca una cuota más baja durante al menos 2 meses consecutivos; 2) otra AFP brinde una tasa más elevada de rentabilidad, suficiente para compensar una cuota administrativa más alta; o 3) la AFP ganadora no mantenga la tasa de rentabilidad mínima requerida, se declare insolvente o deba liquidar sus activos.

Se requiere que los trabajadores coticen cada mes a una cuenta individual el 10 por ciento de los ingresos, siendo voluntarias las cotizaciones del empleador.¹¹⁰

¹¹⁰ Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Selección de la administradora de fondos de pensiones*, [citado 22-04-12] disponible en: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Americas/Chile/Reformas/%28id%29/4013>

En cuanto al régimen de asistencia social chileno, el primero de julio de 2011

*...inició la última fase de la incorporación del 60 por ciento de las personas de más de 65 años de edad de bajos ingresos al Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) que es el primer pilar del régimen de pensiones. La primera fase se llevó a cabo en julio de 2008 y cubrió al 40 por ciento de la población considerada como objetivo. El Gobierno estima que, el año próximo el número de beneficiarios pasará de más de 900.000 en mayo de 2010 a más de 1,1 millones de personas.*¹¹¹

Como se observa en América, salvo Colombia que sigue la tendencia de países asiáticos y europeos en el sentido de adoptar como estrategias para sostener los regímenes de pensiones de retiro el aumento en el número de cotizaciones y de la edad, Chile está ajustando sus regímenes de pensiones buscando brindar cobertura al mayor número de su población en la etapa de senectud y somete a concurso a las administradoras privadas para determinar quién es la más competitiva al cobrar la comisión más baja al titular de una cuenta individual. Pero Argentina es, sin duda, el país que más atento está para proteger los intereses de sus pensionistas.

2.4.4. Estados Unidos

En la Unión Americana la primera Ley del Seguro Social fue aprobada en 1935 con el n° 74-271, y en ella se usó por primera vez la frase: Seguro Social. Estados Unidos en 2012 tiene un régimen de Seguro Social que cubre los seguros de Vejez, Invalidez y Sobrevivientes.

Regímenes especiales para trabajadores ferroviarios, burócratas federales, estatales y municipales. Al régimen del Seguro Social Estadounidense pueden afiliarse personas que desarrollen una actividad remunerada, incluso

¹¹¹ Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Integración de los adultos mayores de bajos ingresos en el Sistema de Pensiones Solidarias*, [citado 22-04-12] disponible en: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Americas/Chile/Reformas/%28id%29/4145>

trabajadores independientes. Salvo que sean: trabajadores eventuales agrícolas, domésticos y trabajadores electorales eventuales que intervienen en las elecciones; trabajadores independientes con ingreso neto inferior a 400 dólares anuales; y algunos empleados federales contratados antes del 1° de enero 1984.

La cobertura voluntaria para trabajadores de los gobiernos estatales y locales y el clero (seguro obligatorio desde el 1° de julio de 1991 para los trabajadores de gobiernos estatales y municipales no cubiertos por un sistema de pensiones). El área de la cobertura voluntaria aplica en Estados Unidos, Puerto Rico, Islas Marianas del Norte, Islas Vírgenes, Guam, Samoa Americana, ciudadanos y residentes empleados en el extranjero por patrones estadounidenses. La edad completa de jubilación es requerida para una pensión no reducida para empleados jubilándose en el 2009 a la edad de 66 años. La edad de jubilación normal aumentará gradualmente a 67 años en 2027. El asegurado debe tener al menos 40 trimestres de cobertura. La pensión anticipada es una pensión reducida pagada a partir de los 62 años de edad y la pensión diferida es la que puede ser diferida hasta los 70 años de edad. Se otorga un aumento por cada mes de pensión diferida después de la edad normal de retiro, hasta los 70 años de edad. La pensión máxima es de 2,323 dólares mensuales pagada a trabajadores que se jubilaron en 2009 a la edad normal de retiro.¹¹²

El Seguro de Retiro en Estados Unidos del siglo XXI

Estados Unidos es de entre los países americanos seleccionados para analizar en este capítulo el que tiene la mayor población: 317.6 millones de habitantes de los cuales el 13.0% corresponde a personas con 65 años de edad o más. Las dificultades financieras que iniciaron en 2006 en el sector hipotecario de Estados Unidos (factor determinante que culminó con la crisis financiera de 2008) pusieron en jaque a los regímenes de pensiones porque,

¹¹² Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Descripción de regímenes*, [citado 23-04-12] disponible en: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Americas/Estados-Unidos/Descripcion-de-regimenes>

*Los planes de pensiones de prestación definida estarán desfinanciados por un valor de USD 450 billones. Según una encuesta de Watson Wyatt Worldwide realizada en 2004, 71 de las 1 000 empresas más grandes han congelado o terminado al menos un plan de pensiones. Cuando terminan los planes de pensiones, la obligación financiera es asumida por la Corporación Federal de Garantía de las Pensiones (PBGC) que en la actualidad tiene un déficit de USD 22,8 billones. Cuando finalicen los planes y sean asumidos por los aseguradores del PBGC, los afiliados percibirán pagos reducidos.*¹¹³

Además de tratar de evitar la disminución del monto de las pensiones de retiro desde el Congreso Estadounidense, con el objetivo de que personas no inscritas en algún régimen pensionario de retiro tuviesen la posibilidad de afiliarse, flexibilizaron el esquema de los regímenes de pensiones. Para lograrlo el Presidente de los Estados Unidos *George Bush*, en agosto de 2006.

*...aprobó el proyecto de ley de reforma de las pensiones... Se espera que la ley facilite que las personas se afilien a los regímenes de cotización definida como IRA y 401(k)... Las personas podrán también depositar más dinero en sus cuentas individuales de ahorro para la jubilación IRA y 401(k)... La ley exige que las empresas brinden más información acerca de la rentabilidad de sus cuentas individuales, amplía el acceso al asesoramiento profesional y otorga a los trabajadores un mayor control sobre la manera de invertir sus cuentas.*¹¹⁴

La reforma en comento apostó, como en el caso de México, a que los titulares de una cuenta individual tengan empleo. Pero tras iniciar el segundo semestre de 2012, en Estados Unidos el desempleo aumenta y ello impide cotizar.

¹¹³ Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Esfuerzos para llegar a un compromiso sobre la reforma en curso de las pensiones*, [citado 23-04-12] disponible en: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Americas/Estados-Unidos/Reformas/%28id%29/3691>

¹¹⁴ Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Conversión en ley del proyecto de ley de reforma de las pensiones*, [citado 23-04-12] disponible en: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Americas/Estados-Unidos/Reformas/%28id%29/3723>

2.4.5. México

México es el segundo país americano con mayor población de los seleccionados para analizar su sistema de pensiones. Según el Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI) en el cuarto trimestre de 2011 eran 114.25 millones de mexicanos, y de este universo el 6.94% corresponde a personas con 65 años de edad o más.

La historia del régimen obligatorio de reparto para el pago de pensiones de retiro inició en 1943 con la primera Ley del Seguro Social, en la cual se incluyeron en el artículo 2° fracciones III y IV los seguros de vejez y cesantía en edad avanzada.

Con la Ley del Seguro Social de 1973 se mantiene el régimen de reparto y para adquirir el derecho al cobro de una pensión de cesantía en edad avanzada o de vejez el pensionista sólo debe tener reconocidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social quinientas semanas cotizadas.

Sin embargo, a las personas que iniciaron su trayectoria laboral a partir de julio de 1997 ya no les aplica el régimen de reparto sino el régimen de capitalización basado en cuentas individuales (copia del modelo chileno de 1981).

Con el nuevo régimen de cuentas individuales el pensionista debe tener reconocidas por el IMSS mil doscientas cincuenta semanas cotizadas y cumplidos 60 años o 65 años con la finalidad de tramitar en la primera edad, pensión de cesantía en caso de quedar involuntariamente desempleado o en cuanto a la segunda, tramitar pensión de vejez.

Con el aumento en el número de semanas cotizadas el Congreso mexicano se unió a la estrategia establecida por países como: Alemania, España o Colombia que en sus regímenes de pensiones para el retiro han realizado el mismo ajuste asumiendo que los futuros pensionistas tienen un trabajo estable y, por lo tanto, no tendrán problema para cubrir las semanas cotizadas requeridas. Esperemos que a los legisladores mexicanos no se les ocurra incrementar el número de años para tener derecho al trámite de una pensión del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada o vejez porque entonces serán muchos más los jóvenes sin oportunidades de obtener empleos por falta de vacantes.

El Seguro de Retiro en el México del siglo XX

El incremento de la población en México producido desde la segunda mitad del siglo XX es la causa de que en el siglo XXI se invierta la pirámide poblacional a tal grado que hacia el año 2050 serán más las personas en edad de retiro que los jóvenes lo cual haría imposible seguir sosteniendo financieramente el régimen de reparto solidario. Por esta razón en 1997 se creó el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

Desde la creación del SAR se obliga a los trabajadores a ahorrar individualmente para adquirir en la senectud el derecho a cobrar una pensión de cesantía en edad avanzada o de vejez.

Posterior a la creación del SAR, el Congreso de la Unión ha realizado reformas al mismo siendo la más significativa la aprobada para modificar el régimen de inversión durante marzo de 2007 que autorizó en 2008 a las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro (AFORE) crear nuevas Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (SIEFORE). En el capítulo 4 y subsecuentes profundizamos sobre la reforma en comento.

2.5. OCEANÍA

Continente que incluye el territorio insular de Australia, de Nueva Zelanda y la mayoría de islas del océano Pacífico agrupadas en tres subdivisiones tradicionales a saber: Melanesia, Micronesia y Polinesia.

En materia de pensiones de retiro países como: Australia y Nueva Zelanda están tomando medidas preventivas para evitar en las próximas décadas un problema de financiamiento de pensiones de los trabajadores en edad de retiro.

Por ello en el caso de Australia se aumentará la edad de jubilación de los hombres de 65 a 67 años entre el 1 de julio de 2017 y el 1 de julio de 2024; y de 63 a 65 años para mujeres a partir del 1° de julio de 2013.

En Nueva Zelanda también se aumentará la edad de jubilación, de los 65 a los 67 años, tanto en hombres como en mujeres, en dos meses cada año, de 2020 a 2033.

2.5.1. Australia

Australia tiene una población de 21.5 millones de habitantes. El 13.9% de australianos tiene 65 años de edad y algunos más la rebasan. Aunque el porcentaje de la población que envejece en Australia no es muy alto en comparación con los países europeos analizados en el presente capítulo desde el 2010 el gobierno australiano anunció mediante un informe que habría cambios en el sistema de pensiones tendientes a prevenir inconveniencias de financiamiento.

El 16 de diciembre de 2010, el Gobierno publicó Stronger Super, un informe en el que se perfilan los cambios propuestos al sistema de jubilaciones establecido hace casi 20 años (el régimen obligatorio de pensiones profesionales del país). El informe incluye una propuesta para introducir MySuper, un fondo simple de bajo costo, con una única estrategia de inversión diversificada, para sustituir el fondo establecido por defecto. MySuper también otorgaría un seguro de vida, y un seguro total y permanente de discapacidad con una disposición de no participación. Como consecuencia de estos cambios propuestos, el Gobierno espera grandes mejoras en el sector de las jubilaciones, entre las cuales se cuentan las siguientes:

Las cuotas de los afiliados se reducirán en unos 550 millones de dólares australianos (548 millones de USD) al año, inicialmente, y en 1.700 millones de dólares australianos (1.690 millones de USD) en los años ulteriores.

El número de cuentas disminuiría. En la actualidad, cada trabajador tiene un promedio de tres cuentas de jubilación, y los activos de las cuentas de los afiliados no identificadas o "perdidas" ascienden a unos 11.000 millones de dólares australianos (11.160 millones de USD).¹¹⁵

¹¹⁵ Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Propuestas para revisar el sistema de jubilación*, [citado 24-04-12] disponible en: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Asia-y-el-Pacifico/Australia/Reformas/%28id%29/4107> El informe completo puede consultarse en: <http://strongersuper.treasury.gov.au/content/Content.aspx?doc=publications.htm>.

El Seguro de Retiro en Australia del siglo XXI

El gobierno australiano en 2011 estableció incentivos para los pensionistas en edad avanzada en los siguientes términos:

El presupuesto federal de Australia para el ejercicio 2011-12. El presupuesto introdujo cambios en la periferia del sistema de jubilación tales como una única oportunidad para que las personas cuyas cotizaciones superen los topes puedan retirar hasta 10.000 dólares australianos (AUD) sin que se les impongan sanciones tributarias. La medida será aplicable cuando una persona haya cotizado en exceso bajo condiciones favorables desde 2011 o más tarde y con ella se pretende atenuar las sanciones por irregularidades involuntarias cometidas por primera vez (las cotizaciones en exceso bajo condiciones favorables tienen un gravamen del 31,5 por ciento, además de un impuesto del 15 por ciento cuando las cotizaciones se hacen al fondo).

El Gobierno también anunció un tope más alto en las cotizaciones para la jubilación bajo condiciones favorables en el caso de los cotizantes de 50 o más años de edad con saldos de jubilación totales inferiores a AUD 500.000. El aumento del tope, que se sitúa en AUD 25.000 sobre el tope general para las condiciones favorables, entrará en vigor el 1 de julio de 2012.

Nueva Bonificación por Trabajo: a partir del 1º de julio de 2011, los australianos de edad avanzada que cumplan los requisitos y continúen trabajando percibirán una bonificación por trabajo que permitirá a los pensionistas llegar hasta los AUD 500 por mes sin que ello afecte a sus pensiones. Se podrán acumular hasta AUD 6,500 en años venideros para compensar ingresos futuros que, de otro modo, serían evaluados en la verificación de los ingresos para la pensión de jubilación.¹¹⁶

¹¹⁶ Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Prestaciones para pensionistas por vejez y trabajadores de edad avanzada*, [citado 24-04-12] disponible en: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Asia-y-el-Pacifico/Australia/Reformas/%28id%29/4160>

En Australia el gobierno también busca incentivar a los pensionistas por vejez pero a diferencia de cómo lo hace Alemania y España. En el caso australiano se realiza de la siguiente manera:

Para los pensionistas que superen la edad exigida para percibir la pensión de vejez, existe una Bonificación por Trabajo que les anima a permanecer en el mercado laboral, permitiéndoles conservar la mayor parte de su pensión cuando tengan ingresos provenientes del empleo. Se consideran ingresos por el empleo los que una persona percibe como empleado en virtud de una relación empleador/empleado, pero no incluye los ingresos que pueda percibir como trabajador por cuenta propia ni los ingresos comerciales.

De conformidad con las nuevas reglas de la Bonificación por Trabajo, que entró en vigor el 1° de julio de 2011, los primeros 250 dólares australianos (USD 264) de ingresos quincenales del empleo no se tienen en cuenta al realizar el cálculo en el marco de la verificación de ingresos para la pensión.

Con la normativa antigua, a un pensionista que superara la edad de la pensión de vejez, que trabajara y ganara AUD 250 (USD 264), se le habrían considerado para el cálculo AUD 125 (la mitad de AUD 250). Con las normas actuales, a un pensionista que trabaje y gane AUD 250, éstos no se le tienen en cuenta en la verificación de ingresos para la pensión.¹¹⁷

Como se expresa en la cita, el gobierno australiano incentiva en 2012 a los pensionistas por vejez de una forma parecida a como se hizo en México bajo el régimen de la Ley del seguro Social de 1973 que autorizaba al pensionista, a mantener el derecho a cobrar la pensión de vejez aunque reingresara al mercado laboral en una relación sujeta al régimen obligatorio siempre que transcurrieran seis meses y no se contratara con el mismo patrón por medio del cual había tramitado la pensión.

¹¹⁷ Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Nueva Bonificación por Trabajo más generosa para los pensionistas que superan la edad de jubilación*, [citado 24-04-12] disponible en: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Asia-y-el-Pacifico/Australia/Reformas/%28id%29/4173>

2.5.2. Nueva Zelanda

En Nueva Zelanda los regímenes de pensión son: Sistema de Asistencia Social y Sistema Universal de Jubilación y, a partir de julio de 2004 el Sistema Especial de Ahorro Voluntario financiado con cotizaciones definidas para el sector estatal (*State Sector Retirement Savings Scheme [SSRSS]*) es complementario y surgió de un foro tripartito (*Partnership for Quality Agreement*) celebrado entre el Gobierno, el Consejo de Sindicatos y la Asociación de Funcionarios Públicos.

El nuevo sistema brinda: cobertura para empleados públicos que trabajen permanentemente o por tiempo definido (parcial o total, con cuatro meses de contrato en el momento de la afiliación) en dependencias, ministerios o en el sector escolar estatal (incluido personal de apoyo).

Los trabajadores eligen el nivel de cotizaciones. Las prestaciones plenas se pagarán a los 65 años independientemente de que la jubilación sea efectiva o no; a los 55 años jubilación anticipada, y a los 50 años si se renuncia al trabajo en el sector estatal o por muerte. Los trabajadores podrían solicitar retiro anticipado de fondos por importantes dificultades financieras. Además tienen tres opciones de prestadores: el Tesoro Público, la Asociación de Servicios Públicos y otras agrupaciones del sector estatal, o de conformidad con el acuerdo de la Comisión de Servicios Estatales, transferir sus ahorros de un sistema a otro en cualquier momento (sujeto a aprobación del administrador). Asimismo, elegir el tipo de fondo de inversión.

El Seguro de Retiro en Nueva Zelanda del siglo XXI

La población neozelandesa es de 4.3 millones de habitantes. De este pequeño universo el 13% lo constituyen personas con 65 años de edad o más, pero este grupo será el que, como ocurre en la población de otros países de los otros continentes, crecerá sostenidamente y apenas se está a tiempo para realizar los ajustes más ponderables que hagan posible conciliar las estrategias para el financiamiento de las pensiones sin que las estrategias pongan en riesgo los intereses de los pensionistas. En este orden de ideas

El 7 de diciembre de 2010, la Comisión de Jubilaciones de Nueva Zelanda publicó su Review of Retirement Income Policy, de 2010, su segunda evaluación de tres años del sistema de ingresos para la jubilación de Nueva Zelanda y otros ámbitos conexos (como el ahorro, el efecto de la crisis financiera global en los ingresos de los hogares y el bienestar económico de la población de edad igual o superior a 65 años). En el informe se examinan los dos principales componentes del sistema de ingresos para la jubilación:

1) la Jubilación (NZS) - la pensión pública universal de tasa fija, financiada mediante los ingresos generales; y

2) KiwiSaver - planes de ahorro voluntarios para la jubilación subvencionados por el Gobierno (introducidos en 2007) que complementan la NZS.

Con miras a garantizar la asequibilidad a largo plazo de la NZS, la comisión recomienda lo siguiente:

- El aumento gradual de la edad de jubilación normal, de los 65 a los 67 años, tanto para los hombres como para las mujeres, en dos meses cada año, de 2020 a 2033.

- La introducción de una prestación transitoria sujeta a la verificación de los recursos para aquéllos de edades comprendidas entre los 65 y los 66 años que tal vez no puedan mantenerse a sí mismos hasta los 67 años de edad.¹¹⁸

El fragmento del informe referido ilustra el desafío que deberá enfrentar el gobierno neozelandés conforme transcurra el siglo XXI ante el problema de que su población está envejeciendo rápidamente. Por ese motivo, como ocurre en los cuatro continentes restantes, tendrá que realizar cuanto ajuste se requiera para impedir un colapso en el sistema de pensiones.

¹¹⁸ Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Propuestas de reforma del sistema de ingresos para la jubilación*, [citado 24-04-12] disponible en: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Asia-y-el-Pacifico/Nueva-Zelandia/Reformas/%28id%29/4108>

El informe completo puede consultarse en: <http://www.retirement.org.nz/retirement-income-research/policy-review/2010-review/2010-review-report>.

2.5.3. Papúa-Nueva Guinea

Papúa-Nueva Guinea tiene una población de 6.9 millones y es de todos los países de los cinco continentes analizados en el presente capítulo el de menor porcentaje de personas que tienen 65 años de edad o más, es decir, apenas el 2.5%. También es junto con Marruecos y Túnez el país que reconoce a los trabajadores con 55 años de edad el derecho a tramitar una pensión de retiro.

No obstante ser pequeño el porcentaje de personas en situación de senectud esto no ha hecho que el gobierno de Papúa desatienda el tema del régimen de pensiones. De hecho las autoridades de Papúa-Nueva Guinea en 1980 aprobaron una Ley que reguló un Fondo de Previsión, el cual fue pensado para que se afiliaran trabajadores de la iniciativa privada.

El Fondo de Previsión señaló que todo patrón con 25 trabajadores a su disposición estaba obligado a permitir que los trabajadores cotizaran al Fondo. Sin embargo, se excluyeron del Fondo de Previsión a los trabajadores agrícolas.

Las autoridades de Papúa durante 1997 asignaron al personal del Fondo de Previsión la encomienda de recibir e invertir una cotización extra para el pago de prestaciones de una pensión escolar.

*Un régimen de prestaciones para las pensiones escolares será creado dentro del Fondo Nacional de Previsión. Este régimen permitirá que los miembros que han elegido contribuir más del mínimo obligatorio por ley del 5 por ciento, puedan contar con esta cotización extra y con los intereses que genere pagar las pensiones escolares. El régimen de prestaciones para la educación no utilizará la cotización inicial del empleado, del 12 por ciento, que por ley está obligatoriamente destinada al Fondo.*¹¹⁹

La medida tomada por el gobierno en Papúa además de haber capitalizado al Fondo representó una opción para desarrollar la cultura del ahorro.

¹¹⁹ Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Fondo Nacional de Previsión de Papua Nueva Guinea*, [citado 24-04-12] disponible en: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Asia-y-el-Pacifico/Papua-Nueva-Guinea/Reformas/%28id%29/1488>

El Seguro de Retiro en Papúa-Nueva Guinea del siglo XXI

Las autoridades en Papúa-Nueva Guinea a partir del 9 de mayo de 2002 autorizaron la sustitución del Fondo de Previsión bajo el siguiente argumento:

El sistema de fondo de previsión ha sido sustituido por un sistema obligatorio de cuentas individuales administradas por fondos de pensiones autorizados. El Banco de Papúa-Nueva Guinea ha asumido la responsabilidad de la reglamentación de los fondos de pensiones y del establecimiento de normas razonables en materia de seguro.

De ahora en adelante, todos los empleadores con al menos 20 trabajadores tienen la obligación de pagar cotizaciones.

Las tasas iniciales de cotización han sido fijadas en el 5 por ciento sobre los ingresos de los trabajadores y en el 7 por ciento sobre la nómina de los empleadores. A efectos de alinear las tasas de cotización con las del sector público, las cotizaciones de los trabajadores y de los empleadores del sector público serán aumentadas al 5,5 y al 7,7 por ciento respectivamente en 2005, y al 6 y al 8,4 por ciento respectivamente en 2008.

Las prestaciones siguen siendo las mismas que las pagadas por el sistema de fondo de previsión.

Se otorgan a la edad de 55 años en el momento de cese del empleo y, a cualquier edad, en caso de emigración permanente, de invalidez total permanente, o cuando se trata de los sobrevivientes con derecho en el momento del fallecimiento del asegurado antes de la jubilación.

Es posible el otorgamiento de prestaciones anticipadas, sujeto a determinadas condiciones, para contribuir a la financiación de vivienda. Estas prestaciones para vivienda son consideradas como un anticipo de las prestaciones y deben ser reembolsadas.¹²⁰

¹²⁰ Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Sustitución del fondo de previsión por un sistema obligatorio de cuentas individuales*, [citado 24-04-12] disponible en: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Asia-y-el-Pacifico/Papua-Nueva-Guinea/Reformas/%28id%29/2850>

2.6. A manera de reflexión

Tras revisar el desarrollo y estado actual del seguro de retiro en algunos países de los cinco continentes, se percibe que de los cinco países asiáticos seleccionados sólo los gobiernos de China e Irán no prevén incrementar la edad para que los trabajadores puedan tramitar una pensión de vejez.

En cuanto a Japón el gobierno de este país tiene previsto aumentar progresivamente la edad de retiro en el seguro de pensiones de los empleados de 60 a 65 años. En India, el gobierno en 2004 aprobó un régimen voluntario para trabajadores independientes, los cuales para obtener una pensión de vejez a los 60 años de edad deben reunir 480 puntos cotizando 30 años.

También en 2004 en India se sustituyó el régimen de jubilación basado en prestaciones definidas de reparto por un régimen de capitalización basado en una cuenta pública aperturada por el Gobierno Central Hindú quien invierte las cotizaciones mensuales de dicho régimen. El régimen de capitalización es aplicable obligatoriamente a los nuevos burócratas (excepto militares) y establece como requisito para proceder al retiro del saldo acumulado en la cuenta la edad de sesenta años. El régimen de capitalización se extendió en 2009 con carácter de voluntario a los trabajadores al servicio de la iniciativa privada.

En Israel, respecto de la pensión basada en ingresos, se autoriza el pago de la pensión de vejez a los 67 años de edad en hombres y 64 años en mujeres, y de 70 años tratándose de la pensión no basada en ingresos.

En África, de los países seleccionados, Marruecos y Túnez fijan la edad de retiro por cesantía a los 55 años y de vejez a los 60 años. Sudáfrica señala la edad de retiro a los 60 años. En Nigeria llama la atención que la edad de retiro es a los 50 años pudiendo mantener el rango señalado porque sólo el 3.4% de su población tiene 65 años de edad o más. Egipto, por el contrario, a través de la Ley 135 aprobada en 2010 sustituye desde 2012 el régimen de reparto por el régimen de cuentas individuales; la Ley 135 también prevé que a partir de 2015 aumente la edad de retiro y que se establezca a los 65 años de edad en 2027.

En Europa, el Parlamento alemán en 2007 aprobó el aumento gradual de la edad de retiro a partir de 2012 para que en 2029 sea de 67 años. En Grecia

también se incrementará la edad para tener derecho a tramitar una pensión de retiro. Inglaterra de igual manera prevé aumentar la edad para el trámite de una pensión básica pública de 65 años a 66 años de edad en 2020. Italia a través del decreto *Salva-Italia* anticipa que la edad de retiro que se tiene de 63 años de edad para mujeres y de 66 años para los hombres pase, en ambos casos, a 70 años.

En América Latina, Argentina ha retirado la administración de los fondos de retiro a instituciones privadas. Así terminó con el régimen de cuentas individuales administrado por particulares regresando al régimen de reparto solidario para el pago de pensiones y lo hizo aun sabiendo que el 10.7% de su población tiene 65 años de edad o más. Para México pretender regresar al régimen de reparto solidario como lo hizo Argentina no es opción, porque el 91.5% de los trabajadores¹²¹ registrados en el IMSS a partir de 1997 tenían en 2011 46 años de edad, esto es, les faltan 19 años para cumplir 65 años de edad y al igual que ocurre en algunos países: asiáticos, europeos, y africanos. En México, en un par de décadas, seremos más mexicanos en edad de retiro y menos PEA.

A su vez, pensar en México sobre la posibilidad de aumentar el número de semanas o años cotizados no representa una opción porque las AFORE a finales de marzo de 2011 tenían registradas 40, 850, 195 cuentas individuales de trabajadores afiliados al IMSS, de cuya cifra el 47.7%,¹²² es decir 19, 485, 543 cuentas individuales son de trabajadores registrados en el IMSS antes de iniciar el sistema de ahorro para el retiro; las restantes 21,364,652 cuentas individuales correspondientes al 57.3% son de trabajadores afiliados al IMSS a partir de 1997.

De los titulares de las 21,364,652 cuentas individuales *el 70.9% de los trabajadores que mantienen una cuenta en AFORE han cotizado a su cuenta individual durante 300 semanas o menos....*¹²³ Este porcentaje corresponde a 15,147,538 cuentas individuales. Si en un año el promedio es de 52 semanas y el sistema de ahorro para el retiro inicio en julio de 1997 y en julio de 2011 se cumplieron

¹²¹ CONSAR, *Informe trimestral al H. Congreso de la Unión sobre la situación del SAR Enero - marzo de 2011*, 2011, México, p. 14 [citado 16-06-11] disponible en: http://www.consar.gob.mx/otra_informacion/pdf/transparencia/Informe_al_Congreso_Trimestre_1_2011.pdf

¹²² *Ibidem*, p. 14.

¹²³ *Ibidem*, p. 15.

catorce años de su inicio, si el 70.9% de los trabajadores hubiesen cotizado ininterrumpidamente durante dicho lapso a julio de 2011 tendrían cotizadas y quizá reconocidas ante el IMSS 748 semanas equivalentes al 59.9% de semanas exigidas por Ley del Seguro Social para adquirir el derecho a tramitar alguna de las pensiones del RCV. Sin embargo, apenas tienen cotizadas 300 semanas.

Si a las razones expresadas agregamos que (según cifras reveladas en 2011 por el CEESP) más de 28 millones de personas en edad económicamente activa desarrollan una actividad laboral en el mercado informal, resultaría que no están cotizando al IMSS, además de inferir que de los 28 millones de personas muchos sean trabajadores que dejaron de cotizar a esta Institución. De mantenerse en el trabajo informal no alcanzarán las mil doscientas cincuenta semanas cotizadas que exige el régimen obligatorio del seguro social para adquirir el derecho al pago de una pensión del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. Del análisis de dicha problemática y de su solución hablaremos en el capítulo 7.

Además de las razones expuestas, en México no podemos regresar al régimen de reparto solidario porque derivado de los avances de la medicina y la aplicación de vacunas la esperanza de vida en México aumenta paulatinamente.

Sin embargo, sería justo y un acierto que el Ejecutivo Federal instruyera al titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que éste revocara la autorización a las AFORE que hoy operan con excepción de PENSIONISSSTE y AFORE XXI (a la cual tendría que practicarse una escisión para sacar las manos de Banorte de dicha institución y, a través del Ejecutivo Federal, transformar AFORE XXI en organismo público desconcentrado del IMSS) para encomendarles la administración e inversión de los recursos de las cuentas individuales y ser sólo dos Administradoras las que conformaran los SAR en México.

En el caso de Colombia para sostener el régimen de pensiones de retiro, se siguen las estrategias de aumentar la edad de retiro y el número de semanas cotizadas. A lo largo de 2006 el número de semanas cotizadas era de 1000 y se incrementan 25 semanas por año para llegar a 1300 semanas de cotización en 2015. Para los colombianos, a partir de 2014, la edad de retiro será a los 62 años de edad en hombres y 57 años de edad en mujeres.

En Chile se prevé la creación de una entidad a cargo del Banco del Estado para que administre el fondo de pensiones y así terminar con el monopolio de las administradoras privadas. En Estados Unidos aumentará la edad de retiro a 67 años de edad en 2027, cubriendo 40 trimestres cotizados; sin embargo podrá diferirse la edad de retiro hasta los 70 años de edad.

Australia también sigue la tendencia de incrementar la edad de retiro, en su caso de 65 a 67 años 6 meses entre julio de 2017 y julio de 2024. Nueva Zelanda a partir de 2020 también incrementará paulatinamente la edad de retiro de 65 años de edad 2 meses por año hasta llegar a 67 años de edad en 2033. Salvo algunos países entre ellos: China, Irán, Marruecos, Túnez, Nigeria, Argentina, Chile y México, todos los demás países analizados en el presente capítulo utilizan como estrategia para resolver el problema común del incremento de la población en edad de retiro el aumentar la edad para tramitar una pensión correspondiente al equivalente del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez mexicano o aumentar el número de años cotizados o semanas cotizadas.

El incentivar a los trabajadores para retardar su retiro, incrementar la edad para autorizar el pago de una pensión de vejez, o aumentar el número de cotizaciones sólo son medios financieros atosigando fines económicos. Quizá dichos fines económicos serían aceptables en un país donde los adultos mayores conforman gran parte de la población y la población joven fuera minoría. Pero aunque suenen razonables los medios señalados para lograr el financiamiento de pensiones de vejez no debemos pasar por alto que no respetan la teleología de ningún principio de seguridad social.

Luego, muy a pesar de las buenas intenciones e incentivos estatales hacia los trabajadores que cotizan a la seguridad social con miras a obtener una pensión posterior al retiro laboral durante la senectud, las estrategias ajenas a los intereses sociales no cumplen la función de medio y fin de la seguridad social, por lo tanto no es prudente confundir la teleología de la seguridad social con los medios que utiliza ésta de entre los cuales el financiamiento es un medio para lograr el bienestar social de los afiliados que es el fin principal de la seguridad social.

De lo anterior se sigue que establecer estrategias para retardar el retiro de trabajadores en plena senectud para solucionar el financiamiento de pensiones derivadas de seguros de retiro no contribuye a lograr el bienestar de los futuros pensionistas y además traería como efecto el desempleo de las nuevas generaciones. Así, aunque la población joven de un país sea minoría y asumiendo sin conceder que la demanda de trabajo también lo sea, mantener a los adultos por un lapso prolongado en el mercado laboral impide la generación de las vacantes necesarias para ser ocupadas por las nuevas generaciones de jóvenes.

John Maynard Keynes ya en 1930 había expresado en un documento *Nosotros valoramos otra vez los fines más que los medios y preferimos lo bueno a lo útil*.¹²⁴ Pero hoy los gobiernos de algunos países entre ellos México en materia de pensiones no valoran los fines ni prefieren lo bueno, sólo se concretan a utilizar la economía como medio para elegir los fines. En el siguiente capítulo revisamos: prefiguradas y antecedentes de seguros sociales en México.

¹²⁴ Keynes, John M, *Economic Possibilities for our grandchildren*, scanned from *John Maynard Keynes, Essays in Persuasion*, New York: W.W. Norton & Co., 1963, pp. 358-373.

CAPÍTULO 3

PREFIGURAS Y ALGUNOS ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE SEGUROS SOCIALES PARA TRABAJADORES EN MÉXICO

Durante La Colonia en algunas comunidades indígenas se formaron cajas de comunidad. Dicha institución prefiguró el actual Seguro Social, porque así como hoy los trabajadores aportan para adquirir derecho a disfrutar de las prestaciones de los seguros del régimen obligatorio, ayer pobladores indígenas aportaron para financiar atención médica, protección a los ancianos y para la comunidad, lo cual es antecedente del seguro de retiro. La insalubre vivienda de trabajadores en el México independiente y el Porfiriato son razón suficiente para que el Estado reconociera en la fracción XII del artículo 123 constitucional el derecho a adquirir vivienda digna.

3.1. Prefiguradas en La Colonia y el Virreinato

Anterior a la llegada de los europeos al continente americano, los aztecas, en Mesoamérica, fueron un pueblo bien organizado militarmente disciplina que permitió someter a pueblos lejanos como el tlaxcalteca; los pobladores asentados en el Valle de Anáhuac, también tuvieron una nación organizada administrativa y judicialmente.

Sin embargo no supieron unificar los intereses propios y de otros pueblos con tal de haber formado un imperio poderoso que los peninsulares no hubieran conquistado.

La organización mexicana no tuvo una institución que brindara Seguridad Social, son obstante existió la figura del Calpulli (suborganización de naturaleza pública), y al frente de éste se asignó un delegado llamado Tecuhtli quien: administró lo cosechado (una parte para la autosuficiencia alimentaria, el resto para gasto público interno y tributos al rey), hablaba por su gente ante el rey y protegía a los habitantes del Calpulli, lo cual supone haber reservado una partida para socorro y manutención de: lisiados, enfermos, viudas, huérfanos y ancianos.

A su vez el rey en el Técpán (*palacio*) con los tributos asignados para él por la hacienda pública, sus rentas y lo obtenido de su Tlatocamilli (*bienes de su señorío*), cubrió gastos por banquetes celebrados en palacio, al tener por costumbre recibir lo

mismo a súbditos importantes como a los pobres, y proveer lugares donde se atendieron a: ancianos, lisiados e incapaces.

En este ambiente de solidaridad comunal vivieron gobernantes y pueblo azteca totalmente ajenos a los acontecimientos que por aquella época ocurrieron en Europa (concretamente en España) y cuyas decisiones cambiaron su futuro. Los reyes católicos tras conquistar la región de Granada, recibieron al navegante genovés Cristóbal Colón quien propuso abrir una nueva ruta mercantil para evitar el bloqueo comercial de oriente a occidente impuesto por los turcos.

La travesía propuesta por el genovés requería de un financiamiento amplio, que sin embargo, los soberanos españoles apoyaron. Cristóbal Colón llegó el 12 de octubre de 1492 a la costa de lo que creyeron eran las indias orientales.

Los reyes españoles nombraron Indias occidentales al nuevo territorio. Entre los súbditos la noticia del nuevo territorio despertó el deseo de hacer fortuna y algunos viajaban a las nuevas tierras aprovechando la figura de la Encomienda.

Para sancionar el comportamiento de los españoles en América, los monarcas españoles decretaron la creación del Consejo de Indias, institución cuyo propósito fue revisar y solucionar los casos y quejas presentados por los indígenas o sus protectores, derivados por sojuzgamiento perpetrado por los peninsulares.

Con independencia de la creación del Consejo de Indias Isabel La Católica, mostró especial preocupación por los indígenas de las Colonias; un ejemplo de ello es lo escrito en cédula dirigida a don Nicolás de Ovando, gobernador de Santo Domingo *Los indios fueren libres e non (sic) sujetos a servidumbre*.¹²⁵

Asimismo se encomendó a los misioneros el cuidado de los indígenas. Por su parte los frailes franciscanos utilizaron la caridad en la evangelización como llave para persuadir a los indígenas de brindar protección a los necesitados.

Mientras esto ocurrió en Nueva España, en la Metrópoli los monarcas españoles elaboraron cédulas y notaron la necesidad de reunir las todas en un cuerpo de leyes para su pronta consulta.

Las Leyes de Indias fue el resultado de la recopilación de disposiciones reales realizada en el reinado de Carlos II (1661-1700 d. de C), concretamente en 1690.

¹²⁵ Alvear Acevedo, Carlos, *Historia de México*, 51a. ed., México, Jus, 1992, p. 131.

Este *corpus* consta de nueve libros. Previo a la compilación referida, el Emperador Carlos I de España y simultáneamente Carlos V dentro del Sacro Imperio Romano, en febrero 22 de 1549, ordenó el pago de salario justo y buen trato a los indígenas en cedula real, contenida en el Libro Séptimo, título décimo séptimo, ley 8 *Que a los yndios que se alquilaren se les paguen los xornales justos, conforme a esta ley...*¹²⁶ El fragmento transcrito es antecedente del actual artículo 82 de la LFT.

Felipe III favoreció a los indígenas mediante la disposición decretada en Madrid la cual dice *Ordenanca 37. Rio de la Plata oficio 572, folio 97. El indio que trauaxare en cassa,...los entierren si murieren,...y curar los que enfermaren... donde no huuiere ospital en que los yndios se curen ley 20, titulo 18, libro 7.*¹²⁷

En algunas poblaciones indígenas se formaron cajas de comunidad, que con aportaciones de los mismos pobladores, financiaron: servicios del municipio, atención médica a la comunidad, protección a los ancianos, crédito agrícola y educación.

Por último, los artesanos fundaron cofradías y a la usanza europea, conformaron un peculio mediante cooperaciones de los miembros, mientras que los haberes del fondo se destinaron al financiamiento de atención médica y medicamentos cuando fueron requeridos por alguno de los agremiados.

3.2. Documentos en el México independiente

La independencia de las colonias americanas de la Metrópoli principalmente la Nueva España impediría a la Metrópoli sostener pugnas con Francia al ser financiadas estas con erario de La Nueva España. Prueba de ello es que *Juan Vicente de Güemes* (Conde de Revillagigedo) enviara dinero al Rey y éste expreso su beneplácito en los siguientes términos. *El Virey puso tanto empeño, que consiguió en seis meses reunir... cerca de cuatro millones, arrancados a la liberalidad del clero y de... particulares.*¹²⁸

¹²⁶ León Pinelo, Antonio De, *Recopilación de las Indias*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, vol., II, p. 1936.

¹²⁷ *Ibidem*, p. 1962.

¹²⁸ Riva Palacio, Vicente, *México a través de los siglos*, 17a. ed., México, Cumbre, 1981, t., IV, pp. 424,425.

Con la desigualdad social, la discriminación de los criollos y la recaudación excesiva de impuestos, la separación de la Nueva España de la Metrópoli era cuestión de tiempo. El detonante fue la invasión de Napoleón en 1808 a España con la respectiva captura de Carlos IV y Felipe VII. Cinco años después de la captura de los reyes españoles, el generalísimo Morelos redactó el documento titulado “Sentimientos de la Nación” el cual contiene 23 puntos de los cuales aplica a esta investigación el número 14°. *Que para dictar una ley se discuta en el Congreso, y decida a pluralidad de votos.*¹²⁹

El contenido del documento fue presentado en nombre de Morelos a los miembros del Primer Congreso de Anáhuac celebrado en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813. Los congresistas aceptaron con beneplácito el manifiesto, su contenido fue la base del texto de la *Constitución de Apatzingán*, primer intento de crear un ordenamiento de la nación independiente acorde con los intereses sociales, por tal motivo el artículo 27, del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (*Constitución de Apatzingán*) de 22 de octubre de 1814, hizo referencia al derecho del pueblo a demandar seguridad a los gobernantes **Artículo 27.** *La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los servidores públicos.*¹³⁰ El texto no fue vigente y, consumada la independencia, la banca rota del país y la falta de estabilidad política trajo a los trabajadores del campo y de las ciudades una cascada de arbitrariedades.

En las haciendas, Los peones se endrogan por su casamiento o por la muerte de alguno de los suyos, o por sus vestidos... Los jornaleros... (ganan) de uno a uno y medio o a dos reales... Trabajando los peones los seis días de la semana, ganan nueve reales; gastan tres en maíz, medio en chile, medio en sal, cal y vela, medio en jabón. De los cuatro y medio reales sobrantes... (cuatro son para) un abono si han pedido dinero al hacendado, de lo cual se desprende que les quedaba lo mínimo

¹²⁹ Anexo 1, Sentimientos de la Nación, p. 340.

¹³⁰ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, 22a. ed., México, Porrúa, 1999, p. 35.

*para su alimentación. Para reponer el descanso dominical los trabajadores de Cocolapan, los sábados estaban obligados a laborar dieciocho horas; doce otros días de la semana.*¹³¹

Morelos con sus ideas buscó terminar con los atropellos, pero quiénes ocuparon los cargos de gobierno impusieron el interés particular. Agustín de Iturbide es un ejemplo, Después de acordar con el Virrey Juan O'Donojú el 25 de agosto de 1821 mediante el Tratado de Córdoba la Independencia de México. Iturbide entro a la Ciudad de México encabezando el ejercito trigarante el 27 de septiembre de 1821 (fecha de su nacimiento), y el día siguiente ya como Presidente instituyó una *Junta Provisional Gubernativa* encomendando al licenciado Juan José Espinosa de los Monteros la redacción de la Declaración de Independencia del Imperio Mexicano.

La lucha entre criollos y peninsulares por establecer el régimen de gobierno a seguir en México concluyó al decretarse el 31 de enero de 1824 el *Acta Constitutiva de la Federación*, que en el artículo 30 dice. *La nación está obligada á (sic) proteger por leyes sábias (sic) y justas los derechos del hombre y del ciudadano.*¹³² A su vez en los artículos 15 y 16, fracción IX, se señaló al Ejecutivo lo siguiente

15. El supremo poder ejecutivo se depositará por la constitución (sic) en el individuo ó (sic) individuos que ésta señale...

*16. Sus atribuciones... son las siguientes: IX. Dar retiros, conceder licencias y arreglar las pensiones de los militares...*¹³³

Sin embargo, el abuso del Ejecutivo y de terratenientes continuó, el General Antonio López de Santa Anna: cobro renta al que quisiera considerarse ciudadano, limitó garantías individuales, fijó cargas fiscales excesivas y despilfarro el erario.

Los abusos citados desembocaron en la sublevación de Ayutla Guerrero el 1° de marzo de 1854 y el respectivo Plan de Ayutla del cual surgió un primer proyecto

¹³¹ Valadés, José C. *Orígenes de la República Mexicana la aurora constitucional*, México, UNAM, 1994, colección nueva biblioteca mexicana, núm. 119, pp. 333 y 334.

¹³² Ugarte Cortés, Juan, *Documentos históricos de México*, 2a. ed., México, s.e., 1995, p. 201.

¹³³ *Ibidem*. p. 199.

de Constitución no concretado. Por lo que entonces el Congreso General Constituyente realizó un segundo proyecto que culminó con la promulgación de la segunda Constitución mexicana el 5 de febrero de 1857, cuya Asamblea Constituyente no representó todos los sectores de la población porque en las zonas rurales no se permitía votar y los obreros tenían dos alternativas: obedecían la consigna de votar por quien los capataces indicaban o abstenerse de votar.

Además el partido conservador se abstuvo de participar en los comicios. Así, la constitución de 1857 fue producto de una minoría de miembros del partido liberal. De la referida minoría destacó don Ponciano Arriaga, liberal que elaboró un voto particular con respecto al Derecho de Propiedad donde denunció que algunos terratenientes sojuzgaron a los asalariados ante la mirada complaciente de los gobernantes ensimismados en sus asuntos.

Los hombres públicos piensan en organizar cámaras, en dividir poderes, en señalar facultades y atribuciones, en promediar y deslindar soberanías, otros hombres más grandes se ríen de todo esto, porque saben que son dueños de la sociedad, que el verdadero poder está en sus manos, que son ellos los que ejercen la real soberanía.

Con razón el pueblo siente ya que nacen y mueren constituciones, que unos tras otros se suceden gobiernos, que se abultan y se intrincan los códigos, que van y vienen pronunciamientos y planes, y que después de tantas mutaciones y trastornos, de tanta inquietud y tantos sacrificios, nada de positivo para el pueblo, nada de provechoso para esas clases infelices,... para los cuales se hicieron, en suma, todos los males de la sociedad,...

Los miserables sirvientes del campo, especialmente los de la raza indígena, están vendidos y enajenados para toda su vida, porque el amo les regula el salario, les da el alimento y el vestido que quiere, y al precio que le acomoda, so pena de encarcelarlos, castigarlos, atormentarlos é infamarlos, siempre que no se sometan á los decretos y órdenes del dueño de la tierra.

Se debe entender que hablamos en términos generales, y que si reconocemos muchas y muy honrosas excepciones, si sabemos que existen respetables y aun

generosos propietarios, que en sus haciendas no son mas que padres benéficos y aun hermanos caritativos de sus sirvientes, para socorrer sus miserias, aliviar sus sufrimientos y curar sus enfermedades; hay otros, y son los mas, que cometen mil arbitrariedades y tiranías, que se hacen sordos á los gemidos del pobre, que no tienen ningun sentimiento de humanidad, ni conocen mas ley que su dinero, ni mas moral que su avaricia.

*Pero, ¿qué parte de la República podría elegir para convencerse de lo que decimos, sin lamentar un abuso, sin palpar una injusticia, sin dolerse de la suerte de los desgraciados trabajadores del campo?*¹³⁴

El fragmento (elaborado el 23 de junio de 1856) muestra como gobernantes y patrones indignos de su dignidad, no respetaron la dignidad de sus subordinados. La denuncia de don Ponciano Arriaga es atemporal y dedicada a toda persona física o moral de derecho privado o público que abusa del subordinado y hace evidente la necesidad de proteger a los débiles, sin implicar financiarlos con erario.

3.3. Antecedentes legislativos, manifiestos y propuestas durante el Porfiriato

Durante el régimen de Porfirio Díaz se facilitó el desarrollo industrial y el crecimiento de las vías férreas, lo cual permitió el transporte de materias primas. El establecimiento de la industria y el ferrocarril contribuyeron al desarrollo del sistema económico capitalista impuesto en México por inversionistas extranjeros.

A los inversionistas extranjeros los proyectos productivos les redituaron cuantiosas ganancias. Sin embargo los trabajadores mexicanos recibieron prestaciones inferiores en comparación a las proporcionadas a los empleados extranjeros que llegaron junto con los inversionistas, la razón se debió a que Porfirio Díaz no reguló el Derecho del Trabajo y tampoco la Seguridad Social. Consecuentemente, algunos obreros organizaron sociedades mutualistas.

En la practica (sic), aunque había algunas sociedades mutualistas y otros organismos de operarios, no funcionaban sindicatos y la huelga era considerada

¹³⁴ *Ibidem.*, p. 578 y 579.

*como un verdadero delito, lo cual explica porque (sic) fueron violentamente reprimidas dos famosas huelgas ocurridas en los últimos años de la Era Porfirista, una en el centro textil de Río Blanco, Veracruz, y otra en el centro minero de Cananea, Sonora.*¹³⁵

El General Díaz al impedir la formación de sindicatos siguió la tendencia del edicto del fisiócrata *Turgot*, es decir, prohibir las asociaciones de trabajadores y sentenció al proletariado en la ciudad y al jornalero en el campo a la esclavitud. A su vez, Díaz fue indiferente como otros liberales al pensamiento de Ponciano Arriaga y a lo escrito por León XIII en los artículos 1, 15, 23, de la Encíclica *Rerum Novarum*.

*1º. ...es urgente proveer de la manera oportuna al bien de las gentes de condición humilde... ya que, disueltos en el pasado siglo los antiguos gremios de artesanos, sin ningún apoyo que viniera a llenar su vacío, desentendiéndose las instituciones públicas y las leyes... el tiempo fue insensiblemente entregando a los obreros, aislados e indefensos, a la inhumanidad de los empresarios... Añádase a esto que no sólo la contratación del trabajo, sino también las relaciones comerciales de toda índole, se hallan sometidas al poder de unos pocos, hasta el punto de que un número sumamente reducido de opulentos y adinerados ha impuesto poco menos que el yugo de la esclavitud a una muchedumbre infinita de proletarios...*¹³⁶

El Papa estableció en el artículo 15 del documento cuál comportamiento hace indigno de la dignidad que posee, a quien lo practica. **15.** *...los deberes de ricos y patronos: no considerar a los obreros como esclavos; respetar en ellos, como es justo, la dignidad de la persona... lo realmente vergonzoso e inhumano es abusar de los hombres como de cosas de lucro....*¹³⁷ León XIII enfatizó la función de los gobernantes en el artículo 23 del cual transcribimos a continuación un fragmento.

¹³⁵ Alvear Acevedo, Carlos, *op. cit.*, p. 381.

¹³⁶ León XIII, *Rerum Novarum*, Ciudad del Vaticano [citado 17-07-11], disponible: http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/documents/hf_lxiii_enc_15051891_rerum-novarum_sp.html

¹³⁷ *Ibidem*, artículo 15.

23. ...Así, pues, los que gobiernan deber cooperar, primeramente y en términos generales, con toda la fuerza de las leyes e instituciones, ...ya que éste es el cometido de la política y el deber inexcusable de los gobernantes. Ahora bien: lo que más contribuye a la prosperidad de las naciones es la probidad de las costumbres,... la observancia... de la justicia, las moderadas cargas públicas y su equitativa distribución, los progresos de la industria y del comercio, la floreciente agricultura... A través de estas cosas queda al alcance de los gobernantes beneficiar a los demás órdenes sociales y aliviar la situación de los proletarios,... ya que el Estado debe velar por el bien común como propia misión suya.¹³⁸

El General Porfirio Díaz no atendió la exhortación del Papa León XIII, prueba de ello es lo acontecido en Veracruz cuando trabajadores textiles de Río Blanco le pidieron investigar la causa por la cual sostenían una huelga.

A cambio de la investigación los trabajadores prometieron acatar la decisión del Presidente Díaz. El General simuló la investigación y el veredicto fue ordenar a los trabajadores volver a la fábrica; al negarse, aconteció la matanza. Sabemos de las condiciones insalubres y abusos contra los trabajadores por los registros de la época y también por lo que escribió el estadounidense *John Kenneth Turner*.

...observamos a los trabajadores, hombres, mujeres y niños. Eran todos mexicanos con alguna rara excepción. Los hombres en conjunto, ganan 75 centavos por día, las mujeres, de 3 a 4 pesos por semana; los niños, que los hay de siete a ocho años de edad, de 20 a 50 centavos por día. Estos datos fueron proporcionados por un funcionario de la fábrica... y fueron confirmados en pláticas con los trabajadores mismos.

[...]

Los seis mil trabajadores de la fábrica del río Blanco no estaban conformes con pasar 13 horas diarias en compañía de esa maquinaria estruendosa y en aquella asfixiante atmósfera... Tampoco lo estaban con pagar a la empresa, de tan exiguos

¹³⁸ *Ibidem*, artículo 23.

*salarios, dos pesos por semana en concepto de renta por los cuchitriles de dos piezas y piso de tierra que llamaban hogares.*¹³⁹

El General Díaz en Río Blanco y en Cananea como en el resto de la federación sólo le importó su política de orden y progreso que propició las condiciones óptimas de explotación de trabajadores en México, las cuales fueron bien aprovechadas por los patrones nacionales y extranjeros quienes incrementaron sus ganancias al no existir: normas protectoras del salario y la obligación de contribuir para la seguridad social de los trabajadores mexicanos que tenían a su subordinación.

Sin embargo, en el ámbito local, la legislatura del Estado de México *aprobó el 30 de abril de 1904 la Ley de accidentes de Trabajo por iniciativa del Gobernador José Vicente Villada*¹⁴⁰, que expidiera en la ciudad de Toluca.

A casi dos años de expedida la ley referida en el párrafo anterior, *el 9 de abril de 1906 el General Bernardo Reyes, Gobernador del Estado de Nuevo León, promulgó en Monterrey la Ley sobre Accidentes de Trabajo*¹⁴¹, que en el artículo 4º vinculó al patrón con la responsabilidad de mantener la integridad de los trabajadores a su servicio y en caso de accidente laboral el patrón debería pagar: atención médica, medicamentos, pensión temporal y costear gastos por defunción.

También los integrantes del Club Ponciano Arriaga en 1906 con ideas de cambio social y político, crearon el Partido Liberal Mexicano. Ricardo Flores Magón acompañado por su hermano Enrique y sus correligionarios: Juan Sarabia, Antonio Díaz Soto y Gama, Praxedis Guerrero por citar algunos, plasmaron en el documento nombrado Programa del Partido Liberal Mexicano la plataforma política del partido. En el manuscrito concretamente en los puntos 26 y 27 del apartado titulado capital y trabajo se señaló.

¹³⁹ Kenneth Turner, John, *México bárbaro*, 3a. ed., México, Porrúa, 1992, colección Sepan Cuantos, número 591, pp. 162 y 163.

¹⁴⁰ Instituto Mexicano del Seguro Social, *Instituto Mexicano del Seguro Social 1943-1983. 40 años de historia.*, México, s.e., 1983, p. 16.

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 17.

26. *Obligar a los patrones o propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores; cuando la naturaleza del trabajo de éstos, exija que reciban albergue de dichos patrones o propietarios.*

27. *Obligar a los patrones a pagar indemnizaciones por accidentes de trabajo.*¹⁴²

La intención fue reformar la Constitución de 1857, pero el cometido de garantizar disposiciones de Seguridad Social no se logró. El 19 de febrero de 1907 Rodolfo Reyes (hijo del General Bernardo Reyes) entre otros, presentaron al titular del Ministerio de Fomento, un proyecto de Ley Minera que en el capítulo IX De las responsabilidades por accidentes mineros.¹⁴³ Así, se pretendió obligar al explotador de una mina cubrir gastos por riesgos de trabajo.

En 1909, Benito Juárez Maza candidato a la presidencia apego su plataforma política, a crear leyes que responsabilizaran a patrones por accidentes de trabajo.

3.4. Primeras legislaciones de seguros sociales para obreros

La revolución de 1910 fue originada por la presión de la clase media apoyada por los trabajadores, aunado al incumplimiento de lo expresado por *el General Porfirio Díaz* al periodista *James Creelman*, por considerar que, ... *el pueblo mexicano ya estaba apto para la democracia y él prometía retirarse a la vida privada una vez que concluyera su periodo de gobierno en 1910.*¹⁴⁴

Francisco Ignacio Madero en 1910, aceptó la candidatura del Partido Antirreeleccionista, y, de ganar, prometió en materia de seguros impulsar una ley que garantizaría el pago de pensión por incapacidad parcial o total a los trabajadores o viudez ambas a cargo del patrón. El fin del período de gobierno de Díaz llegó, el 25 de mayo de 1911 a través de los Tratados de Ciudad Juárez. Francisco León de la Barra asumió interinamente la Presidencia y convocó nuevamente a elecciones.

¹⁴² Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, op. cit., p. 730.

¹⁴³ Instituto Mexicano del Seguro Social, *Instituto Mexicano del Seguro Social 1943-1983. 40 años de historia*, op. cit. p. 17.

¹⁴⁴ Alvear Acevedo, Carlos, op. cit., p. 394.

El General Díaz en Veracruz abordó con su familia *el navío alemán Ipiranga* rumbo a Europa. La vida del General se extinguió en París el 2 de julio de 1915.

Francisco I. Madero en su segunda candidatura a la Presidencia de México ganó la elección y decretó en 1911 la creación del Departamento del Trabajo para concertar convenios laborales en beneficio de los obreros siendo uno de ellos el acuerdo para la recepción de pensión por vejez. Además intentó crear legislación en previsión social y seguros obreros.

La decena trágica (19 de febrero de 1913) concluyó con la muerte de Madero y Pino Suárez, acto seguido Pedro Lascurain fue por 26 minutos Presidente de México sólo para nombrar Ministro de Gobernación a Victoriano Huerta, quien tras renunciar al cargo y con el visto bueno del Congreso, ocupó la Presidencia de México.

En este contexto, integrantes del Congreso de la Unión presentaron dos proyectos de ley: uno para resarcir el daño por riesgo profesional; la otra, una Ley del Trabajo para regular la relación obrero-patronal mediante un contrato que garantizara: pago de salario mínimo, descanso dominical, vivienda, servicios educativos para hijos de trabajadores, y como apéndice incluir seguridad social. Los proyectos no se concretaron porque el General Huerta disolvió el Congreso.

Mientras esto ocurría en la Capital del País, en Aguascalientes se reunieron líderes de los distintos grupos sublevados después de la decena trágica, así La Convención Revolucionaria celebrada en Aguascalientes, en octubre de 1914, tuvo el propósito de conciliar a las partes y escuchar demandas de cada grupo para estructurar reformas político-sociales que activaran el país. En materia de Derecho del Trabajo y Seguridad Social algunos caudillos presentes en Aguascalientes puntualizaron su postura en cuanto a... *la exigencia de leyes sobre accidentes de Trabajo, pensiones de retiro, reglamentación de las horas de trabajo e higiene y seguridad en los talleres, fabricas, minas,... lo cual habría de procurarse por medio de un conjunto de leyes tendientes a hacer menos cruel la explotación del proletariado.*¹⁴⁵

Lo expresado en la cita anterior quedó en meras intenciones porque al final ningún grupo obtuvo visto bueno de sus propuestas.

¹⁴⁵ Instituto Mexicano del Seguro Social, *Instituto Mexicano del Seguro Social 1943-1983. 40 años de historia., op. cit., p. 17.*

Entre tanto, en Jalisco, el Gobernador Manuel Aguirre Berlanga propuso una reforma a la Ley del Trabajo, la cual consistió en crear Juntas Municipales, para vigilar el equilibrio en las relaciones obrero patronal. La propuesta también incluyó la obligación para los obreros de aportar el 5% de su sueldo y para el patrón descontar el porcentaje señalado a cada trabajador, el cual entregó a los tesoreros nombrados por los trabajadores para formar un fondo de protección mutualista.

En materia de protección y normas compensatorias, uno de los proyectos de ley de accidentes más completos para la época fue el entregado en enero de 1915 al Primer Jefe del Ejercito Constitucionalista en el cual,

*...se tomaban en cuenta las pensiones e indemnizaciones que deberían pagar los patrones en el caso de incapacidades temporales, permanentes y totales, así como la que correspondería a los familiares del trabajador cuando ocurriera su muerte por causa de un riesgo profesional. Tres meses después, en Veracruz, Venustiano Carranza expidió una Ley Reguladora del Contrato de Trabajo elaborada por Rafael Zubarán Capmany, la cual hacía referencia entre otros temas a las medidas de higiene y seguridad que debían cumplirse obligatoriamente en los centros de trabajo...*¹⁴⁶

Mientras Carranza construía un marco normativo de Seguridad Social; Francisco Villa y sus hombres en el norte privaron de la vida a ciudadanos norteamericanos en Santa Isabel Chihuahua y atacaron *Columbus en Nuevo México*.

A raíz de lo acontecido el Presidente norteamericano *Wilson* envió elementos del ejército al mando del *General Pershing* para acabar con Doroteo Arango. Aquellos expedicionarios permanecieron en suelo mexicano de marzo de 1916 a febrero de 1917, retirándose sin haber encontrado a Villa.

Venustiano Carranza protestó por la incursión norteamericana en territorio nacional sin obtener la salida de los norteamericanos. Asumimos sin conceder que la presencia de tropas extranjeras en el norte de México y la inestabilidad en la política interna fueron los factores que, junto con la proximidad del 5 de febrero, llevaron a

¹⁴⁶ *Idem.*

Venustiano Carranza a convocar la integración de un órgano colegiado que reformara la Constitución de 1857, así... *Por decreto del 14 de septiembre de 1916, Venustiano Carranza ordenó que se realizaran las elecciones de diputados para formar un Congreso Constituyente, el cual se instalaría en la ciudad de Querétaro.*¹⁴⁷

3.5. El Derecho Social en la Constitución de 1917

La Asamblea Constituyente de Querétaro adicionó a la Constitución de 1857 la rama del Derecho Social a través de los artículos 3º, 27 y 123; por lo que hace a los temas que nos ocupa, el 13 de enero de 1917 los diputados: Esteban Baca Calderón, Dionisio Zavala, Luis Manuel Rojas y Pastor Rouaix, integraron una comisión y presentaron al Congreso el proyecto del capítulo denominado “Trabajo y Previsión Social”, documento donde se expuso la urgencia de estipular el derecho de los trabajadores a tener un seguro que cubriera los gastos de un riesgo de trabajo o proporcionar ayuda a la familia en caso de defunción del trabajador, así como el acceso a la adquisición de vivienda mediante financiamiento hipotecario resultado de aportaciones patronales a un fondo.

Los diputados lograron la inclusión del capítulo, por lo que quedo inscrito en la Constitución el artículo 123, en cuyas fracciones: XII y XXIX se establecieron las bases para la posterior reglamentación de las mismas con un espíritu tendiente a lograr beneficios y prestaciones para los trabajadores. El contenido de la fracción XII obliga desde entonces a los patrones aportar al fondo de vivienda para que los trabajadores obtengan financiamiento para comprar una vivienda.

Por su parte la fracción XXIX, autorizó la creación de cajas de seguros populares para cubrir a los trabajadores gastos derivados de contingencias generadas en el centro de trabajo o por cesación laboral.

Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos, por lo cual tanto el gobierno federal como el de cada

¹⁴⁷ *Idem.*

*estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular.*¹⁴⁸

El texto original de la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución federal fue letra muerta hasta que se elaboró la Ley del Seguro Social. Sin embargo, la inclusión del Derecho Social en la Carta Magna representó un avance en su época si tomamos en cuenta que el trabajador antes de la inclusión del Derecho Social, fue visto por los patrones como cosa y su fuerza de trabajo sólo una mercancía.

Artículo 123.- [...]

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

Sin embargo, al contrastar el texto anterior de la fracción XXIX del artículo 123, se muestra en el texto actual que posee amplia cobertura en beneficio de los trabajadores y sus familias.

3.6. El Derecho Social, su influencia en la elaboración de legislación

La inclusión del Derecho Social en la Constitución de 1917, hizo que algunos gobernadores regularan la relación obrero patronal en sus Estados. Así, en la Constitución del Estado de México el 8 de noviembre de 1917, se incluyó en el libro cuarto título tercero las Bases de la Organización del Trabajo, la reforma modificatoria sobre las pensiones e indemnizaciones de los trabajadores.

El artículo 196 fr. VI refirió que las empresas con un capital mayor a 50,000 mil pesos pagarían la incapacidad permanente total con una pensión vitalicia conformada por dos tercios del salario percibido por el trabajador antes de ocurrir el accidente; la incapacidad permanente parcial daría derecho a recibir una pensión

¹⁴⁸ Palavicini F. Félix, *Historia de la Constitución de 1917*, México, s.e., 1992, t. primero, p. 320.

vitalicia cuyo monto sería el resultante de las dos terceras partes entre el salario que ganara el trabajador antes de la incapacidad y el que obtuviera después de la misma.

En el ámbito Federal, la Cámara de Diputados presentó el 4 de octubre de 1918 un proyecto de Ley sobre indemnizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Lo relevante de la iniciativa fue que señaló la importancia de calcular la afectación causada al trabajador por accidente de trabajo. Para el cálculo de las indemnizaciones se propuso obtener

*...el cociente de la división del total de salarios correspondientes a trescientos sesenta días de trabajo, por este mismo número de días. Si el salario está sujeto a sueldo fijo, el salario medio será el salario correspondiente a un día. En caso de que el obrero no hubiese trabajado la totalidad de los días con el mismo patrón, el salario medio se obtendría con base exclusivamente en los días trabajados.*¹⁴⁹

La iniciativa en el artículo 13 señaló que empleados con percepciones salariales superiores a \$ 7,000.00 pesos anuales no tenían derecho a indemnización por alguna incapacidad y tampoco por enfermedad profesional. La propuesta no incluyó indemnizaciones por vejez, sólo por defunción y para ello la indemnización máxima entregada a los familiares fue de \$ 5,000.00 pesos para empresas con capital mayor a \$50,000.00 pesos y de \$3,000.00 pesos para empresas con capital inferior a \$50,000.00 pesos.

A partir de lo expuesto en los párrafos que anteceden al presente, algunos Estados de la Republica se sumaron a la tarea de elaborar sus leyes en materia del trabajo. Así, sabemos que en Nayarit se emitió la Ley del Trabajo y en Yucatán el Código de Trabajo, la primera en octubre y el segundo en diciembre de 1918. Coahuila en 1920 mostró la Ley Reglamentaria del Artículo 123 de la Constitución General de la Republica. El Presidente Álvaro Obregón en el marco de la inauguración de sesiones extraordinarias del Congreso el 7 de febrero de 1921.

¹⁴⁹ Instituto Mexicano del Seguro Social 1943-1983. 40 años de historia., op. cit., p. 116.

...apresuró los trabajos para la redacción de un proyecto de ley para el aseguramiento de los trabajadores, el cual se aprobó el día 2 de junio del mismo año, aunque no se hizo público hasta el 9 de diciembre siguiente cuando apareció en el Diario Oficial de la Federación. En ese documento se planteaba la creación de un fondo de reserva formado a partir de la contribución del 18% del salario de los obreros, que aportarían los empresarios y administraría el Estado,...por otra parte, se acordaba ayuda económica y otras prestaciones para los obreros que sufrieran accidentes, padecieran enfermedades, llegaran a la vejez, así como para los familiares de los que murieran.¹⁵⁰

Álvaro Obregón nuevamente en septiembre de 1924, envió al Congreso una iniciativa para reformar la fracción XXIX del artículo 123 y a fin de hacer obligatorio el seguro del trabajo contratado por el gobierno federal, pero la iniciativa no prospero así como tampoco los proyectos anteriores.

El Congreso de la Unión durante el mandato del Presidente Elías Calles trabajó en la redacción de dos proyectos de Ley, el primero versó sobre la Ley de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales. Dicho ordenamiento previó la creación del Instituto Nacional de Seguros Sociales y su financiamiento sería sólo por cuenta de los patrones. Los empresarios no se opusieron a la creación del Instituto pero sí a ser los únicos que aportararan a la Institución de concretarse la Ley.

El segundo proyecto correspondió a la reglamentación de las fracciones XIV y XV del artículo 123 y sólo aplicable en el Distrito Federal y los Territorios Federales. Este documento definió la responsabilidad del empleador en caso de accidentes y enfermedades profesionales de los trabajadores a su servicio y se contempló el monto y forma de pagar indemnizaciones.

La Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro, del 12 de agosto de 1925 es el antecedente de la Ley del ISSSTE. Dentro del ordenamiento se aplicó un sistema bipartito en el que trabajador y Estado integraron un fondo, los recursos del mismo se canalizaban para el pago de pensiones y préstamos hipotecarios del trabajador burocrático.

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 18.

La Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro (antecedente del ISSSTE) fue el órgano creado para entregar pensiones de: vejez e inhabilitación, para familiares del trabajador que por el desempeño de su trabajo perdía la vida, y de retiro cumplidos 65 años de edad y 15 años de servicio.

El ordenamiento señaló que cubierto el pago de las pensiones antes referidas y los gastos de administración del fondo de pensiones el saldo se canalizaría al financiamiento de crédito hipotecario e industrial. También en la ley se dispuso que una parte del saldo del fondo de pensiones se invirtiera en la construcción de casas y departamentos para venta y renta a pensionados y funcionarios.

Durante el cuatrienio del Jefe Máximo la Comisión del Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Senadores realizó por separado otro proyecto de Ley no concretado, en el se tuvo previsto que los obreros formaran un fondo de ahorro retirable por: incapacidad permanente, enfermedad grave, incurable o por vejez.

Continuaron los intentos del gobierno federal por crear un seguro social y en marzo de 1926 se expidió la Ley General de Sociedades de Seguros,¹⁵¹ cuyo capítulo sexto reguló el servicio de sociedades mutualistas, y a su vez el artículo octavo transitorio del mismo ordenamiento señaló que el Ejecutivo decretaría después las medidas complementarias para la creación del seguro social.

El general Obregón en 1927 se postuló para otro periodo presidencial con lo cual en su plataforma política incluiría la creación de una institución que brindara seguro a los obreros. El tema de la Seguridad Social se volvió estandarte político porque el General Francisco Serrano, adversario de Obregón, también anunció en su propuesta política un interés por impulsar iniciativas de ley que procuraran la Seguridad Social de los trabajadores industriales, además de un Código Industrial y Obrero.

Ni lo propuesto por Obregón y Serrano se concretó porque a ambos los mataron en 1928, por lo que entonces el artículo 123 continuaría siendo base para que los Estados de la Federación legislaran en materia de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. El Jefe Máximo instituyó en marzo de 1929 el Partido Nacional Revolucionario integrado por: caciques, caudillos, grupos obreros CROM y campesinos. En la

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 19.

declaratoria de principios del Instituto político se pidió aprobar el proyecto de Ley del Seguro Obrero propuesto por Obregón, pero la petición no prosperó. Emilio Portes Gil como Presidente provisional, logró reformar la fracción XXIX del artículo 123 *Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de la invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, y otras con fines análogos.*¹⁵²

La reforma suprimió del texto las cajas de seguros populares y facultó al Congreso de la Unión para reglamentar dicha fracción con tal de lograr una integración: en servicios de salud, seguros para cubrir contingencias por enfermedad, riesgo de trabajo, cesación involuntaria del trabajo y la administración financiera, todo integrado en un régimen obligatorio.

Asimismo, Emilio Portes Gil se pronunció por la necesidad de elaborar la Ley reglamentaria del artículo 123. Con la presión ejercida sobre las Cámaras por parte de Portes Gil culminó en un período extraordinario para reformar la fracción X del artículo 73, así como el párrafo primero del artículo 123. El 6 de septiembre de 1929 se publicó la nueva redacción del proemio del artículo 123... *El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general sobre todo contrato de trabajo.*¹⁵³

En el período del Presidente Ortiz Rubio se concretó la reglamentación del artículo 123 el 18 de agosto y se publicó el decreto de la Ley Federal del Trabajo el 28 de agosto de 1931. El ordenamiento en el artículo 305 responsabilizó a los patrones del pago de gastos derivados de riesgos de trabajo, así para cubrir contingencias debieron contratar in seguro con una aseguradora privada nacional.

Aun cuando en la exposición de motivos de la Ley Federal del Trabajo se mencionaba continuar el proyecto de Ley del Seguro Obligatorio, hasta el 27 de enero de 1932 se hizo el primer intento pero por fricciones políticas no se concretó.

¹⁵² Diario Oficial de la Federación, “*Ley por la cual se reforman los artículos 73 y 123 de la Constitución General de la República*”, México, t. LVI, núm. 5, viernes 6/09/1929, sección primera, [citado 6-09-2011], disponible en <http://dof.gob.mx/index.php?year=1929&month=09&day=06>

¹⁵³ *Idem.*

Todos los intentos que desde el ámbito local con José Vicente Villada y en el ámbito federal con Francisco I. Madero, Álvaro Obregón y culminando en el mandato del Presidente Pascual Ortiz Rubio con la Ley Federal del Trabajo en 1931 en cuya exposición de motivos se expresó la necesidad de elaborar el proyecto de Ley del Seguro Obligatorio en beneficio de los trabajadores.

Así los intentos sirvieron para ir subsanando la posibilidad de reglamentar la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, aunque esto ocurriera una década después.

Damos por concluido el presente capítulo. En el siguiente analizamos la génesis y desarrollo del seguro de retiro y la subcuenta de vivienda administrada por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

CAPÍTULO 4

GÉNESIS Y DESARROLLO DEL SEGURO DE RETIRO Y LA SUBCUENTA DE VIVIENDA

En México el camino para regular los seguros sociales para los trabajadores ha sido largo y nada sencillo, así en el presente capítulo partimos del anteproyecto de la Ley del Seguro Social, asimismo de las leyes que han regulado los seguros sociales (el seguro de retiro principalmente) en el IMSS e ISSSTE; el tránsito del concepto de Seguro Social al de Seguridad Social Integral, el antecedente y creación del INFONAVIT; el cambio del seguro de vejez, cesantía y jubilación, al seguro de RCV y las proyecciones de la PEA en México de 2005 a 2050.

4.1. Anteproyecto de Ley del Seguro Social

La intención de crear una Ley del Seguro Social persistió entre los militares allegados al General Plutarco Elías Calles. Por ello en 1934 siendo presidente el General Abelardo L. Rodríguez ordenó integrar una comisión para estructurar un proyecto de Ley del Seguro Social y diseñar un marco jurídico del trabajo de servidores público, asimismo la forma en que habrían de otorgarse prerrogativas en materia de seguros sociales a los trabajadores al servicio del Estado.

El General Abelardo L. Rodríguez, no concretó: la reglamentación del trabajo burocrático, el proyecto de Ley del Seguro Social y otorgamiento de prerrogativas en materia de seguros sociales para los trabajadores al servicio del Estado.

El General Calles en 1934 designó como candidato del Partido Nacional Revolucionario a la Presidencia de México al General Lázaro Cárdenas del Río, quien gobernó de 1934 a 1940 y tuvo como colaborador al jurista Ignacio García Téllez, mismo a quien el General encargara en su momento, un proyecto de Ley del Seguro Social.

García Téllez trabajó cuatro años con un equipo de especialistas en: derecho, economía y medicina, resultando un documento que propuso la creación de un Instituto de Seguros Sociales, financiado en forma tripartita (trabajador,

patrón y gobierno federal). Los seguros propuestos eran: enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales y maternidad, vejez e invalidez y desocupación involuntaria.

El proyecto de don Ignacio García Téllez obtuvo el visto bueno de los Ministros y se envió a la Cámara de Diputados en diciembre de 1938. Los legisladores consideraron que faltaba sustentar el proyecto con estudios actuariales. El proyecto de Ley se habría complementado, pero debido al conflicto entre trabajadores y patrones de la industria petrolera se desatendió.

Concluyó el período de cuatro años del Presidente Cárdenas. Entonces ocurre que se amplía el mandato por dos años más, sin embargo ni con la prórroga se logra aprobar la Ley del Seguro Social. Pero sí en cambio, en noviembre de 1938, el General Cárdenas sí reguló el trabajo burocrático al expedir el decreto del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, ordenamiento antecedente de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentario del actual apartado "B" del Artículo 123 constitucional.

4.2. Regulación del Seguro Social

El General Manuel Ávila Camacho designó Secretario del Trabajo a Ignacio García Téllez, al cual encomendó: coordinar programas de previsión social para brindar servicios de salud a asalariados, también retomar el proyecto de Ley del Seguro Social para presentar la respectiva iniciativa al Congreso de la Unión.

Aunado a las acciones referidas en el párrafo anterior, en febrero de 1941 García Téllez autorizó el inicio de actividades del Departamento de Seguros Sociales; entre tanto el personal de la Secretaría del Trabajo encauzó sus actividades al proyecto de Ley del Seguro Social.

Así, el Departamento de Seguros Sociales en junio de 1941 presentó un escrito al Ejecutivo Federal, con las conclusiones que expresaban que México pertenecía al pequeño grupo de países sin regular el Seguro Social. También se informó la reiterada sugerencia de miembros de la OIT para establecer el Seguro Social para los trabajadores, asimismo que algunos asalariados y patrones apoyarían la creación de una Institución que brindara Seguro Social. El Ejecutivo

Federal tras la lectura del documento ordenó integrar una comisión técnica para elaborar el proyecto de Ley de Seguros Sociales el cual se formalizó el 18 de julio de 1941.

Este órgano colegiado se constituyó con cinco representantes federales, siete del sector obrero y siete delegados patronales, además se invitó al vicepresidente de OIT, señor *Paul A. Tixier* y al matemático Checo *Emilio Schoenbaum*, que intervino en varias legislaciones de seguros sociales en Europa y América latina. La comisión tardó un año para entregar la Ley del Seguro Social.

El documento ya concluido fue presentado por García Téllez el 11 de diciembre de 1942 al General Ávila Camacho quien en Palacio Nacional autorizó el envío de la iniciativa de Ley del Seguro Social al Congreso de la Unión. En la Cámara de Diputados se recibió la iniciativa presidencial a través de la Comisión de Previsión social el 18 de diciembre de 1942. Posteriormente el 22 de diciembre el diputado J. Buenaventura Lara externó su opinión respecto del texto sometido a discusión.

*... el cual le parecía pecaba de “un defecto básico fundamental: la generalización” y de falta de conocimiento de la realidad mexicana, y proponía que, cuando menos, se incorporara a su texto un artículo transitorio que concediera facultades al Ejecutivo de la Unión para incorporarle todo un capítulo especialmente dedicado al caso del seguro de vejez de los trabajadores mineros y metalúrgicos.*¹⁵⁴

Se dictaminó la iniciativa incluyendo en las conclusiones la observación de agregar el artículo transitorio planteado por el diputado Lara. Se discutió el 23 de diciembre y ese mismo día se tuvo la aprobación unánime de 91 votos.

La Cámara de Senadores recibió el expediente que se entregó para su estudio a integrantes de las Comisiones unidas Segunda de Trabajo y Única de Previsión Social, y, además, anexaron documentos entregados a la Cámara de Senadores: un oficio enviado por la Gran Logia Obrera Simbólica Trabajadores del

¹⁵⁴ *Instituto Mexicano del Seguro Social 1943-1983. 40 años de historia., op. cit., p. 29.*

Porvenir, un escrito de la Sociedad de Interés Colectivo Agrícola Xolotán, R. L., apoyando lo propuesto por la Logia. Ambas corporaciones pidieron incorporar a los campesinos y trabajadores domésticos al régimen del seguro social.

Por su parte, representantes de las aseguradoras y el Sr. José Cruz Celis Presidente de la Confederación de Cámaras Industriales, enviaron escritos (carta y telegrama) al Senador Esteban García de Alba Presidente de la Cámara. Ambos documentos expresaron cierta preocupación por la afectación que tendrían sus agremiados al instituirse el Seguro Social como pretendía el Ejecutivo Federal.

Por lo tanto solicitaron la modificación de la iniciativa en los ramos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y la supresión de cláusulas en contratos colectivos que contemplaran la cobertura de ambos riesgos.

En diciembre 29 de 1942 se concluyó el dictamen, dentro del cual se mencionaron todas las declaraciones expresadas por los representantes del sector patronal, sin embargo fueron desechadas por notoria improcedencia. El mismo día el dictamen se sometió a debate y se aprobó con 46 votos unánimes de los senadores presentes, y acto seguido, se envió al Ejecutivo Federal para su firma que ocurrió el 31 de diciembre de 1942.

Así la Ley reglamentaria de la fracción XXIX del artículo 123 se publicó en el Diario Oficial el 19 de enero de 1943, legislación que autorizó la construcción de infraestructura del IMSS. Conjuntamente dueños, personal de clínicas privadas y empresarios farmacéuticos iniciaron un boicot argumentando afectación de sus intereses y algunos trabajadores dudaron de los beneficios a recibir por el IMSS.

Las protestas de los dueños y empresarios farmacéuticos aunadas a la desconfianza de algunos trabajadores propiciaron un inicio difícil en las actividades del personal médico y de enfermería adscrito a las clínicas del IMSS que resultaron en agresiones sobre el personal, razón grave y suficiente para que el entonces Director del IMSS solicitara auxilio de la fuerza pública con la intención de garantizar la seguridad de derechohabientes, personal y el resguardo de instalaciones. Pese a las agresiones, el personal del IMSS con paciencia y atención de calidad convenció a los trabajadores afiliados de los beneficios médicos y económicos que recibirían del Instituto.

4.3. Algunas reformas a la Ley del Seguro Social (1946-1952)

Durante el régimen del licenciado Alemán se amplió la red hidráulica potable en el Distrito Federal y engalanó su gestión al construir Ciudad Universitaria. En materia de seguridad social el Presidente Alemán y el Director del IMSS Antonio Díaz Lombardo inauguraron el Hospital La Raza, y el edificio central del Instituto.

Además el Presidente Alemán envió el 30 de diciembre de 1947 a la Cámara de Diputados una iniciativa para reformar los artículos 12, 37, 52, 63, 74, 96, 128, 129, 130 y 132 de la Ley del Seguro Social para incrementar la cotización adecuándola a los aumentos del salario mínimo. Conjuntamente se elaboró una tabla con 12 grupos distintos de salario, el primero de \$ 2.00 pesos y el último \$ 22.00 pesos. En la clasificación se sustituyeron los números de la lista por letras de la "A" a la "K". Con el nuevo grupo de salarios, las cuotas, subsidios y pensiones se incrementarían. Por ejemplo: para quien ingresó al Instituto por día hasta \$ 2.00 pesos tendría garantizado un subsidio diario de \$ 1.20 pesos, y quien ingresó \$ 22.00 pesos el subsidio fue de \$19.80 pesos, en ambos casos aplicado al seguro de riesgos de trabajo y enfermedad profesional.

La iniciativa se dictaminó y votó el 30 de diciembre de 1947. Se integró y envió el expediente a la Cámara de Senadores. En la Cámara alta se dispensaron trámites y se sometió a votación con la mayoría de Senadores a favor y dos votos en contra. El 31 de diciembre de 1947 se publicó en el DOF el decreto de reforma a la Ley del Seguro Social.

La Cámara de Senadores el 23 de diciembre de 1948 por conducto de la Secretaría de Gobernación recibió otra iniciativa presidencial para reformar 60 artículos de la Ley del Seguro Social y agregar 15 artículos transitorios, el eje de la reforma era ajustar nuevamente las cuotas para cubrir el seguro de enfermedades y maternidad.

El argumento fue que al aumentarse las prestaciones y mejorar el servicio, patrones y trabajadores ganarían, los primeros en productividad, lo segundos en recibir un mejor servicio médico. En los rubros: vejez, invalidez, muerte, desempleo o paro involuntario, la reforma intentó disminuir los tiempos de espera para que los trabajadores accedieran al cobro de una pensión.

La Comisión de Seguro Social del senado recibieron la iniciativa y sus integrantes presentaron el dictamen en la sesión del 28 de diciembre por lo que, sin discusión, se aprobó por unanimidad el proyecto del Presidente Alemán y se envió a la Cámara de Diputados.

Con la reforma se modificó la estructura administrativa operacional del IMSS, se asignó un número al patrón, un número de afiliación a cada asegurado y se establecieron las bases para redactar dos reglamentos: uno de Afiliación y otro reglamento para el pago de cuotas obrero-patronales.

4.4. Desarrollo del IMSS y creación del ISSSTE

El Presidente López Mateos nombró Director del IMSS a don Benito Coquet Lagunas. Durante su gestión se edificó y entró en operación el Centro Médico Nacional del IMSS, se continuó la construcción de clínicas familiares y hospitales en toda la República; se inauguró el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social.

En el sexenio de López Mateos, la lejana carga del pago de pensiones de cesantía en edad avanzada y vejez favoreció el equilibrio financiero del IMSS, sin embargo el Director *Coquet* empañó su gestión con un importante pasivo.

El Congreso de la Unión el 28 de diciembre de 1959 decretó la Ley del ISSSTE, la cual permitió crear el organismo respectivo que sustituyó la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro.

El Presidente López Mateos propuso ampliar el número de trabajadores de distintos sectores afiliados al IMSS, facilitó la incorporación de los productores y cortadores de caña de azúcar durante la zafra de éste cultivo mediante un ordenamiento complementario en el cual se estableció con precisión la operatividad de los servicios del Instituto en beneficio de los cañeros.

El gobierno federal durante el segundo semestre de 1963 firmó convenios con trabajadores agrícolas de: Baja California, Colima, Chiapas, Chihuahua, Morelos, Nuevo León, Sonora, Tamaulipas y Sinaloa, con éstos el Presidente pretendió integrar a los hombres del campo, con los demás sectores de la población propiciando una Reforma Social para dejar de ver al IMSS como

Institución que proporcionaba Seguro Social a los trabajadores afiliados, por la Institución que brindara Seguridad Social a todos los mexicanos afiliados.

4.5. Cobertura del IMSS a nuevos grupos de trabajadores

El Presidente Díaz Ordaz nombró Director del IMSS a Sealtiel Alatraste, cargo que ocupó del primero de diciembre de 1964 al 25 de enero de 1966, su gestión fue difícil al pretender resolver el pasivo heredado por su predecesor Benito Coquet Lagunas.

El 26 enero de 1966, se nombró Director del IMSS al Doctor Ignacio Morones Prieto, quien amplió el manto protector del Instituto a nuevos grupos de trabajadores. Los nuevos grupos de trabajadores incorporados al régimen del seguro obligatorio fueron: los mineros y electricistas que gracias a su alta capacidad contributiva amortizarían gradualmente el pasivo producido por *Coquet*, propiciando de manera simultánea un desarrollo estabilizador y una mejora de las finanzas del Instituto.

El Doctor Morones Prieto como complemento a su política financiera redujo a la mitad (12.5%) la aportación del Estado mexicano.

El Presidente Gustavo Díaz Ordaz en 1966 reconoció que las posibilidades de incorporar al Seguro Social un número mayor de campesinos era improbable por ser pocos quienes tenían capacidad de aportar al seguro obligatorio y al mismo tiempo sabía de la necesidad de brindar Seguridad Social al sector.

Por lo tanto, instruyó a distintas instituciones oficiales para que especialistas de las mismas diseñaran formas más idóneas para aplicar el Seguro Social a los integrantes del sector rural; en consecuencia se integró una Comisión para el Estudio de la Extensión de la Seguridad Social al Campo.

La Comisión propuso crear un Instituto de Seguridad Social Campesina ajeno al IMSS, pero el costo alto en la estructura técnica y administrativa hizo sugerir reformas a la LSS. En fin los campesinos no tuvieron acceso al IMSS, por ello durante la campaña presidencial del licenciado Luis Echeverría Álvarez los trabajadores del campo demandaron reiteradamente acceso al Seguro Social.

4.6. Seguridad Social integral en el IMSS y creación del INFONAVIT

El Presidente Echeverría en diciembre de 1970 (a 22 días de tomar posesión de la Presidencia) envió una propuesta de reforma a la Ley del Seguro Social en la cual anticipaba ser sólo una medida provisional de actualización con la Nueva Ley Federal del Trabajo vigente a partir del primero de mayo de 1970, porque de fondo consideró necesario la elaboración de una nueva Ley del Seguro Social.

El Presidente con la reforma pretendió crear tres nuevos grupos de cotización; incrementar la cuantía mínima de las pensiones de invalidez y vejez a un 300% con relación a las pensiones vigentes desde 1959.

*...artículo primero) ... el seguro social obligatorio se establecía nada menos que para 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...*¹⁵⁵

Se hicieron pequeñas modificaciones de forma al proyecto en la Cámara de Diputados. El 30 de diciembre de 1970 se aprobó unánimemente, y el 31 se publicó para iniciar vigencia el primero de enero de 1971. El Presidente Echeverría instruyó al Director del Instituto Carlos Gálvez Betancourt para que en enero de 1971 iniciara junto con sus colaboradores el nuevo texto de la LSS.

El esquema de la Nueva LSS se concluyó en septiembre de 1972, luego fue enviado para su análisis al Consejo Técnico del IMSS. Sus miembros discutieron el contenido del documento con los representantes patronales y de los trabajadores. Concluido el estudio y discusión del proyecto, el Consejo Técnico en reunión plenaria dio visto bueno al proyecto, se reconoció que con la nueva Ley disminuiría el rezago social del país y daría sentido humano al progreso. El expediente resultante se envió a la Presidencia de la República vía el Director del Instituto.

¹⁵⁵ Instituto Mexicano del Seguro Social 1943-1983. 40 años de historia., op. cit., p. 41.

Una vez recibido el proyecto, el Presidente Echeverría instruyó a sus colaboradores para enviar ejemplares al titular de la Secretaría del Trabajo, asimismo a la representación de la OIT y de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, para su valoración y, en su caso, emitieran recomendaciones pertinentes para optimizar el proyecto. Ambos organismos internacionales avalaron la operatividad y validez de los cálculos actuariales.

El punto medular de la nueva Ley versó sobre la ampliación de la cobertura de los servicios. Reunió también los tres principales ramos que un Sistema de Seguridad Social no puede excluir: Sistema de salud, de pensiones y de prestaciones sociales en moneda de curso legal y en especie.

El Presidente Echeverría el 27 de enero de 1973, rubricó la iniciativa de Ley, ordenó su envío junto con la exposición de motivos a la Cámara de Diputados, se recibió y turnó a los integrantes de las Comisiones relacionadas con el tema. El documento contenía 17 artículos transitorios y 284 artículos distribuidos en siete títulos.

Primero. Disposiciones generales (arts. 1 a 10).

Segundo. Del régimen obligatorio del Seguro Social (arts. 11 al 223).

Tercero. Del régimen voluntario del Seguro Social (arts. 224 a 231).

Cuarto. De los servicios sociales (arts. 232 a 239).

Quinto. Del Instituto Mexicano del Seguro Social (arts. 240 a 266).

Sexto. De los procedimientos y de la prescripción (arts. 267 a 280).

Séptimo. De las responsabilidades y sanciones (arts. del 281 al 284).¹⁵⁶

La estructura ampliada de la Ley del Seguro Social de 1973 tuvo el propósito, de enriquecerla según consta en la exposición de motivos:

...con el concepto de seguridad social integral, que pretendía atender a las necesidades no sólo de los trabajadores asalariados sino, a la larga, a las de la totalidad de la población nacional... El Seguro Social es un medio idóneo para

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 48.

*proteger la vida y la dignidad del trabajador y, simultáneamente, una manera de elevar su salario. Es indispensable por lo tanto, realizar un esfuerzo cada vez más grande de solidaridad nacional, a fin de que sus beneficios puedan irse extendiendo a los sectores más débiles...*¹⁵⁷

Como se expresa en la cita anterior, a partir del gobierno del Presidente Echeverría se transitó del régimen de seguro social obligatorio acotado al propósito de brindar seguros, servicios médicos y tratamientos sólo a los trabajadores afiliados, al régimen de seguridad social previsor y teniendo a la solidaridad colectiva como principio rector.

En las pensiones del seguro de: invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, el porcentaje previsto en la Ley de 1943 se mantuvo 6%, pero aumentaría al 75% sobre el salario base y cada 5 años se aumentaría el 10% si fueran inferiores al salario mínimo y el 5% al ser superiores a éste. Para el caso de no tener familia, el pensionado por concepto de ayuda asistencial recibiría un 15%.

Durante el proceso legislativo se realizaron modificaciones, concluidas éstas el Congreso de la Unión aprobó por unanimidad la nueva LSS, y el decreto se publicó el 12 de marzo mientras que la Ley iniciaría vigencia el primero de abril de 1973.

La ampliación de cobertura prevista en la LSS de 1973, creó el Programa IMSS-Solidaridad subsidiado con recursos federales que operó a partir de 1974, brindando servicios de salud a habitantes de comunidades rurales del país que en caso de no poder pagar el servicio recibido aportarían trabajo personal en las comunidades aledañas a los hospitales y clínicas rurales. Se concreto así el servicio médico a zonas rurales para mejorar el estado de salud de los habitantes.

La LSS de 1973 al año y medio de estar vigente, se reformó y autorizó la entrega de 15 días de aguinaldo a pensionados para aumentar su poder adquisitivo. En cuanto a la creación del INFONAVIT a finales de agosto de 1971 se estableció una Comisión *El primer fruto de la Comisión Nacional Tripartita se dio el 22 de diciembre de 1971, cuando le presenta al Presidente un proyecto de reforma de*

¹⁵⁷ *Idem.*

la fracción XII del artículo 123 de la Constitución.¹⁵⁸ El Presidente Echeverría anunció el 29 de marzo de 1972 que el proyecto de reforma estaba listo y el 24 de abril del mismo año el Congreso de la Unión aprobó la Ley del INFONAVIT, la cual autorizó la creación del *Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, o Infonavitra*.¹⁵⁹ (Antecedente del INFONAVIT) Como organismo público descentralizado el cual brindaría financiamiento a los trabajadores que tuvieran una relación laboral con un particular para la adquisición de vivienda.

Sólo los trabajadores dedicados a actividades domésticas son la excepción para el trámite de un crédito hipotecario financiado por el INFONAVIT por así expresarlo el artículo 146 de la Ley Federal del Trabajo. Aunque a partir de 2010 el Instituto diseñó un programa voluntario para que los patrones de trabajadores domésticos tengan una cuenta de vivienda abierta en el Instituto.

4.7. Continuidad de la Seguridad Social integral

El Presidente López Portillo, para contrarrestar los efectos de la inflación económica provocada por la crisis de 1976 que afectó al país en general y a los afiliados del IMSS en particular, envió el 31 de diciembre de 1976 una propuesta de reforma del artículo 168 de la Ley del Seguro Social al Congreso de la Unión.

Esta fue una de las tres modificaciones al *artículo 168 relativo a la cuantía mínima mensual de las pensiones de invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada, la cual se fijó en 1976 en 1000, para 1979 en 1600 y por último, durante 1980, en 2200*.¹⁶⁰

El Presidente Portillo a un año de su gestión informó a los ciudadanos en el Congreso de la Unión los motivos económicos (fuga de capital, contracción de la actividad productiva, devaluación del peso) que impidieron activar al país. Aquella contingencia económica detuvo programas sociales a cargo del IMSS.

¹⁵⁸ Cosío Villegas, Daniel, *El estilo personal de gobernar*, 9a. ed., México, Joaquín Mortiz, 1979, p. 65.

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 66.

¹⁶⁰ *Instituto Mexicano del Seguro Social 1943-1983. 40 años de historia., op. cit., p. 54.*

Sin embargo, el incremento de la obtención de petróleo y la disciplina en el cumplimiento de un convenio suscrito con el FMI permitieron destinar nuevamente recursos para continuar brindando Seguridad Social.

El 31 de diciembre de 1981 se reformó el artículo 271 de la Ley del Seguro Social, sustituyendo las oficinas de Hacienda para Cobros del Seguro Social, por Oficinas a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Otra reforma importante en materia de pensiones en el sexenio del Presidente López Portillo modificó los artículos: 75, 76, 172, y 173; la propuesta se encaminó a revisar anualmente el monto de las pensiones en vez de cada cinco años. La iniciativa fue aprobada y se publicó el 11 de enero de 1982, inició vigencia el primero de junio del mismo año y fue un intento por amortiguar la pérdida del poder adquisitivo de los pensionados.

4.8. Los seguros de vejez y cesantía en edad avanzada antes del SAR

El Presidente Miguel de la Madrid Hurtado el 31 de diciembre de 1982 envió al Congreso Federal un paquete de reformas para modificar artículos de las Leyes del ISSSTE, del IMSS y el Código Sanitario, con ello se creó el Sistema Nacional de Salud, e incluyó en la Constitución el derecho a servicios de salud pública.

El IMSS tuvo cierta capacidad económica para enfrentar los efectos adversos provocados por la crisis de 1982, pero no fue posible evitar la pérdida en el poder adquisitivo del salario que incidió en el valor de las cuotas aportadas al Instituto, con lo cual disminuyó la contribución del Estado, el número de asegurados desempleados aumento, pero no así la demanda de servicios al Instituto.

En cuanto al ISSSTE, con la crisis económica de 1982 el Presidente De la Madrid envió una iniciativa al Congreso de la Unión para abrogar la LISSSTE. La reforma se aprobó el 27 de diciembre de 1983 e inició vigencia el primero de enero de 1984. Al año siguiente, el 28 de diciembre de 1984, se reformó la Ley para regular los incrementos a las pensiones conforme al aumento del smgvdf.

El Ejecutivo Federal en diciembre de 1984, envió una iniciativa para reformar los artículos 19, 41, 45, 71, 112, 123, 240, 283 y adicionar los artículos 258 A. al 258 E., de la LSS. Esa propuesta se aprobó y publicó en el DOF el 28 de

diciembre de 1984. A partir de la vigencia conforme al artículo 41 se estableció que el salario base de cotización surtiría efectos el mismo día de enterado al IMSS y así el disfrute de las prestaciones en dinero con el salario real. También la reforma contempló la modificación e incremento de la pensión en cuanto ocurriera un aumento a los salarios mínimos.

Los pensionados por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada mediante la reforma del artículo 123 de la LSS que desechó la limitación impuesta a los pensionados de dejar de percibir la pensión correspondiente, así el pensionista conservó el cobro de la pensión aun cuando reingresara a una relación laboral contemplada en el régimen obligatorio del seguro social.

La LSS se modificó el 2 mayo de 1986, la reforma disminuyó la aportación del gobierno federal e incrementó la carga en la cuota obrero-patronal para el financiamiento de los seguros de maternidad y enfermedades, así como el seguro para cubrir pensiones de: invalidez, cesantía en edad avanzada, vejez y muerte.

El presidente de la Madrid en el quinto año de su sexenio, específicamente el 9 de junio de 1987, expidió un decreto mediante el cual extendió el acceso a los servicios de salud proporcionados por el IMSS a personas que estudiaran en escuelas o universidades públicas o privadas: la preparatoria, licenciatura o posgrado. Es decir, se creó el seguro facultativo financiado con recursos de la Federación para beneficiar a quienes no tuvieran acceso a servicios de salud, propiciando así la cuarta expansión del IMSS.

Casi al finalizar su mandato presidencial Miguel de la Madrid Hurtado, a través de una reforma a la LSS aprobada en noviembre de 1988 se incrementó la cuantía básica de pensión del 20% a 80%, con lo que también el monto de la pensión de viudez tuvo un aumento de 40% a 90%.

Los porcentajes referidos en el párrafo anterior supondrían un excelente beneficio para quienes percibieron una pensión durante el período presidencial de Miguel de la Madrid, sin embargo no fue tal, pues la intención con la reforma era sólo contrarrestar la pérdida del poder adquisitivo de los pensionados.

Baste decir que los salarios mínimos crecieron aproximadamente 3,169%, y las pensiones se incrementaron en 8,173%. La espectacularidad de las cifras fue a

causa de la crisis económica agudizada con el sismo de 1985 que aumentó la inflación y obligó a crear el Pacto de Solidaridad entre el Gobierno Federal. Los empresarios y trabajadores unieron esfuerzos para detener el alza de precios en los productos de la canasta básica.

4.9. Inicio del Sistema de Ahorro para el Retiro

En su función como gobernante, Carlos Salinas de Gortari, en términos generales, orientó su gestión hacia la política económica neoliberal, además de lograr el visto bueno del Congreso de la Unión en varias reformas a la Constitución, destacaron: la reprivatización de la banca iniciada con discreción por el presidente De la Madrid, el nuevo régimen agrario y la venta de gran número de paraestatales a la iniciativa privada.

Durante el régimen salinista continuó el incremento de las aportaciones obrero-patronales. Con este propósito se reformó la Ley del Seguro Social el 27 en diciembre de 1990 ampliando el porcentaje de las pensiones en el seguro de cesantía en edad avanzada y vejez; asimismo se mantuvo el cálculo e incremento de la pensión conforme al smgvdf.

El licenciado Ricardo García Sáinz terminó el 2 de enero de 1991 su gestión en el Instituto y ocupó el cargo Emilio Gamboa Patrón, del 3 de enero de 1991 a 30 de marzo de 1993. Durante la gestión de Gamboa inició, en mayo de 1992 el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), figura del modelo Chileno que consistió en un seguro de retiro complementario de las pensiones y jubilaciones de los afiliados al IMSS e ISSSTE.

El argumento para la creación del nuevo sistema de ahorro complementario fue dar una solución a largo plazo para el pago de pensiones, porque el sistema de reparto solidario establecido en la Ley del Seguro Social de 1973 sería insuficiente por invertirse la pirámide poblacional, o sea mayor número de personas con sesenta o más años de edad que jóvenes en edad económicamente activa.

Para regular el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) en los dos institutos, el 23 de julio de 1994, entró en vigor la LCSAR.

Por medio de éste ordenamiento se creó la CONSAR organismo desconcentrado de la SHCP, encargado de proporcionar el soporte técnico para el correcto funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro y operaría los mecanismos para proteger los intereses de los trabajadores cuentahabientes, además vigilaría el desempeño de las instituciones de crédito, las sociedades de inversión autorizadas y sus sociedades operadoras para el manejo de los fondos de las subcuentas del seguro de retiro.

El Sistema de Ahorro consistió en una cuenta individual integrada con dos subcuentas. El patrón, para integrar el Ahorro de la subcuenta de retiro, aportó el 2% del salario base de cotización del trabajador previsto en la LSS y, para la subcuenta de vivienda, 5% del salario integrado definido en la LFT. Los patrones depositaron las cuotas para su abono en la cuenta individual que aperturó a cada trabajador en la Institución de Crédito elegida también por el patrón y autorizada por CONSAR para la administración de fondos del seguro de retiro.

La Institución de Crédito integró el 7% aportado por el patrón y entregó los recursos a Banxico. Este último, a su vez, distribuyó el 5% al INFONAVIT y FOVISSSTE, y el 2% Banxico lo invirtió en créditos directos a cargo del Gobierno Federal. Los patrones por el dinero aportado al SAR, recibieron un incentivo en el ISR y los trabajadores formaron un ahorro adicional para el pago de pensión de retiro.

Se estableció una tasa de interés real de 2% anual para la subcuenta de retiro; el interés en la subcuenta de vivienda no fue determinado por la Institución de Crédito o el Gobierno Federal, sino por INFONAVIT o FOVISSSTE a partir del remanente anual declarado por cada Institución de vivienda. En este sentido el rendimiento fue variable dependió del remanente.

La creación del SAR 1992 fue punta de lanza para transitar de un régimen de pensiones de reparto solidario al régimen de capitalización a través de cuentas individuales de ahorro para el retiro, por lo que el Presidente Salinas tuvo claro que debían abrogarse la LSS de 1973, la LISSSTE de 1984 y la LINFONAVIT de 1972.

Sin embargo en su mandato sólo se reformaron dichas leyes. La reforma a la LISSSTE entró en vigencia el 27 de marzo de 1992 con la adición del capítulo V Bis Del sistema de ahorro para el retiro. En la LSS se adicionó el capítulo V-Bis con el título “Del seguro de retiro”, el primero de mayo de 1992.

El retiro del SAR 1992-1997 procede sólo cuando el trabajador cubra los requisitos para obtener pensión de cesantía en edad avanzada o vejez, entregándose en una sola exhibición los recursos acumulados de 1992 al tercer bimestre de 1997. No obstante, el trabajador que cubra la edad para el trámite de una pensión conforme a los artículos 154 y 162 de la LSS de 1997 y no solicite el traspaso del SAR 1992-1997 a una AFORE, deberá preguntar a su patrón en que ICEFA depositó dichos recursos para rastrear el paradero de éstos, o si la ICEFA los envió a Banxico entonces pasaron a una cuenta concentradora abierta al IMSS.

Por lo tanto, el IMSS da información al titular del ahorro acumulado en la subcuenta de retiro y el INFONAVIT de igual manera entera al titular que lo solicita de los recursos acumulados en la subcuenta de vivienda.

La entrega de lo acumulado en el seguro de retiro del trabajador sería entregado al titular de la cuenta cumplidos 65 años de edad. Por cesantía se entregará la cantidad resultante del 10% de lo ahorrado y el resto hasta cumplir 65 años, o, por defunción, el saldo se entrega a los beneficiarios señalados por el difunto, y a falta de éstos a los beneficiarios legales.

4.10. De los seguros de vejez y cesantía, al seguro de retiro

El Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, designó Director del IMSS a Genaro Borrego Estrada quien ocupó el cargo de marzo de 1993 a marzo de 2000. En ocasión de la LXXVII Asamblea General del IMSS, realizada el 25 de enero de 1995, el Presidente Zedillo señaló que desde su creación el Instituto había sido pilar del Estado mexicano para procurar la Seguridad Social de los mexicanos. Por ello, se elaboraría un diagnóstico objetivo y realista de los nuevos retos de la Seguridad Social. El diagnóstico tendría presente que: la Seguridad Social no se privatizaría, no se impondrían más cargas a trabajadores y

empresarios, a través de nuevos mecanismos conciliar las finanzas del Instituto con viabilidad de los ramos de aseguramiento, ampliación de la cobertura del Instituto y contar con el consenso de los trabajadores.

Al final, el resultado del diagnóstico no fue claro, pero el Congreso de la Unión mediante decreto publicado en el DOF el 21 de diciembre de 1995, dio a conocer la creación de la nueva LSS. En principio se pensó que la Ley sería vigente a partir del primero de enero de 1997, pero realmente inició vigencia hasta el primero de julio del mismo año a causa del retraso por la imposibilidad de canalizar recursos presupuestales a las AFORE.

El Congreso de la Unión realizó una reforma mixta que privatizó la administración e inversión de los recursos que se depositan en el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez previsto en la LSS entregándolos a las AFORE y SIEFORE respectivamente. Se dejó al IMSS sólo el registro de las semanas cotizadas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

Para la conformación de los fondos de las subcuentas a administrar por las AFORE, el nuevo ordenamiento del Seguro Social mantuvo el régimen de aportaciones tripartita de la Ley de 1943 y 1973 integrado por: trabajador, patrón y gobierno federal, los dos primeros a través de las cuotas obrero-patronal y el segundo con la cuota social, enterando el cumplimiento de la obligación al IMSS conforme a lo estipulado en los artículos 167 y 168 de la Ley del Seguro Social.

Artículo 167. Los patrones y el Gobierno Federal, en la parte que les corresponde están obligados a enterar al Instituto el importe de las cuotas obrero patronales y la aportación estatal del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. Dichas cuotas se recibirán y se depositarán en las respectivas subcuentas de la cuenta individual de cada trabajador, en los términos previstos en la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Artículo 168. Las cuotas y aportaciones a que se refiere el artículo anterior serán:

I. En el ramo de retiro, a los patrones... corresponde... dos por ciento del salario base de cotización del trabajador.

II. *En los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, a patrones y trabajadores... corresponde... tres punto ciento cincuenta por ciento y uno punto ciento veinticinco por ciento sobre el salario base de cotización, respectivamente.*

III. *En los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez la contribución del Estado será igual al siete punto ciento cuarenta y tres por ciento del total de las cuotas patronales de estos ramos, y*

IV. *...el Gobierno Federal aportará mensualmente, por concepto de cuota social, una cantidad inicial equivalente cinco punto cinco por ciento del salario mínimo general para el Distrito Federal por cada día de salario cotizado....*¹⁶¹

El texto de la fracción IV corresponde a uno previo a la reforma del 26 de mayo de 2009. Por otra parte, los recursos acumulados en el SAR 1992-1997, depositados en la ICEFA fueron trasladados a una subcuenta nombrada Seguro de Retiro, Régimen Anterior 1973 y puestos a disposición para su retiro o traspaso a la cuenta individual de la AFORE asignada por CONSAR o elegida por el trabajador.

Los requisitos para el traspaso fueron: estado de cuenta de la ICEFA, comprobantes SAR-03 entregados por el patrón o formulario SAR-04 e identificación, concluido el traspaso el trabajador pudo verificar en el primer estado de cuenta enviado por la AFORE la integración del SAR 92-97, y en caso contrario solicitar aclaración por escrito al titular de la UNE de la AFORE. Por lo que respecta a las pensiones en curso de pago la LSS en el artículo duodécimo transitorio de 1997 estableció disposiciones.

Artículo duodécimo transitorio. *Estarán a cargo del Gobierno Federal las pensiones que se encuentren en curso de pago, así como las prestaciones o pensiones de aquellos sujetos que se encuentren en período de conservación de derechos y las pensiones que se otorguen a los asegurados que opten por el esquema establecido por la ley que se deroga.*

¹⁶¹ *Ley del Seguro Social, México, ISEF, 2004, pp. 69,70.*

El Gobierno Federal en 1998 para cumplir con la obligación señalada en el artículo transitorio referido asignó la cantidad de 15 mil millones de pesos, equivalente al 0.5% del Producto Interno Bruto, y continua creciendo.

La cuestión tocó fondo en lo referente al dinero acumulado en el SAR 92-97, cuando el Gobierno Federal entregó lo acumulado a las AFORE. Ello fue dinero fresco para invertir en instrumentos financieros en algunos casos hasta por 47 años y asignar individualmente a cada trabajador con derecho a pensión de retiro.

Efectivamente, el saldo acumulado en la cuenta individual incluidos los rendimientos serán entregados en una sola exhibición en el caso de personas que en 1997 hayan tenido 18 años e iniciado su trayectoria laboral y no cubran las mil doscientas cincuenta semanas cotizadas o canalizarlo para la contratación de un seguro de renta vitalicia o el retiro programado y para la contratación de un seguro de supervivencia a favor de sus beneficiarios.

El Presidente Zedillo intentó también abrogar la LISSSTE de 1984 y del INFONAVIT de 1972, pero no lo consiguió, sólo se hicieron algunas adecuaciones a dichas leyes para vincular ambas con la nueva Ley del Seguro Social. Por lo previsto en el artículo 159, fracción I, de la LSS de 1997 se reestructuró la cuenta individual del asegurado integrándose con cuatro subcuentas: de retiro, cesantía en edad avanzada y de vejez; de vivienda y de aportaciones voluntarias.

4.11. Algunas disposiciones vinculadas con pensiones de jubilación

El Presidente Vicente Fox Quezada (2000-2006), durante su gestión, designó como Director del IMSS a Santiago Levy. Fox Quezada el 14 de octubre de 2001 envió a la Cámara de Senadores una propuesta de reforma a la LSS, el Congreso de la Unión aprobó la reforma el 20 de diciembre de 2001.

La reforma modificó los artículos transitorios del décimo primero al décimo sexto; en ellos se estableció: la actualización de pensiones de la legislación vigente hasta el 30 de junio de 1997;... estableció factores y modalidades para determinar pensiones previstas en el Título Segundo, Capítulo V, Secciones Tercera y Cuarta de la Ley del Seguro Social de 1973 y Título Segundo Capítulo VI, Secciones Segunda y Tercera Ley del Seguro Social de 1997, hasta el 1° de

abril de 2002; determinó el régimen de los trabajadores de confianza clasificados como "A" (artículo 256 Ley del Seguro Social); y se dió como fecha límite el 30 de junio de 2002 para la constitución del Fondo para el Cumplimiento de las Obligaciones Laborales de Carácter Legal y Contractual.

Como se estableció en el artículo transitorio décimo sexto, el IMSS tendría más recursos para solventar los pasivos laborales originados por jubilaciones al igual que ocurrió en otras instituciones, universidades o empresas, sin edad mínima para el trámite de jubilación.

El Fondo referido en el artículo transitorio décimo sexto se formó con parte del presupuesto anual del Instituto, la erogación se ajustó con recursos destinados a cubrir los servicios del Instituto y fue una causa del porque paulatinamente se introdujeron medicamentos genéricos.

Por último, la reforma a la LSS de 20 de diciembre de 2001, estableció, en el artículo vigésimo quinto transitorio, la obligación al Ejecutivo de presentar, antes del 15 de octubre de 2002, un estudio al Congreso de la Unión sobre la suficiencia financiera de los seguros y coberturas que administró el IMSS, y propuestas para fortalecer el régimen de pensiones con el menor costo social.

4.12. El seguro de retiro en la nueva Ley del ISSSTE

El Presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, en materia de Seguridad Social, promovió una nueva Ley del ISSSTE que inició vigencia el primero de abril de 2007. No obstante seis de los artículos de la nueva LISSSTE entraron en vigor hasta el primero de enero de 2008. Con esta Ley terminó en el ramo de pensiones de retiro el principio de solidaridad social en los dos Sistemas de Seguridad Social Federal en México, IMSS e ISSSTE.

De la nueva Ley se eliminó la pensión por: jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, así como la indemnización global; sólo se mantiene la pensión por cesantía en edad avanzada. A su vez se agrega la pensión por vejez la cual puede tramitar el trabajador con sesenta y cinco años de edad y veinticinco años cotizados al ISSSTE.

Pero como ocurrió en la LSS de 1997, la administración e inversión de los recursos está a cargo de las AFORE y SIEFORE y al ISSSTE sólo corresponde la administración e inversión de los recursos correspondiente a los seguros de: riesgos de trabajo, invalidez y muerte. De esta manera se homologan los dos tipos de pensión de retiro en cada uno de los dos principales Sistemas de Seguridad Social en México.

4.13. El seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez en el siglo XXI

En 2007, el Congreso reformó el régimen de inversión de los fondos de ahorro para el retiro y es vigente desde marzo de 2008, con la reforma se autorizó la creación de tres nuevas SIEFORE, asimismo la inversión de un porcentaje del ahorro para el retiro en instrumentos financieros de largo plazo y alto riesgo.

Dado que al invertir en instrumentos financieros de alto riesgo se tiene la posibilidad de obtener mayores rendimientos, lo cual incrementa el saldo de la cuenta individual y en consecuencia se tienen más recursos para que los futuros pensionistas perciban una pensión mayor a la que hoy (55.00 dólares) según la OCDE percibe un pensionado en México, también existe la posibilidad de la estabilidad no de beneficio en el monto de la pensión sino en su estancamiento, a su inmovilidad adquisitiva.

Sin embargo, de la pretensión de obtener mayores recursos que incremente, el saldo de la subcuenta del seguro de retiro no se sigue que los legisladores transfieran a los trabajadores el riesgo de pérdida propio de las inversiones de alto riesgo en el Mercado de Valores. Así los legisladores están obligados a enmendar la inconsistencia señalada. Una solución sería establecer un seguro que permita subsanar actualizaciones adversas del saldo acumulado de la cuenta individual como resultado de minusvalías en los instrumentos financieros de alto riesgo provocadas por crisis financieras como la de 2008 en Estados Unidos que repercutió en las cuentas individuales de los trabajadores en México.

Son posibles, más no deseables, nuevas minusvalías como ocurrió en 2008 y, aunque será hasta 2030 que los primeros trabajadores tramitarán una pensión

con el nuevo régimen, ello indica estar a tiempo de establecer un medio para subsanar actualizaciones adversas del saldo de la cuenta individual.

Consideramos que una actitud omisa del próximo Presidente de la República, así como del Congreso de la Unión, en cuanto a los temas desarrollados en esta investigación, así como en el tema de la autosuficiencia alimentaría, provocará en el primer caso la disminución del saldo de la cuenta individual y, en consecuencia, el monto de la pensión mensual también disminuirá. Con ello, el futuro pensionista y su familia iniciarían un camino sin retorno al detrimento del poder adquisitivo, el cual se liga al segundo caso. Así el deterioro sostenido de la calidad de vida del pensionista en la senectud, lo llevará a la pobreza extrema y convertirse entonces en un problema de justicia social, lo que implicará un costo económico mayor para México. Asimismo, la pérdida de la paz social cuya preservación no consiste en que los gobernados individual o colectivamente pidan de manera imprudente ventajas o favores excesivos al Estado; tampoco que los candidatos a un cargo público ofrezcan beneficios no contributivos para obtener el voto de los ciudadanos.

La paz social se preserva cuando se conjuntan tres supuestos: 1 los gobernados individual o colectivamente cumplen con responsabilidad sus obligaciones para adquirir y consecuentemente ejercer sus derechos legislados. 2 El Estado atendiendo a su responsabilidad de procurar la égida de la justicia administra rectamente, incluye en las reformas al marco normativo los principios de utilidad pública y justicia social e imparte mediante los órganos jurisdiccionales justicia y no sólo legalidad. 3 Los candidatos a un cargo público con sus promesas de campaña no busquen disminuir la responsabilidad de los ciudadanos y asuman el costo político al decir a los electores lo conducente que ellos deben hacer para cumplirse las promesas y propuestas de campaña una vez ganado el cargo.

4.14. El Seguro de retiro y las proyecciones de la PEA en México 2005-2050

La población económicamente activa en México ha crecido por el aumento demográfico de generaciones nacidas en las décadas: cincuenta, sesenta, setenta

y ochenta, provocando una constante demanda de empleo al mercado laboral formal. Sin embargo, las recurrentes crisis económicas impiden el desarrollo del mercado laboral formal, por ésta razón en México año tras año dicho mercado resulta incapaz de satisfacer la demanda de empleo requerida por la población económicamente activa que de manera parcial pretende incorporarse al mercado laboral formal cada año.

Así, por la falta de empleo formal mucha de la PEA¹⁶² desarrolla alguna actividad remunerada en el mercado informal constituyendo una nueva perspectiva, justamente de ésta da cuenta el CONAPO cuando dice. *La situación actual de la mano de obra de nuestro país dista mucho de parecerse a aquella que prevalecía hace cuarenta o cincuenta años, cuando el empleo informal era prácticamente inexistente.*¹⁶³

En efecto, la PEA no se cruza de brazos ante el incumplimiento *del Presidente del empleo*; la PEA ante la necesidad de trabajar recurre al subempleo o autoempleo aunque ello implique carecer de los servicios y prestaciones que derivadas de una relación de trabajo en el mercado laboral formal que brinda el régimen obligatorio del IMSS o ISSSTE entre ellos el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

Además el CONAPO en sus proyecciones señala que de cumplirse éstas,... *la población económicamente activa del país aumentaría de 44.2 millones en 2005 a 47.4 en 2010, 60.0 en 2030 y hasta 61.0 millones en 2050, alcanzando su máximo histórico de 61.9 millones en 2042.*¹⁶⁴

Asimismo establece que a partir de 2042 descenderá el porcentaje de PEA.

El descenso posterior a 2042 es resultado del gradual proceso de envejecimiento de la población. En efecto, las personas en edad de trabajar se

¹⁶² Consejo Nacional del Población, *Proyecciones de la población económicamente activa de México y de las entidades federativas, 2005-2050*, 2008, México, [citado 27-12-11] disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/00cifras/PEA/pea.pdf>, El CONAPO considera población económicamente activa a las personas de 12 años o más. p.16.

¹⁶³ *Ibidem*, p. 15.

¹⁶⁴ *Ibidem*. pp. 31,32.

concentrarán cada vez más en las edades mayores y su crecimiento, dada la menor participación, será menos dinámico que la disminución de las personas más jóvenes. Así, mientras entre 2005 y 2022 aumentarán tanto la pea menor de 45 años de edad (2.2 millones, 0.3 de hombres y 1.9 millones de mujeres) como la mayor (10.1, 5.8 y 4.3 millones, respectivamente), durante los siguientes 28 años el decremento de los más jóvenes (5.4, 4.3 y 1.1 millones, respectivamente)...¹⁶⁵

A su vez el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado señaló que 28.4 millones de personas¹⁶⁶ laboran en el mercado informal.

Por lo tanto si aunado al crecimiento sostenido del mercado laboral informal asumimos la alta probabilidad de concretarse las proyecciones referidas por el CONAPO y que tras la etapa productiva la población que hoy realiza alguna actividad remunerada en el mercado laboral informal envejecerá, mañana muchos de los que hoy trabajan en el mercado informal necesitaran una pensión para cubrir sus necesidades elementales en la senectud.

Así la razón expuesta nos permite inferir que en vez de ocuparse el Congreso de la Unión por establecer una nueva Ley Federal del Trabajo que termine con la estabilidad en el empleo, es urgente reformar la Ley del SAR para crear un seguro de vejez para trabajadores independientes que trabajen de manera formal o informal, porque de lo contrario los impuestos de los contribuyentes cautivos no serán suficientes para sostener programas sociales que otorguen a las personas mayores pensiones mensuales no contributivas.

Con las reflexiones vertidas en los párrafos que anteceden al presente, terminamos el capítulo. De la regulación del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, en la Ley del IMSS e ISSSTE y de la subcuenta de vivienda en la Ley del INFONAVIT, hablaremos en el siguiente capítulo.

¹⁶⁵ *Idem.*

¹⁶⁶ María Monroy, *Empleo informal, un lastre para México*, (13/02/11), 2011, México [citado 17-08-11] disponible en: <http://www.cnnexpansion.com/mi-carrera/2011/02/02/empleo-informal-mexico-seguro-social-cnn>

CAPÍTULO 5

REGULACIÓN DEL SEGURO DE RETIRO Y LA SUBCUENTA DE VIVIENDA EN LAS LEGISLACIONES DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL FEDERAL

Revisamos: la naturaleza jurídica, estructura orgánica principal y facultades del: IMSS, ISSSTE e INFONAVIT en relación con el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como el traspaso de la cuenta individual previsto en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Además se expresa la última reforma a la LINFONAVIT y el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de Sistema de Ahorro para el Retiro, PENSIONISSSTE y respecto de la subcuenta de vivienda administrada por el INFONAVIT.

Todo lo anterior permite reunir elementos para elaborar una propuesta de reforma integral legislativa vinculada con los intereses de los futuros pensionistas del SAR y también para terminar con el traspaso indebido de cuenta individual.

5.1. Instituto Mexicano del Seguro Social

Iniciamos éste capítulo con el estudio del IMSS, por ser la primera institución pública que a partir de la Ley del Seguro Social promulgada el 19 de enero de 1943, brindó seguros sociales a trabajadores de la iniciativa privada y ha servido de modelo para la creación de los otros dos sistemas tripartitas de Seguridad Social Federal (ISSSTE e INFONAVIT), al servicio de la población civil.

El IMSS a través de un sistema tripartita recibe de: trabajadores, patrones y gobierno federal, las aportaciones para financiar los servicios de salud, prestaciones en dinero y especie del régimen obligatorio del Seguro Social que en la LSS vigente comprende los seguros de: riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; y guarderías y prestaciones sociales. Sin embargo en el presente apartado sólo se analiza el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

Naturaleza jurídica

La naturaleza jurídica del IMSS se circunscribe en la actividad ejecutiva del poder y por lo tiene su fundamento en la Constitución Federal.

Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

A su vez la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que **Artículo 1°.** ...Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito,...componen la administración pública paraestatal. El artículo anterior se relaciona con el artículo 1° de la Ley Federal de Empresas Paraestatales **Artículo 1°.** ...La presente Ley, reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal [...]. Asimismo se relaciona con el artículo 14 del mismo que señala **Artículo 14.** Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea: I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.

Dentro de las áreas prioritarias esta la seguridad social, dentro el seguro social y consecuentemente el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. Luego el texto del artículo 90 constitucional correlacionado con el artículo 1° de la LOAPF, y los artículos 1° y 14 de la LFEP, establece el rango de incidencia del Ejecutivo Federal en los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal.

Por su parte el régimen Paraestatal diversifica la coordinación administrativa a través de la descentralización; con ésta figura del derecho administrativo se

atenúa el control ejercido por el Ejecutivo Federal a los organismos descentralizados.

La descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de su ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.¹⁶⁷

El Instituto Mexicano del Seguro Social es un órgano público descentralizado conforme a la Ley del Seguro Social.

Artículo 5. La organización y administración del Seguro Social, ...están a cargo del organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, de integración operativa tripartita, en razón de que a la misma concurren los sectores público, social y privado, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social,...

La finalidad del Instituto relacionada con el tema que nos ocupa es, *garantizar... el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado. (Artículo 2 de la LSS).*

De lo dispuesto en el fragmento del artículo referido se infiere que al ser el Estado quien tiene la obligación de otorgar una pensión como por ejemplo: la pensión garantizada prevista en la LSS y LISSSTE, que será financiada con parte del erario, para evitar la desviación de recursos, sugerimos sea entonces el Estado y no las AFORE quien debe administrar e invertir los recursos depositados en las cuentas individuales, y establecer una reserva para el pago de la pensión garantizada.

¹⁶⁷ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 19a. ed., Porrúa, México, 1998, Primer Curso, pp. 525, 526.

Organismo Fiscal Autónomo

La LSS de 1943, no refiere al Instituto como OFA, *sólo estableció en el artículo 135 El título donde conste la obligación de pagar las aportaciones tendrá el carácter de ejecutivo.*¹⁶⁸ La disposición no fue eficaz porque el Instituto recurrió a tribunales para el cobro de obligaciones a su favor. Para evitarlo, el Presidente Ávila Camacho utilizó la facultad extraordinaria delegada por el Congreso (a raíz de la Segunda Guerra Mundial) y decretó el 24 de noviembre de 1944 la reforma al artículo 135 dando al IMSS carácter de OFA y permitir el cobro de obligaciones sin recurrir a tribunales. La Ley del Seguro Social en el Título Cuarto Capítulo VI, expresa el régimen a que se someterá el Instituto, en su carácter de OFA.

Órganos de Gobierno

Revisamos la estructura del Instituto conforme a la Ley, porque aún no se realiza lo dispuesto en el artículo octavo transitorio de 20 de diciembre de 2001 y porque no es nuestra intención profundizar sobre la estructura del Instituto Mexicano del Seguro Social al no incidir la falta de análisis en la presente investigación. *Artículo octavo transitorio. En tanto se emite el Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social previsto en este Decreto, continuará vigente el texto del Capítulo VI del Título Cuarto que se deroga y el Reglamento de Organización Interna del Instituto Mexicano del Seguro Social,[...]*

El artículo 257 de la LSS enumera los órganos de gobierno del IMSS. *Asamblea General; Consejo Técnico; Comisión de Vigilancia, y Dirección General.*

Asamblea General

El artículo 258 de la LSS establece que. *La autoridad suprema del Instituto es la Asamblea General, integrada por treinta miembros que serán designados en la*

¹⁶⁸ Instituto Mexicano del Seguro Social, *Exposición de Motivos y Ley del Seguro Social, op cit.*, p. 73.

forma siguiente: I. Diez por el Ejecutivo Federal; II. Diez por las organizaciones patronales, y III. Diez por las organizaciones de trabajadores...

De acuerdo a su facultad discrecional, el Ejecutivo Federal designa los diez integrantes de la Asamblea General; el sector patronal representado con seis miembros de la CONCAMIN, y cuatro de la CONCANACO, los trabajadores representados por siete miembros de la CTM, dos de la CROC, y uno por la CROM. Los campesinos no están representados en la Asamblea sino sólo como apéndice de CROC. El artículo 261 de la LSS establece las funciones de la Asamblea General, entre ellas destaca discutir, *anualmente, para su aprobación o modificación, ... el balance contable, el informe financiero y actuarial, el informe de actividades presentado por el Director General, el programa de actividades y el presupuesto de ingresos y egresos para el año siguiente,...*

Consejo Técnico

Es el órgano operativo encargado de representar y administrar al Instituto, su integración esta señalada en el artículo 263 y conforme a la parte *in fine* del artículo 264, fracción I, de la LSS, no tiene competencia en materia de pensiones del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

Comisión de Vigilancia

Órgano colegiado supeditado al órgano superior conforme al artículo 265 de la LSS, y en el artículo 266 fracción III, sólo autoriza a la Comisión de Vigilancia sugerir medidas convenientes para mejorar el funcionamiento de los seguros previstos en la Ley del Seguro Social.

Dirección General

El artículo 267 de la LSS establece quién nombra al director general del IMSS y el artículo 268 establece las atribuciones del mismo; destacando la que le confiere la representación legal del Instituto.

5.1.2. El Seguro Social Obligatorio

La creación de seguros sociales permitió a los trabajadores solventar gastos por: accidentes laborales, enfermedades generales, enfermedades profesionales, cesación involuntaria del trabajo en edad avanzada o vejez, con lo cual mejorarían las condiciones de vida de los asalariados y sus familias. Con la LSS de 1943 se concretó la creación del Seguro Social con carácter de obligatorio. *Artículo 1.- El Seguro Social constituye un servicio público nacional, que se establece con carácter obligatorio...*¹⁶⁹

Ley del Seguro Social de 1943

La Ley del Seguro Social de 1943, puso freno por algún tiempo a la doctrina del *laissez-faire, laissez-passer*, (dejar hacer, dejar pasar), al establecer los fundamentos para edificar la Institución pública en la cual los patrones debían desde entonces inscribir a los trabajadores.

Así el Estado mexicano asumió su deber al considerar de utilidad pública la expedición de una Ley del Seguro Social que protegiera a los trabajadores de la cesación involuntaria del trabajo y la vejez. Además, el Estado mexicano al alejarse del liberalismo económico procuró el bienestar de los trabajadores tal como consta en la exposición de motivos.

Para todo el mundo es evidente la obligación que tiene el Estado de vigilar la salubridad y la higiene en el país.

Una antigua y basta (sic) experiencia ha demostrado la incapacidad de ahorro individual espontáneo para formar fondos de previsión, debido a que el volumen de los salarios nunca permite reunir recursos bastantes para defenderse contra los riesgos profesionales y naturales, y a la deficiente educación previsora. Además como la conservación de las energías productivas no sólo va de por medio el derecho del asalariado, sino también el beneficio de los empresarios y el

¹⁶⁹ *Ibidem*, p.49.

interés todo de la colectividad, compete al Estado encauzar el Seguro Social como un servicio público encomendado a un Instituto descentralizado que, con la aportación oficial, la de los trabajadores y la de los patrones acuda prestamente a cumplir la responsabilidad económica que nace de la solidaridad nacional.

El Seguro Social limita la protección del capital humano a los seres más débiles económicamente, quienes como los trabajadores, contribuyen directamente a la prosperidad del país, y esta protección se hace en forma proporcional al servicio creador prestado por ellos, o sea en relación con el monto de su salario, su antigüedad, etc.

Por lo tanto, la institución del Seguro Social fomenta el bienestar económico y garantiza la protección al trabajador y a su familia, para contribuir a la estabilidad de las energías humanas a que aspira la moderna democracia industrial.¹⁷⁰

A partir de la promulgación de la LSS de 1943 sólo se requirió del tiempo indispensable para la construcción de infraestructura para que el IMSS atendiera a trabajadores del régimen de seguro obligatorio.

Artículo 2°. *Esta Ley comprende el Seguro de:*

I. *Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales;*

II. *Enfermedades no profesionales y maternidad;*

III. *Invalidez, vejez y muerte, y*

IV. *Cesantía involuntaria en edad avanzada.¹⁷¹*

En la exposición de motivos consta en el apartado “De la inversión de reservas” que el IMSS para financiar las pensiones de cesantía involuntaria en edad avanzada o vejez, invirtió recursos para constituir reservas para el pago de dichas pensiones.

¹⁷⁰ *Idem*, p. 9.

¹⁷¹ *Idem*, p.49.

El cumplimiento de las obligaciones de dar, especialmente las que consisten en el pago de pensiones, por parte del Instituto, se hace posible mediante la inversión de la parte de los fondos que constituyen las reservas.

...

Para lograr la finalidad antes señalada y a fin de garantizar ampliamente su empleo, los fondos de reserva deben invertirse en las mejores condiciones de seguridad, rendimiento y liquidez. Se exige la seguridad en la inversión a fin de obtener la conservación nominal del valor del capital invertido...

Es indispensable, que el sistema de seguros obtenga para sus inversiones un rendimiento por lo menos igual al obtenido corrientemente en el mercado por inversiones de la misma naturaleza...

Por último se toman providencias para la liquidez de las inversiones, porque... como el sistema del Seguro Social no está basado en objetivos de lucro, pues la finalidad del servicio es sólo de protección social, la inversión de las reservas se orienta hacia la satisfacción de intereses de utilidad pública...¹⁷²

Los legisladores definieron en los artículos 124 y 125 las reglas a tomar en cuenta para proceder a la inversión de las reservas del Instituto.

Artículo 124.- *La inversión de las reservas debe hacerse en las mejores condiciones de seguridad, rendimiento y liquidez.*

Artículo 125.- *Concurriendo similitud de circunstancias sobre seguridad y rendimiento, se preferirá la inversión que garantice mayor utilidad social.¹⁷³*

El eje rector para invertir los fondos de reserva fue elegir instrumentos financieros que garantizaran rendimientos con la mayor utilidad. Así el Instituto tuvo finanzas sanas y los trabajadores garantizado el pago de pensiones.

¹⁷² *Ibidem*, p. 46.

¹⁷³ *Ibidem*, p. 71.

Ley del Seguro Social de 1973

A treinta años de vigencia de la Ley del Seguro Social se aprobó en 1973. El nuevo ordenamiento que conservó el régimen obligatorio, pero estableció otro régimen al cual se podría inscribir voluntariamente personas no previstas por la Ley del Seguro Social; ambos regímenes se señalaron en el artículo 6º. Los seguros que comprendieron el régimen obligatorio de la LSS se señalaron en el artículo 11.

Artículo 11. El régimen obligatorio comprende los seguros de:

- I. Riesgos de trabajo,*
- II. Enfermedades y maternidad;*
- III. Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; y*
- IV. Guarderías para hijos de aseguradas.¹⁷⁴*

A su vez el régimen de seguro obligatorio mediante el artículo 8o estableció el principio de solidaridad social y se reglamentó en los artículos 137 y 138 el seguro de vejez (Título segundo, capítulo V sección tercera y cuarta).

Artículo 137. La vejez da derecho al asegurado al otorgamiento de las siguientes prestaciones:

- I. Pensión;*
- II. Asistencia médica, en los términos del capítulo IV de este título;*
- III. Asignaciones familiares de conformidad con lo establecido en la sección séptima de este capítulo; y*
- IV. Ayuda asistencial, en los términos de la propia sección séptima de este capítulo.¹⁷⁵*

¹⁷⁴ Instituto Mexicano del Seguro Social, *Ley del Seguro Social*, México, 1986, p. *Ibidem*, p.81.

¹⁷⁵ *Ibidem*, p. 147.

Artículo 138. *Para tener derecho al goce de las prestaciones del seguro de vejez, se requiere que el asegurado haya cumplido sesenta y cinco de edad y tenga reconocidas por el Instituto un mínimo de quinientas cotizaciones semanales.*¹⁷⁶

Para el pago y prestaciones de una pensión por cesantía en edad avanzada, el trabajador debió cubrir los requisitos señalados en los artículos 145 y 144:

Artículo 145. *Para gozar de las prestaciones del seguro de cesantía en edad avanzada se requiere que el asegurado:*

- I.** *Tenga reconocido en el Instituto... quinientas cotizaciones semanales;*
- II.** *Haya cumplido sesenta años de edad; y*
- III.** *Quede privado de trabajo remunerado.*¹⁷⁷

Artículo 144. *La contingencia consistente en la cesantía en edad avanzada, obliga al Instituto al otorgamiento de las siguientes prestaciones:*

- I.** *Pensión;*
- II.** *Asistencia médica, en los términos del capítulo IV de este título;*
- III.** *Asignaciones familiares de conformidad con lo establecido en la sección séptima de este capítulo; y*
- IV.** *Ayuda asistencial,...*¹⁷⁸

En materia de inversión de reservas, se retomaron en los artículos 259 y 260 los principios de la Ley del Seguro Social de 1943.

Artículo 259. *La inversión de las reservas debe hacerse en las mejores condiciones de seguridad, rendimiento y liquidez.*

Artículo 260. *Al concurrir similitud de circunstancias sobre seguridad y rendimiento, se preferirá la inversión que garantice mayor utilidad social.*¹⁷⁹

¹⁷⁶ *Idem.*

¹⁷⁷ *Ibidem*, p. 149.

¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 148.

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 215.

Ley del Seguro Social de 1995

El IMSS, a partir del 21 de diciembre de 1995, tuvo una nueva Ley que diera inicio a su vigencia no en la fecha señalada sino seis meses después, hasta el primero de julio de 1997. El nuevo ordenamiento establece en el artículo 6 los regímenes (obligatorio y voluntario) del Seguro Social y los seguros del régimen obligatorio se señalan en el artículo 11.

Artículo 11. El régimen obligatorio comprende los seguros de:

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

En la Ley actual se eliminó el concepto de seguridad social integral, que se expresaba en el artículo 8° de la LSS de 1973, hoy el artículo 7 y 8 establecen.

Artículo 7. El Seguro Social cubre las contingencias y proporciona los servicios que se especifican a propósito de cada régimen particular,...

Artículo 8. Los derechohabientes para recibir o, en su caso, seguir disfrutando de las prestaciones que esta Ley otorga, deberán cumplir con los requisitos establecidos en la misma y en sus reglamentos.

[...]

Sujetos de aseguramiento obligatorio

En cuanto a los artículos 3 y 4 de la LSS de 1943, el primero señaló quienes eran inscritos en el régimen obligatorio y el segundo indicó la excepción.

Artículo 3.- Es obligatorio asegurar:

I. A los trabajadores que presten a otra persona un servicio en virtud de un contrato de trabajo ya sea en:

Empresas privadas, estatales, de administración obrero o mixtas;

II. A los miembros de sociedades cooperativas de producción, y

*III. A los que presten sus servicios en virtud de un contrato de aprendizaje.*¹⁸⁰

Artículo 4.- *Quedan exceptuados del seguro obligatorio: el cónyuge, los padres y los hijos del patrón, menores de dieciséis años, aun cuando figuren como asalariados de éste.*¹⁸¹

En los artículos 12 y 13 del ordenamiento en cita se señaló.

Artículo 12. *Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio:*

I. Las personas... vinculadas a otras por una relación de trabajo...

II. Los miembros de sociedades cooperativas de producción...; y

*III. Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito...*¹⁸²

Artículo 13. *Igualmente son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio:*

I. Los trabajadores en industrias familiares y los independientes,..., comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados;

II. Los ejidatarios y comuneros organizados para aprovechamientos forestales, industriales o comerciales o en razón de fideicomisos;

III. Los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios que, para la explotación de cualquier tipo de recursos,...;

IV. Los pequeños propietarios con más de veinte hectáreas de riego o su equivalente en otra clase de tierra...;

¹⁸⁰ Instituto Mexicano del Seguro Social, *Exposición de Motivos y Ley del Seguro Social, Reglamento y Decreto Presidencial*, op cit. p. 50.

¹⁸¹ *Idem.*

¹⁸² Instituto Mexicano del Seguro Social, *Ley del Seguro Social*, op cit, p. 81.

V. Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios no comprendidos en las fracciones anteriores; y

*VI. Los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, cuando no estén ya asegurados en los términos de esta Ley...*¹⁸³

En la Ley del Seguro Social de 1995 el artículo 12 en sus tres fracciones establece quienes son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio.

Obligaciones patronales

La LSS de 1943 expresó en el artículo 7 la obligación del patrón de inscribir a sus trabajadores en el IMSS *Artículo 7.- Los patrones tienen la obligación, dentro de los plazos y términos fijados por los reglamentos, de inscribirse y de inscribir a sus trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social; de avisar las bajas de personal, y las modificaciones al salario y a las demás condiciones de trabajo.*¹⁸⁴

El legislador en la LSS de 1995 describe las obligaciones patronales en nueve fracciones del artículo 15, sólo se transcriben las relacionadas con el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

Artículo 15. Los patrones están obligados a:

I. Registrarse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto, comunicar sus altas y bajas, las modificaciones de su salario y los demás datos, dentro de plazos no mayores a cinco días hábiles;

III. Determinar las cuotas obrero patronales a su cargo y enterar su importe al Instituto;

VII. Cumplir con las obligaciones que les impone el Capítulo Sexto del Título II de esta ley, en relación con el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;

¹⁸³ *Ibidem*, pp. 81 y 82.

¹⁸⁴ Instituto Mexicano del Seguro Social, *Exposición de Motivos y Ley del Seguro Social, Reglamento y Decreto Presidencial*, op cit., p. 50.

IX. Expedir y entregar, tratándose de trabajadores eventuales de la ciudad o del campo constancia de los días laborados...

Cuando el patrón omite inscribir al trabajador, entonces el trabajador conforme al artículo 18 tiene derecho a solicita al IMSS su inscripción para, *por conducto del Instituto...ejercer los derechos derivados de las pensiones establecidas,* en la Ley del Seguro Social.

Integración de salario base de cotización

Las reglas para la integración del salario base de cotización están previstas en los artículos 28, 28-A, 29, 30 y 32:

Artículo 28. Los asegurados se inscribirán con el salario base de cotización que perciban en el momento de su afiliación,...como límite superior el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal y como límite inferior el salario mínimo general del área geográfica respectiva.

Artículo 28 A. La base de cotización para los sujetos obligados señalados en la fracción II del artículo 12 de esta Ley, se integrará por el total de las percepciones que reciban por la aportación de su trabajo personal,...

El artículo 29 hace referencia a que el mes natural es considerado el lapso para el pago de cuotas; el salario diario es resultado de dividir la cantidad de dinero que recibe el trabajador entre el número de días laborados, esto es: siete, quince o treinta.

Asimismo el artículo 30 estipula que las retribuciones periódicas adicionales entregadas al trabajador integran salario y el artículo 32 determina que. *Si además del salario en dinero el trabajador recibe del patrón, sin costo para aquél, habitación o alimentación, se estimará aumentado su salario en un veinticinco por ciento y si recibe ambas prestaciones se aumentará en un cincuenta por ciento...*

5.1.3. El seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez

A partir de 1997 a los trabajadores que por vez primera iniciaron una relación de trabajo sujeta al régimen obligatorio del Seguro Social, corresponderá tramitar una pensión de retiro conforme al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada o vejez, el cual se financia a través del régimen privado a base de cuenta individual aperturada por cada trabajador en la AFORE de su preferencia.

El monto de la pensión a percibir se determinará con el saldo acumulado en la subcuenta de retiro que administra la AFORE e invierte la SIEFORE según la edad de cada trabajador. Para adquirir el derecho a la pensión del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de la LSS de 1997 los trabajadores deben cubrir la edad y tener reconocidas por el IMSS mil doscientas cincuenta semanas.

Los trabajadores cesantes en edad avanzada o en situación de vejez que no cubran las semanas cotizadas, podrán retirar el saldo acumulado de la cuenta individual en una sola exhibición o continuar cotizando hasta cubrir las semanas faltantes por así determinarlo el artículo 159 de la LSS.

Para quienes adquieran el derecho a una pensión de cesantía o vejez tienen la opción de recibirla mediante retiro programado tomando en cuenta el saldo acumulado y la esperanza de vida del pensionista o celebrar con la aseguradora de su preferencia un contrato de renta vitalicia, obligando la aseguradora a pagar la pensión mientras el pensionista vive, además el pensionista debe contratar un seguro de sobrevivencia a favor de sus beneficiarios, todo lo anterior esta señalado en las fracciones del artículo 159 de la Ley del Seguro Social.

5.1.3.1. Régimen financiero

El financiamiento de las prestaciones económicas y en especie del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez son resultado del régimen financiero tripartito establecido en el artículo 167 y 168 y la propiedad de lo acumulado en la

cuenta individual de cada trabajador se precisa en el artículo 169 de la Ley del Seguro Social.

Artículo 167. *Los patrones y el Gobierno Federal, en la parte que les corresponde están obligados a enterar al Instituto el importe de las cuotas obrero patronales y la aportación estatal del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez...*

Artículo 168. *Las cuotas y aportaciones...:*

I. *En el ramo de retiro, a los patrones les corresponde cubrir el importe equivalente al dos por ciento del salario base de cotización del trabajador.*

II. *En los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, a los patrones y a los trabajadores les corresponde cubrir las cuotas del tres punto ciento cincuenta por ciento y uno punto ciento veinticinco por ciento sobre el salario base de cotización, respectivamente.*

III. *En los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez la contribución del Estado será igual al siete punto ciento cuarenta y tres por ciento del total de las cuotas patronales de estos ramos, y*

IV. *Una cantidad por cada día de salario cotizado, que aporte mensualmente el Gobierno Federal por concepto de cuota social para los trabajadores que ganen hasta quince veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, que se depositará en la cuenta individual de cada trabajador asegurado conforme a la tabla siguiente:*

<i>Salario base de cotización del trabajador</i>	<i>Cuota social</i>
<i>1 Salario Mínimo</i>	<i>\$3.87077</i>
<i>1.01 a 4 Salarios Mínimos</i>	<i>\$3.70949</i>
<i>4.01 a 7 Salarios Mínimos</i>	<i>\$3.54820</i>
<i>7.01 a 10 Salarios Mínimos</i>	<i>\$3.38692</i>
<i>10.01 a 15.0 Salarios Mínimos</i>	<i>\$3.22564</i>

Artículo 169. Los recursos depositados en la cuenta individual de cada trabajador son propiedad de éste con las modalidades que se establecen en esta Ley y demás disposiciones aplicables.

Estos recursos son inembargables y no podrán otorgarse como garantía. Lo anterior no será aplicable para los recursos depositados en la subcuenta de aportaciones voluntarias.

5.1.3.2. Pensión por cesantía en edad avanzada

El trabajador asegurado en el régimen obligatorio, cesante involuntariamente de trabajo deberá cubrir los requisitos de los artículos 154 y 157 de la Ley del Seguro Social.

Artículo 154. Para los efectos de esta Ley existe cesantía en edad avanzada cuando el asegurado quede privado de trabajos remunerados a partir de los sesenta años de edad. Para gozar de las prestaciones de este ramo se requiere que el asegurado tenga reconocidas ante el Instituto 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 seguir cotizando hasta cubrir las semanas necesarias para que opere su pensión. [...]

El IMSS conforme al artículo 155 de la LSS esta obligado a otorgar al trabajador en situación de cesantía en edad avanzada que tenga reconocidas mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales, las siguientes prestaciones: **I.** Pensión; **II.** Asistencia médica, en los términos del capítulo IV de este Título; **III.** Asignaciones familiares, y **IV.** Ayuda asistencial.

Para pensionarse los trabajadores podrán elegir alguna de las alternativas del artículo 157 consistentes en: **I.** Contratar con la institución de seguros de su elección una renta vitalicia, que se actualizará anualmente en el mes de febrero..., y **II.**

Mantener el saldo de su cuenta individual en una Administradora de Fondos para el Retiro y efectuar con cargo a éste, retiros programados...

Para la pensión anticipada debe cubrirse lo establecido en el artículo 158 de la LSS. *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. ... Lo dispuesto en este artículo es aplicable al ramo de vejez.*

5.1.3.3. Pensión por vejez

Pocas cosas pueden superar la crueldad del desamparo de un adulto mayor que carecer de recursos para cubrir las necesidades esenciales, por ello el propósito del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, es evitar que el trabajador llegado el retiro laboral por la carencia de dinero apele a la caridad de las personas en la vía pública. Expreso en forma muy particular la voz caridad con la intención de ampliar su significado que se expresa en el sermón de la montaña para hablar de una caridad legal que ciña las reformas en materia de seguridad social a la honradez a la que todos los hombres deben sentirse motivados a establecer con una finalidad distinta de la primera.

Atrás tendrá que quedar sólo el interés del mérito porque durante el discurrir de este siglo como nunca antes en la historia de la humanidad el mérito no basta hemos de tomar en cuenta además lo escrito por *Thomas Robert Malthus* en sus dos progresiones en las cuales *hizo notar que la especie humana, y en general todos los seres vivientes, presenta (sic) la tendencia muy ostensible a un aumento constante, aumento que está por encima de la cantidad de alimentos disponibles, hecho que a la postre determina miseria, hambre y enfermedad....*¹⁸⁵

Para hacer frente de la mejor manera posible a todas las situaciones de hecho en la senectud es que el trabajador debe adquirir mediante las cotizaciones

¹⁸⁵ Gómez Granillo, Moisés, *Breve historia de las doctrinas económicas*, 22a. ed., México, Esfinge, 2003, p.75.

correspondientes el derecho a la pensión de vejez señalado en los respectivos artículos de la Ley del Seguro Social.

Artículo 162.- Para tener derecho al goce de las prestaciones del seguro de vejez, se requiere que el asegurado haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidas por el Instituto un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales.

En caso que el asegurado tenga sesenta y cinco años o más y no reúna las semanas de cotización..., podrá retirar el saldo de su cuenta individual... o seguir cotizando hasta cubrir las semanas necesarias para que opere su pensión. [...]

Así todo trabajador en situación de vejez que adquiriera el derecho a las prestaciones del seguro de retiro debe solicitar conforme al **Artículo 163.-** *El otorgamiento de la pensión de vejez...* para también recibir la autorización del IMSS las prestaciones señaladas en el **Artículo 161**, las siguientes prestaciones: **I.** *Pensión;* **II.** *Asistencia médica...* **III.** *Asignaciones familiares,* y **IV.** *Ayuda asistencial.*

Además de acuerdo al artículo 164 de la Ley del Seguro Social.

Artículo 164.- Los asegurados que reúnan los requisitos... con el objeto de disfrutar de una pensión de vejez. ...podrá optar por alguna de las alternativas siguientes: I. Contratar con una compañía de seguros pública, social o privada de su elección una renta vitalicia,..., y II. Mantener el saldo de su cuenta individual en una Administradora de Fondos para el Retiro y efectuar con cargo a éste, retiros programados.

5.1.3.4. Pensión garantizada

El trabajador inscrito en el régimen obligatorio que no cubra mil doscientas cincuenta semanas de cotización al IMSS, no adquiere el derecho a tramitar alguna de las pensiones del seguro de RCV. Pero puede solicitar el pago de una pensión garantizada a través del IMSS.

Artículo 172.- *El Gobierno Federal con recursos propios complementarios a los de la cuenta individual correspondiente, cubrirá la pensión garantizada,...*

El trabajador asegurado deberá solicitarla al Instituto y acreditar tener derecho a ella. ... Agotados los recursos de la cuenta individual, la Administradora de Fondos para el Retiro, notificará este hecho al Instituto con la finalidad de que éste continúe otorgando la pensión mínima garantizada.

...agotados los recursos la pensión será cubierta directamente por el Instituto, con los recursos que... le debe proporcionar el Gobierno Federal.

El monto de la pensión garantizada que percibirá un trabajador se precisa en el artículo 170 de la LSS y en el artículo 173 se condiciona su entrega porque. *El Instituto suspenderá el pago de la pensión garantizada cuando el pensionado reingrese a un trabajo sujeto al régimen obligatorio...* En cambio el artículo 174 fr. I, inciso a, de la LSS de 1973 *a contrario sensu*, estableció la compatibilidad del disfrute de pensión con el reingreso al mercado laboral. *Las pensiones a que se refiere este capítulo son compatibles con el desempeño de trabajos remunerados...: a)...con las limitaciones que establece el artículo 123 de esta Ley,...*¹⁸⁶ A su vez el artículo 123 decía,*...no se suspenderá la pensión por vejez o cesantía en edad avanzada, cuando el pensionado reingrese a un trabajo... con patrón distinto al que tenía al pensionarse.*¹⁸⁷

La LSS de 1995 a diferencia de la LSS de 1973, tiene el propósito de evitar la descapitalización del Sistema de Ahorro para el Retiro.

5.2. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

El Presidente Adolfo López Mateos en 1959 en el Palacio de Bellas Artes con motivo del XXI aniversario de la expedición del EJFSTSE, anunció la iniciativa de Ley que daría origen al ISSSTE. En el Congreso de la Unión la iniciativa se discutió, aprobó y publicó en el DOF el 30 de diciembre de 1959. Además se

¹⁸⁶ Instituto Mexicano del Seguro Social, *Ley del Seguro Social, op cit*, p.165.

¹⁸⁷ *Ibidem*. pp. 141,142.

adicionó el apartado “B” al artículo 123 constitucional. Así en 1960 la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro se convirtió en el ISSSTE y a su vez nació el segundo sistema de Seguridad Social federal más importante de México.

Naturaleza jurídica

El legislador en la elaboración de la nueva LISSSTE mantiene la naturaleza jurídica del ISSSTE como organismo descentralizado federal.

Artículo 5. La administración de los seguros, prestaciones y servicios establecidos en el presente ordenamiento, así como la del Fondo de la Vivienda, del PENSIONISSSTE... estarán a cargo del organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado...

Órganos de Gobierno

Los órganos de gobierno del ISSSTE son: Junta Directiva, Dirección General, Comisión ejecutiva del Fondo de la Vivienda, Comisión Ejecutiva del PENSIONISSSTE y Comisión de Vigilancia (Artículo 209 LISSSTE).

Junta Directiva

Órgano de gobierno cuya conformación se precisa en el artículo 210 de la LISSSTE y sus atribuciones en el artículo 214.

Artículo 210. La Junta Directiva se compondrá de diecinueve miembros...:

I. El Director General del Instituto, el cual presidirá la Junta Directiva;

II. El titular y dos subsecretarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como el titular de las Secretarías de Salud, de Desarrollo Social, del Trabajo y Previsión Social, de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de la Función Pública y el Director General del IMSS, y

III. Nueve representantes de las organizaciones de Trabajadores.

Artículo 214. *Corresponde a la Junta Directiva:*

...

XVI. En relación con el Fondo de la Vivienda:

a) Examinar y, en su caso, aprobar el presupuesto de ingresos y egresos, así como los programas de labores y de financiamiento del Fondo de la Vivienda...;

c) Establecer las reglas para el otorgamiento de créditos;

d) Examinar y, en su caso, aprobar anualmente el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del Fondo de la Vivienda,...;

e) Aprobar los programas de inversión y de Reservas que deben constituirse para asegurar la operación del Fondo de la Vivienda y el cumplimiento de los demás fines y obligaciones del mismo;

XVII. En relación con el PENSIONISSSTE:

a) Examinar y, en su caso, aprobar el presupuesto de ingresos y egresos, así como los programas de labores y de inversión del Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado;

c) Examinar y, en su caso, aprobar a propuesta de la Comisión Ejecutiva del PENSIONISSSTE, la estrategia de inversión de los recursos;

e) Examinar y, en su caso, aprobar a propuesta de la Comisión Ejecutiva del PENSIONISSSTE, el programa de Reservas que deben constituirse para asegurar la operación del PENSIONISSSTE...;

f) Autorizar la constitución de sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro, y...

Dirección General

El Director General del ISSSTE es representante legal del Instituto, y sus obligaciones relacionadas con la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda y de PENSIONISSSTE se establecen en las fracciones XVIII y XIX del artículo 220 de la LISSSTE.

Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda

La Comisión Ejecutiva de Vivienda figura en la LISSSTE tiene conforme al artículo 167 y 169 de la LISSSTE el mismo objeto y funciones que INFONAVIT, esto es, administrar (artículo 174 LISSSTE) el Fondo de Vivienda del ISSSTE. Sin embargo la Comisión Ejecutiva del FOVISSSTE a diferencia del INFONAVIT (organismo descentralizado), esta supeditada y coadyuvante de la Junta Directiva del ISSSTE.

Comisión Ejecutiva del PENSIONISSSTE

La Comisión Ejecutiva del PENSIONISSSTE fue creada para brindar la mayor seguridad y rentabilidad de los recursos de la cuenta individual de los trabajadores al servicio del Estado, así lo estipula el artículo 109 de la LISSSTE, además el artículo establece que. *Artículo 109.- El PENSIONISSSTE deberá invertir en valores, documentos, efectivo y los demás instrumentos que se establezcan en el régimen de inversión determinado por su Comisión Ejecutiva,...*

Concretando el PENSIONISSSTE, es una AFORE y como tal administra los recursos del titular de una cuenta individual que la elige. Anterior a la creación del PENSIONISSSTE los fondos SARISSSTE 1992-1997, fueron administrados por una ICEFA. A partir del 31 de marzo de 2007, los trabajadores deben solicitar que el SAR 1992-1997, sea integrado a la cuenta individual abierta para su administración en PENSIONISSSTE (artículo 6 fracción IV Ley del ISSSTE) o la AFORE de su preferencia.

A su vez la Ley del ISSSTE, en el artículo 110 señala como se integra la Comisión Ejecutiva del PENSIONISSSTE y el artículo 112 describe las atribuciones:

I. Resolver sobre las operaciones del Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al servicio del Estado, excepto aquéllas que por su importancia ameriten acuerdo expreso de la Junta Directiva...;

III. Proponer a la Junta Directiva del Instituto la estrategia de inversión de los recursos de Pensiones...

Comisión de Vigilancia

La integración de este órgano colegiado se establece en el artículo 222 y sus atribuciones señaladas en el artículo 224 de la LISSSTE. La fracción V del artículo 224 asigna a la Comisión de Vigilancia la examinación de, *los estados financieros y la valuación financiera y actuarial del Instituto, verificando la suficiencia de las Cuotas y Aportaciones...*

5.2.1. Régimen del Seguro Obligatorio

El Presidente Adolfo López Mateos, el 28 de diciembre de 1959, envió al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. La iniciativa se aprobó tras su publicación se creó el ISSSTE y dio carácter de obligatorio al Seguro Social para los trabajadores al servicio del Estado mexicano.

Ley del ISSSTE de 1959

Dentro del régimen obligatorio del Seguro Social para los trabajadores al servicio del Estado mexicano, previsto en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1959, se dio cobertura a un gran número de: trabajadores, pensionistas y familiares de ambos, que juntos sumaron casi medio millón de personas. *En 1960, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, amparaba a 129 mil 512 trabajadores, 11 mil 912 pensionistas y 346 mil 318 familiares, es decir, un total de 487 mil 742 derechohabientes beneficiados con las 14 prestaciones que marcaba la nueva Ley.*¹⁸⁸

A continuación se transcriben de manera general los seguros y prestaciones a que se hace referencia en la cita anterior:

¹⁸⁸ Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, *Historia*, México, [citado 27-07-2011], disponible en <http://www.issste.gob.mx/instituto/historia.html>

*1. Seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad; 2. Seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; 3. Servicios de reeducación y readaptación de inválidos; 4. Servicios para elevar los niveles de vida del servidor público y su familia; 5. Promociones que mejoren la preparación técnica y cultural, y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y su familia; 6. Créditos para la adquisición en propiedad de casas o terrenos y construcción de moradas destinadas a la habitación familiar del trabajador; 7. Arrendamiento de habitaciones económicas propiedad del Instituto; 8. Préstamos hipotecarios; 9. Préstamos a corto plazo; 10. Jubilación; 11. Seguro de vejez; 12. Seguro de invalidez; 13. Seguro por causa de muerte; y 14. Indemnización global.*¹⁸⁹

Ley del ISSSTE de 1984

El Presidente Miguel de la Madrid envió una iniciativa al Congreso de la Unión para abrogar la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1959. La reforma en comento se aprobó el 27 de diciembre de 1983 inicio vigencia el 1º de enero de 1984. En el artículo 2º, se señaló que. *La seguridad social de los trabajadores comprende: I. El régimen obligatorio; y II. El régimen voluntario.*¹⁹⁰

Los seguros obligatorios a que tuvieron derecho los trabajadores al servicio del Estado fueron descritos en el artículo 3º, los seguros que constituyen un antecedente del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de la LISSSTE vigente fueron: *Seguro de jubilación; Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios; y Seguro de cesantía en edad avanzada.*

Los requisitos para tramitar pensión por jubilación se describieron en el artículo 60. *Tienen derecho a la pensión por jubilación los trabajadores con 30 años o más de servicios y las trabajadoras con 28 años o más de servicios e igual tiempo de cotización al Instituto...*¹⁹¹

¹⁸⁹ *Idem.*

¹⁹⁰ Congreso de la Unión, *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado*, ISEF, 2004, p. 2.

¹⁹¹ *Ibidem*, pp. 19 y 20.

Los requisitos de la pensión de retiro por edad y tiempo de servicio en el artículo 61. *Tienen derecho a pensión de retiro por edad y tiempo de servicios, los trabajadores que habiendo cumplido 55 años, tuviesen 15 años de servicios como mínimo e igual tiempo de cotización al Instituto.*¹⁹²

Por último, los requisitos para adquirir el derecho a tramitar la pensión por cesantía en edad avanzada en el artículo 82 de la LISSSTE de 1984. *La pensión por cesantía en edad avanzada se otorgará al trabajador que se separe voluntariamente del servicio que quede privado de trabajo remunerado, después de los 60 años de edad y haya cotizado por un mínimo de 10 años al Instituto.*¹⁹³

Ley del ISSSTE de 2007

La Ley del ISSSTE de 2007 inició vigencia el 31 de marzo de 2007, y establece en el artículo 1, a qué trabajadores del servicio civil, pensionados y familiares derechohabientes aplica, el artículo 2 señala los regímenes (obligatorio y voluntario) y el artículo 3 los seguros que conforman el régimen obligatorio del Seguro Social de los trabajadores afiliados al ISSSTE. *Se establecen con carácter obligatorio los siguientes seguros: I. De salud, que comprende: a) Atención médica preventiva; b) Atención médica curativa y de maternidad, y c) Rehabilitación física y mental; II. De riesgos del trabajo; III. De retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y IV. De invalidez y vida.* Sin embargo, sólo analizamos el tercer seguro.

Sueldos, cuotas y aportaciones

La Ley del ISSSTE en el artículo 17 establece. *Las Cuotas y Aportaciones establecidas en esta Ley se efectuarán sobre el Sueldo Básico, estableciéndose como límite inferior un Salario Mínimo y como límite superior, el equivalente a diez veces dicho Salario Mínimo.*

¹⁹² *Idem.*

¹⁹³ *Ibidem*, p. 25.

El sueldo de los burócratas puede decirse que se compone de dos percepciones: sueldo básico y una compensación, sin embargo sólo el sueldo básico aplica para las aportaciones de los seguros que proporciona el ISSSTE; entre ellos el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

5.2.2. El seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez

La LISSSTE de 2007 (como la LSS de 1997) garantiza al trabajador asegurado en el régimen obligatorio del ISSSTE el derecho a las prestaciones del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, siempre que el trabajador cubra los requisitos legales (edad y años de cotización reconocidos por el ISSSTE), para adquirir el derecho para cobrar alguna de las pensiones del seguro referido. Asimismo el medio que permite al trabajador acumular recursos para su retiro es la contratación de una cuenta individual con la AFORE de su preferencia.

Cuenta Individual

Los trabajadores burócratas tienen derecho a la apertura de una cuenta individual con el propósito de acumular para su retiro y para el financiamiento de vivienda.

Las subcuentas que integran la cuenta individual se expresan en el artículo 76 de la LISSSTE y son:

De retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, del Fondo de la Vivienda, de ahorro solidario, de aportaciones complementarias de retiro, de aportaciones voluntarias y de ahorro a largo plazo. Los Trabajadores que coticen simultánea o sucesivamente al Instituto y al IMSS deberán acumular los recursos del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de ambos regímenes en una misma Cuenta Individual...

El artículo 97 de la multicitada Ley autoriza a los trabajadores elegir entre PENSIONISSSTE o una AFORE para que administre su cuenta individual.

Retiro anticipado

La nueva LISSSTE contempla el retiro anticipado, las generalidades del seguro en cuestión se describen en el artículo 80. *Los Trabajadores tendrán derecho a un seguro de retiro antes de cumplir las edades y tiempo de cotización..., siempre y cuando la Pensión... de Renta vitalicia sea superior en más del treinta por ciento a la Pensión Garantizada, una vez cubierta la prima del Seguro de Sobrevivencia para sus Familiares Derechohabientes.*

Propiedad de los recursos de la cuenta individual

Por lo que hace a la propiedad de los recursos de la cuenta individual de los trabajadores del ISSSTE se establece en la LISSSTE.

Artículo 83.- Los recursos depositados en la Cuenta Individual de cada Trabajador son propiedad de éste... Los recursos depositados en la Subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y en la Subcuenta de ahorro solidario serán inembargables. Los recursos depositados en las Subcuentas de aportaciones voluntarias, complementarias de retiro y de ahorro a largo plazo serán inembargables hasta por un monto equivalente a veinte veces el Salario Mínimo...por el importe excedente a esta cantidad se podrá trabar embargo.

5.2.2.1. Régimen financiero

En los artículos 101 y 102 de la LISSSTE se establece el porcentaje de cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. El artículo 101 expresa. *Las Cuotas y Aportaciones del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez se recibirán y se depositarán en las respectivas Subcuentas de la Cuenta Individual de cada Trabajador... Además se señala.*

Artículo 102.- Las Cuotas y Aportaciones a que se refiere este Capítulo serán: I. A los Trabajadores les corresponde una Cuota de seis punto ciento

veinticinco por ciento del Sueldo Básico; II. A las Dependencias y Entidades les corresponde una Aportación de retiro de dos por ciento, y por cesantía en edad avanzada y vejez, de tres punto ciento setenta y cinco por ciento del Sueldo Básico, y III. El Gobierno Federal cubrirá mensualmente una Cuota Social diaria por cada Trabajador, equivalente al cinco punto cinco por ciento del salario mínimo general para el Distrito Federal vigente al día primero de julio de mil novecientos noventa y siete actualizado trimestralmente... Los recursos a que se refiere este artículo se depositarán en las Subcuentas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

5.2.2.2. Portabilidad de derechos entre el ISSSTE, IMSS e INFONAVIT

Los artículos: 141, 144, 146, 150 y 152 de la Ley del ISSSTE autorizan la transferencia o portabilidad de derechos relacionados con el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada o vejez al trabajador que cotizó al ISSSTE y posteriormente al IMSS u otro régimen de seguridad social previa celebración de un convenio de portabilidad con el ISSSTE.

La figura de la portabilidad se explica en el artículo 150 de la LISSSTE.

La portabilidad consistirá en transferir derechos obtenidos en otros regímenes de seguridad social al sistema previsto en la presente ley. Los institutos... que celebren convenio de portabilidad con el Instituto deberán señalar en las constancias de baja que expidan a los Trabajadores el número de años de cotización y su equivalente en...semanas.

En tanto que el artículo 141 de la LISSSTE estipula.

Artículo 141.- *Los Trabajadores que hubieren cotizado al Instituto y... por...una nueva relación laboral se inscriban al IMSS, podrán transferir a este... los derechos de los años de cotización al Instituto. De la misma manera los Trabajadores inscritos en el IMSS que inicien una relación laboral que los sujete*

al régimen de esta ley podrán transferir al Instituto los derechos de sus semanas de cotización.

Para los trabajadores con recursos acumulados conforme a la Ley del Seguro Social, el artículo 144 señala que, *podrán solicitar... se acumulen para la contratación de su Seguro de Pensión o Retiro Programado y el Seguro de Sobrevivencia para sus Familiares Derechohabientes, en los términos de la presente ley.* Asimismo el artículo 146 precisa que.

Artículo 146.- *Los Trabajadores que tengan derecho a pensionarse bajo los supuestos del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez previsto en esta ley y que, a su vez, coticen conforme al régimen de la Ley del Seguro Social, podrán continuar cotizando bajo este último régimen, y una vez al año, en el mismo mes calendario en el que adquirió el derecho a la Pensión, podrá el Pensionado transferir a la Aseguradora que le estuviera pagando la Renta vitalicia, al PENSIONISSSTE o a la Administradora que estuviere pagando sus Retiros Programados, el saldo acumulado de su Cuenta Individual, conviniendo el incremento en su Pensión, o retirar dicho saldo en una sola exhibición.*

La nueva LISSSTE también autoriza a los trabajadores burócratas en el artículo 154, la portabilidad de recursos cotizados para la adquisición de vivienda del FOVISSSTE cuando por una nueva relación laboral sean inscritos en el INFONAVIT y viceversa. Asimismo el artículo 155 señala.

Artículo 155.- *Los Trabajadores que obtengan un crédito de vivienda bajo el régimen del Instituto o del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y que tengan recursos acumulados por concepto de vivienda en su Cuenta Individual conforme al régimen de los dos institutos antes citados, podrán solicitar que se acumulen para aplicarse como pago inicial de su crédito y que las Aportaciones sucesivas a cualquiera de los institutos o a ambos, sean destinadas a reducir el saldo insoluto a cargo del trabajador.*

5.2.2.3. Ahorro solidario para el incremento de las pensiones

Los trabajadores al servicio del Estado conforme al artículo 100 de la LISSSTE pueden autorizar al área competente en la dependencia o entidad donde laboren, el descuento del dos por ciento de su sueldo básico, para ser destinado a la subcuenta de ahorro solidario de la cuenta individual. El trabajador que autorice dicho descuento se beneficia con el depósito señalado en la LISSSTE.

Artículo 100.- Las Dependencias y Entidades en la que presten sus servicios los Trabajadores que opten por dicho Descuento, estarán obligados a depositar en la referida Subcuenta, tres pesos con veinticinco centavos por cada peso que ahorren los Trabajadores con un tope máximo del seis punto cinco por ciento del Sueldo Básico.

5.2.2.4. Pensión por cesantía en edad avanzada

El trabajador asegurado en el ISSSTE para adquirir el derecho ha solicitar la pensión de cesantía en edad avanzada debe cubrir los requisitos del artículo 84.

Artículo 84.- ...Para gozar de las prestaciones de cesantía en edad avanzada se requiere que el Trabajador tenga un mínimo de veinticinco años de cotización reconocidos por el Instituto. El Trabajador cesante que tenga sesenta años o más y no reúna los años de cotización señalados en el párrafo precedente, podrá retirar el saldo de su Cuenta Individual... o seguir cotizando hasta... que opere su Pensión.

La cesantía en edad avanzada conforme al artículo 85 de la LISSSTE, obliga al Instituto al otorgamiento de: **I. Pensión**, y **II. Seguro de salud**,... El trabajador conforme al artículo 87 debe: **I. Contratar con la Aseguradora de su elección un Seguro de Pensión que le otorgue una Renta vitalicia**,..., o **II. Mantener el saldo de su**

Cuenta Individual en el PENSIONISSSTE o en una Administradora y efectuar con cargo a dicho saldo, Retiros Programados.

5.2.2.5. Pensión por vejez

El trabajador asegurado en el ISSSTE adquiere el derecho a solicitar la pensión de vejez, cuando cubre los requisitos del artículo 89 de la LISSSTE.

***Artículo 89.-** Para tener derecho a... las prestaciones del seguro de vejez, se requiere que el Trabajador o Pensionado... haya cumplido sesenta y cinco años de edad y...reconocidos por el Instituto... veinticinco años de cotización.*

En caso que el Trabajador o Pensionado tenga sesenta y cinco años o más y no reúna los años de cotización señalados en el párrafo precedente, podrá retirar el saldo de su Cuenta Individual... o seguir cotizando hasta cubrir los años necesarios para que opere su Pensión.

Para disfrutar las prestaciones señaladas en el artículo 88: **I. Pensión**, y **II. Seguro de salud**... Debe solicitar la pensión con fundamento en el artículo 90. *El otorgamiento de la Pensión de vejez sólo se podrá efectuar previa solicitud del Trabajador y se le cubrirá a partir de la fecha en que haya dejado de trabajar...* Y para disfrutar de las prestaciones señaladas en el artículo 88 elegirá entre de las modalidades del artículo 91 de la LISSSTE.

***Artículo 91 [...]: I.** Contratar con una Aseguradora...un Seguro de Pensión que le otorgue una Renta vitalicia, que se actualizará anualmente en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, o **II.** Mantener el saldo de su Cuenta Individual en el PENSIONISSSTE o en una Administradora y efectuar con cargo a dicho saldo, Retiros Programados.*

Ambos supuestos se sujetarán a...esta Ley y ...disposiciones administrativas que expida la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

El Pensionado que opte por la alternativa prevista en la fracción II podrá, en cualquier momento, contratar un Seguro de Pensión que le otorgue una Renta

vitalicia de acuerdo con lo dispuesto en la fracción I. El Trabajador no podrá optar por la alternativa señalada si la Renta mensual vitalicia a convenirse fuera inferior a la Pensión Garantizada.

5.2.2.6. Pensión garantizada

El trabajador asegurado en el régimen obligatorio del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que no cubra veinticinco años de cotización al Instituto no adquiere el derecho para el pago de una pensión del seguro de RCV, no obstante puede seguir cotizando hasta cubrir los años faltantes para adquirir el correspondiente derecho legislado o solicitar el pago de una pensión garantizada a través del ISSSTE conforme se establece en los artículos 93, 93 y 94 de la LISSSTE.

***Artículo 92.** Pensión Garantizada es aquélla que el Estado asegura a quienes reúnan los requisitos señalados para obtener una Pensión por cesantía en edad avanzada o vejez y su monto mensual será la cantidad de tres mil treinta y cuatro pesos con veinte centavos, moneda nacional...*

***Artículo 93.** El Trabajador referido en el artículo anterior, cuyos recursos acumulados en su Cuenta Individual resulten insuficientes para contratar una Renta vitalicia o un Retiro Programado que le asegure el disfrute de una Pensión Garantizada en forma vitalicia y la adquisición de un Seguro de Sobrevivencia para sus Familiares Derechohabientes, recibirá del Gobierno Federal una Aportación complementaria suficiente para el pago de la Pensión correspondiente.*

En estos casos, el PENSIONISSSTE o la Administradora continuarán con la administración de la Cuenta Individual del Pensionado y se efectuarán retiros con cargo al saldo acumulado para el pago de la Pensión Garantizada...

***Artículo 94.** El Gobierno Federal con recursos propios complementarios a los de la Cuenta Individual..., cubrirá la Pensión Garantizada, en la forma y términos que al efecto determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

El Trabajador deberá solicitar la Pensión Garantizada al Instituto y acreditar tener derecho a ella. Por su parte, la Administradora está obligada a proporcionar la información que el propio Instituto le requiera para este efecto.

Agotados los recursos de la Cuenta Individual, la Administradora, notificará este hecho al Instituto. En este caso, la Pensión será cubierta con los recursos que para tal efecto proporcione el Gobierno Federal.

5.2.3. PENSIONISSSTE

PENSIONISSSTE es la nueva figura que contempla la nueva Ley del ISSSTE, para administrar e invertir principalmente el ahorro para el retiro de los trabajadores del Estado porque *Es el Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado, encargado de administrar las cuentas individuales de los trabajadores e invertir los recursos que las integran.*¹⁹⁴ Sin embargo PENSIONISSSTE por ser una AFORE puede administrar e invertir los recursos para el retiro ahorrados por el titular de una cuenta individual que lo elija.

La naturaleza jurídica del PENSIONISSSTE se precisa en el artículo 103 y sus facultades en los artículos 104 y 105. La autoridad supervisora del organismo público referido se precisa en el artículo 106 de la LISSSTE.

***Artículo 103.** Se crea el Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado, denominado PENSIONISSSTE, el cual será un órgano público desconcentrado del Instituto...*

***Artículo 104.** El PENSIONISSSTE tendrá a su cargo:*

- I.** Administrar Cuentas Individuales, y*
- II.** Invertir los recursos de las Cuentas Individuales que administre, excepto los de la Subcuenta del Fondo de la Vivienda.*

***Artículo 105.** El PENSIONISSSTE tendrá las facultades siguientes:*

- I.** Abrir, administrar y operar las Cuentas Individuales de los Trabajadores...;*

¹⁹⁴ Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, PENSIONISSSTE, México [citado 27-07-2011], disponible en: <http://www.pensionissste.gob.mx/>

II. *Recibir las Cuotas y Aportaciones de seguridad social correspondientes a las Cuentas Individuales... excepto las de la Subcuenta del Fondo de la Vivienda;*

III. *Individualizar las Cuotas y Aportaciones...;*

IV. *Invertir los recursos de las Cuentas Individuales en las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro que administre;*

V. *Constituir y operar sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro;*

VI. *Cobrar comisiones a las Cuentas Individuales de los Trabajadores, con excepción de la Subcuenta del Fondo de la Vivienda. Estas comisiones estarán destinadas a cubrir... gastos de administración y operación del PENSIONISSSTE...;*

VII. *Enviar,... dos veces al año, al domicilio que indiquen los Trabajadores, sus estados de cuenta... el estado de sus inversiones... y el número de días de cotización registrado durante cada bimestre... así como las comisiones cobradas;*

VIII. *Establecer servicios de información y atención a los Trabajadores;*

IX. *Entregar los recursos a la Aseguradora o Administradora que el Trabajador o sus Familiares Derechohabientes hayan elegido, para la contratación de Rentas vitalicias, del Seguro de Supervivencia, o Retiros Programados;*

Artículo 106. *El PENSIONISSSTE estará sujeto para su operación, administración y funcionamiento, a la regulación y supervisión de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro...*

Asimismo, los servidores públicos del PENSIONISSSTE estarán sujetos a las responsabilidades y sanciones establecidas en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro para los funcionarios de las Administradoras.

Además el personal de PENSIONISSSTE en caso de incurrir en responsabilidad conforme al Título Sexto de la LISSSTE por ser funcionario público consecuentemente puede también ser sancionado. Esta diferencia aumenta la garantía para los trabajadores en cuanto a que sea una institución pública y no una privada (AFORE) quien administre el SAR.

5.3. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

Durante la administración del Presidente Luis Echeverría Álvarez, se elaboró una iniciativa de Ley para reglamentar la fracción XII del artículo 123 constitucional apartado "A". Aquella iniciativa se envió al Congreso de la Unión donde, transcurrido el proceso legislativo, fue aprobada la Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores que inició vigencia el 25 de abril de 1972 y permitió la creación del INFONAVIT. El Instituto continuó la labor iniciada por el Instituto Mexicano del Seguro Social en cuanto a la construcción de habitaciones cómodas e higiénicas a bajo costo para ser adquiridas por los trabajadores afiliados al régimen obligatorio del Seguro Social.

Naturaleza jurídica

La LINFONAVIT establece en el *Artículo 2.- Se crea un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se denomina Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores...* De esta manera se fundamenta la inserción del INFONAVIT en la esfera del derecho administrativo que tiene como propósito dar cumplimiento a lo señalado en la fracción XII del artículo 123 constitucional.

Organismo Fiscal Autónomo

INFONAVIT al igual que el IMSS es un organismo fiscal autónomo que realiza lo previsto en la Ley de INFONAVIT.

Artículo 30.- El Instituto... en su carácter de organismo fiscal autónomo, está facultado,... para: I.- Determinar, en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales..., así como calcular su actualización y recargos que se generen... II.- Recibir en sus oficinas o a través de las entidades receptoras, los pagos que deban efectuarse...

...para recibir el pago... de aportaciones y descuentos de vivienda al Fondo Nacional de la Vivienda...

Órganos de Gobierno

Los órganos de gobierno del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores se enuncian en el artículo 6 de la LINFONAVIT y son: *la Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia, el Comité de Auditoría, el Director General, dos Directores Sectoriales, la Comisión de Inconformidades, el Comité de Transparencia... y las Comisiones Consultivas Regionales.*

De los órganos enunciados en el artículo 6o, sólo revisamos la conformación y facultades de la Asamblea General, el Consejo de Administración y el Director General.

Asamblea General

Las reglas para la integración de la Asamblea General del Instituto, así como las funciones están previstas en los artículos 7 donde menciona que, *se integrará en forma tripartita con cuarenta y cinco miembros. Quince por el Ejecutivo Federal, Quince por las organizaciones nacionales de trabajadores, y Quince por las organizaciones nacionales patronales* y el artículo 10 señala en la fracción IV señala como atribución de la Asamblea General. *Aprobar las Reglas de Operación de los Órganos del Instituto, así como el Estatuto Orgánico del mismo y ordenar al Director General su expedición; y la fracción VIII le autoriza para. Aprobar las políticas de crédito;*

Consejo de Administración

El artículo 12 de la LINFONAVIT especifica. *El Consejo de Administración estará integrado por quince miembros, designados por la Asamblea General en la*

forma siguiente: cinco a proposición de los representantes del Gobierno Federal, cinco a proposición de los representantes de los trabajadores y cinco a proposición de los representantes patronales, ante la misma Asamblea General.

A su vez en el Artículo 16 fracción I de la LINFONAVIT se establece que el Consejo de Administración, en la fracción I debe. *Decidir, a propuesta del Director General, sobre las inversiones de los fondos y los financiamientos del Instituto,...*

De acuerdo con la fracción X debe. *Determinar la tasa de interés que generará el saldo de la subcuenta de vivienda... Y porque lo señala la fracción XI debe. Determinar las reservas que deban constituirse para asegurar la operación del Fondo Nacional de la Vivienda.... Dichas reservas deberán invertirse en valores a cargo del Gobierno Federal e instrumentos de la Banca de Desarrollo.*

Director General

El Director del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores es nombrado por la Asamblea General por establecerlo el artículo 22 y las funciones de éste funcionario se expresan en el artículo 23 de la LINFONAVIT.

Artículo 22.- El Director General será nombrado por la Asamblea General, a proposición del Presidente de la República...

Artículo 23.- El Director General tendrá las siguientes atribuciones y facultades:

I.- Representar legalmente al Instituto con todas las facultades que corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio, y las especiales que requieran cláusula especial conforme a la ley,...

Las facultades que correspondan al Instituto, en su carácter de organismo fiscal autónomo, de conformidad con el Artículo 30 de esta Ley, se ejercerán por el Director General...;

VII.- Presentar al Consejo de Administración,... los programas de créditos a que se refiere la fracción II del Artículo 42,...

5.3.1. Objeto

El objeto se establece en el artículo 3o de la Ley del Instituto Nacional del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores.

Artículo 3o.- El Instituto tiene por objeto:

I.- Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda;

II.- Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:

a).- La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas,

b).- La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y

c).- El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores;

III.- Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores; y

IV.- Lo demás a que se refiere la fracción XII del Apartado A del Artículo 123 Constitucional y el Título Cuarto, Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo, así como lo que esta ley establece.

5.3.2. Obligaciones patronales

El INFONAVIT para lograr el objeto establecido en el artículo 3o requiere que los patrones cumplan las obligaciones descritas en el artículo 29 de la LINFONAVIT.

Artículo 29.- Son obligaciones de los patrones:

I.- Proceder a inscribirse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto y dar los avisos a que se refiere el Artículo 31 de esta Ley;

Los patrones inscribirán a sus trabajadores con el salario que perciban al momento de su inscripción;

II.- *Determinar el monto de las aportaciones del cinco por ciento sobre el salario de los trabajadores a su servicio y efectuar el pago en las entidades receptoras que actúen por cuenta y orden del Instituto,...*

Estas aportaciones son gastos de previsión de las empresas y forman parte del patrimonio de los trabajadores.

El registro sobre la individualización de los recursos de la subcuenta de vivienda de las cuentas individuales de los sistemas de ahorro para el retiro, estará a cargo de las administradoras de fondos para el retiro, en los términos que se establecen en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y su Reglamento.

III.- *Hacer los descuentos a sus trabajadores en sus salarios, conforme a lo previsto en los artículos 97 y 110 de la Ley Federal del Trabajo, que se destinen al pago de abonos para cubrir préstamos otorgados por el Instituto,...*

VII.- *Expedir y entregar, semanal o quincenalmente, a cada trabajador constancia escrita del número de días trabajados y del salario percibido, conforme a los períodos de pago establecidos...*

Asimismo, deberán cubrir las aportaciones, aun en el caso de que no sea posible determinar el o los trabajadores a quienes se deban aplicar, en cuyo caso su monto se depositará en una cuenta específica que se manejará en los mismos términos que los recursos individualizados del Fondo Nacional de la Vivienda,...

La administradora de fondos para el retiro en la que el trabajador se encuentre registrado tendrá a petición del mismo, la obligación de individualizar las aportaciones a que se refiere esta fracción...

5.3.3. Administración e inversión del dinero de la subcuenta de vivienda

En el artículo 43 de la Ley de INFONAVIT se establece que el Instituto administra los recursos de la subcuenta de vivienda de los trabajadores afiliados

Artículo 43.- *En los términos de la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la*

administración de los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores estará a cargo del Instituto.

Las aportaciones, así como los descuentos para cubrir los créditos que otorgue el Instituto que reciban las entidades receptoras autorizadas conforme a esta Ley, deberán ser transferidas a la cuenta que el Banco de México le lleve al Instituto, en los términos y conforme a los procedimientos que se establezcan en el Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Los recursos excedentes deberán invertirse, ..., en los valores que determine el Consejo de Administración, con base en los previstos para la inversión de los recursos del Sistema de Ahorro para el Retiro, garantizando en todo momento que el Instituto cuente con los recursos requeridos para atender las necesidades de vivienda de los trabajadores.

5.3.4. Aplicación de recursos de la subcuenta de vivienda

El trabajador afiliado al IMSS, tiene derecho a solicitar al INFONAVIT los recursos de la subcuenta de vivienda para el pago inicial de la vivienda que elija, según el artículo 41 relacionado con los artículos 42 y 43 Bis de la LINFONAVIT:

***Artículo 41.-** El trabajador tendrá el derecho de elegir la vivienda nueva o usada, a la que se aplique el importe del crédito que reciba con cargo al Fondo Nacional de la Vivienda,...*

***Artículo 42.-** Los recursos del Instituto se destinarán:*

***II.-** Al otorgamiento de créditos a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor en el Instituto:*

a) En línea dos a la adquisición en propiedad de habitaciones;

b) En línea tres a la construcción de vivienda;

c) En línea cuatro a la reparación, ampliación o mejoras de habitaciones, y

***III.-** Al pago de capital e intereses de las subcuentas de vivienda de los trabajadores en los términos de ley;*

V.- A la inversión de inmuebles destinados a sus oficinas, y de muebles estrictamente necesarios para el cumplimiento de sus fines.

VI.- A las demás erogaciones relacionadas con su objeto.

Artículo 43 Bis.- *Al momento en que el trabajador reciba crédito del Instituto, el saldo de la subcuenta de vivienda de su cuenta individual se aplicará como pago inicial de alguno de los conceptos a que se refieren los incisos de la fracción II del artículo 42.*

Las aportaciones obrero-patronales para el financiamiento de vivienda fueron recibidas por el INFONAVIT desde su fundación hasta el inicio del SAR 1992-1997. A partir del 30 de junio de 1997 se entregó la custodia del Fondo de la Vivienda al Gobierno Federal quien a su vez lo confió a la Tesorería de la Federación, la cual entrega a INFONAVIT el dinero no ejercido por un trabajador solicitado al Instituto.

5.3.5. Traspaso de la subcuenta de vivienda

En los párrafos seis y siete del artículo 74 de la Ley del SAR se precisa el derecho de los trabajadores a solicitar a la AFORE que administre su cuenta individual el traspaso de la misma a otra AFORE de su preferencia.

Artículo 74.- *Los trabajadores afiliados tienen derecho a la apertura de su cuenta individual de conformidad con la Ley del Seguro Social, en la administradora de su elección.*

Los trabajadores tendrán derecho a traspasar su cuenta individual de una administradora a otra una vez transcurrido un año,... Podrá hacerlo antes del año, cuando traspase su cuenta individual a una administradora cuyas sociedades de inversión hubieren registrado un mayor Rendimiento Neto, en el período de cálculo inmediato anterior...

A su vez cuando es solicitado por el trabajador un traspaso de cuenta, éste debe sujetarse al texto del artículo 41 del RLSAR:

Artículo 41. Los Trabajadores y los Trabajadores no Afiliados tendrán derecho a solicitar el Traspaso de su Cuenta Individual a otra Administradora distinta a la que la venía administrando...

En el proceso de Traspaso prevalecerá...el principio de respeto a la libre decisión y voluntad del trabajador en relación con la Administradora que elija.

El trabajador que solicita a un agente promotor el traspaso de su cuenta individual, autoriza el traspaso de la subcuenta de vivienda, aunque no el traspaso de los recursos porque estos son administrados por INFONAVIT no por la AFORE.

Sin embargo, cuando un agente promotor realiza indebidamente el traspaso de cuenta individual de un trabajador además de violentar el principio de respeto a la libre decisión y voluntad del trabajador en relación con la Administradora que elija, señalado en el artículo 41 del RLSAR, comete el delito de falsificación de documentos y causa un efecto colateral al trabajador que realiza al momento del traspaso indebido el trámite de crédito hipotecario, porque dicho trámite se suspende en tanto se concreta el traspaso indebido.

5.3.6. Última reforma

El Pleno de la Cámara de Diputados aprobó (con 290 votos a favor, 42 en contra y cinco abstenciones) en lo particular, una reforma a varios artículos de la Ley del INFONAVIT que prevén, entre otras cosas, la devolución del ahorro acumulado al trabajador que no haya ejercido su crédito para vivienda; eliminar indexación de préstamos para que el trabajador solicite su crédito hipotecario en pesos o salarios mínimos, y no sólo en udis.

También se permite a trabajadores cotizantes a partir de 1997 acceso a un segundo crédito con la coparticipación de entidades financieras, tras haber liquidado el primero, en tres rubros: cambio, ampliación o remodelación de vivienda.

La reforma además acoge los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establecidos en las Jurisprudencias No. 161830 y 161832, en las que

además permite al trabajador solicitar directamente el ahorro de vivienda a INFONAVIT sin necesidad de agotar el proceso jurisdiccional ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje demandando la devolución al Instituto y la entrega del ahorro a la AFORE como ocurrió previo a la vigencia de la reforma.

Laura Itzel Castillo, diputada del Partido del Trabajo en tribuna, se pronunció contra la reforma al artículo 43 de la LINFONAVIT porque se canalizarían los recursos excedentes del INFONAVIT al SAR, esto en su opinión, significa que *Se quiere dar una mordida a los recursos del INFONAVIT para enviarlos directamente a los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Lo cual equivaldría a un saqueo por la cartera que tiene de más de 500 mil millones de pesos, estimó.*¹⁹⁵

No se enviaron los recursos excedentes de INFONAVIT a las AFORE pero tampoco invertidos como se venía haciendo en valores a cargo del Gobierno Federal e instrumentos de la Banca de Desarrollo, *se invertirán en los valores que determine el Consejo de Administración, con base en los previstos para la inversión de los recursos del Sistema de Ahorro para el Retiro.*¹⁹⁶

El 13 de enero de 2012, el Presidente Felipe Calderón firmó el decreto mediante el cual se reformaron los artículos 43, 44, 47 y octavo transitorio publicado el 6 de enero de 1997 de la LINFONAVIT. La vigencia inicio el 14 de enero de 2012 conforme al artículo transitorio único de dicho decreto.

INFONAVIT formo cuatro grupos para la entrega de los recursos no ejercidos por los pensionados a saber:

1. Personas que se pensionen después de la entrada en vigor de la reforma a la Ley;

¹⁹⁵ El arsenal, *Infonavit tendrá que regresar créditos no ejercidos: Cámara de Diputados*, México. 29/11/2011, [citado 30-12-11], disponible en: <http://www.elarsenal.net/2011/11/29/infonavit-tendra-que-regresar-creditos-no-ejercidos-camara-de-diputados/>

¹⁹⁶ Diario Oficial de la Federación, *DECRETO por el que se reforman los artículos 43, 44 y 47 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y el octavo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, publicado el 6 de enero de 1997*. 12/01/12 [citado 25-01-12], disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5229065&fecha=12/01/2012

2. Pensionados que solicitaron la devolución a través de una demanda laboral o un amparo indirecto y cuentan con un laudo o una resolución a su favor;

3. Personas que tienen una demanda laboral o un juicio de amparo indirecto en trámite, y aún no cuentan con un laudo o resolución del juez. Estas personas deberán desistirse de su demanda laboral o juicio; y

4. Personas que no han solicitado la devolución de la subcuenta de vivienda o demandaron y tienen resolución en contra.

En todos los casos el pensionista debe llenar en el portal de *internet* de INFONAVIT una solicitud; posteriormente un asesor llamará al número telefónico que el pensionista haya proporcionó en la solicitud para indicar el número de solicitud y programar, en caso de que hubiera procedido la solicitud de devolución, la cita en el Centro de Servicio del INFONAVIT más próximo al domicilio del pensionista. Asimismo, mediante correo electrónico o mensaje SMS se confirma al pensionista la cita. Por el contrario, de ser improcedente la solicitud, el asesor de INFONAVIT explicará al pensionista la causa de improcedencia de su solicitud.

5.4. Criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

En la Jurisprudencia con registro No. 174596, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde julio de 2006 se fijó la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer del juicio en que un trabajador solicita a la AFORE que administre su cuenta individual la entrega del saldo de la misma debido a la vinculación administrativa entre la AFORE y los órganos administrativos descentralizados de la Administración Pública Federal que, aunque no se mencionan, son IMSS e INFONAVIT.

SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO. LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE ES COMPETENTE PARA CONOCER DEL JUICIO EN QUE SE DEMANDE A UNA ADMINISTRADORA DE FONDOS PARA EL RETIRO (AFORE) LA ENTREGA DEL SALDO DE LA CUENTA INDIVIDUAL DE UN TRABAJADOR. ...Ello es así, porque si bien es cierto que los recursos depositados en la cuenta individual de cada trabajador son de su

*propiedad, con las modalidades establecidas en la ley, también lo es que existe una estrecha vinculación entre las administradoras de fondos para el retiro y los institutos de seguridad social en la recepción, depósito, administración, transferencia y disponibilidad de los recursos, pues para que proceda la entrega de estos últimos al trabajador deben darse las hipótesis legalmente establecidas y mediar autorización de dichos institutos...*¹⁹⁷

La Segunda Sala de la SCJN, a través de la Jurisprudencia con registro No. 167299 de mayo de 2009, establece para el trabajador que solicite al IMSS el pago de una pensión por cesantía en edad avanzada el cumplimiento de los requisitos expresados en los artículos 145 y 146 de la Ley del Seguro Social:

*CESANTÍA EN EDAD AVANZADA. AL ENTABLAR LA DEMANDA EL ASEGURADO DEBE REUNIR EL REQUISITO DE EDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 145 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL VIGENTE HASTA EL 30 DE JUNIO DE 1997. La legitimación "ad causam" implica tener la titularidad de un derecho susceptible de ser cuestionado en el juicio, la cual es indispensable para obtener sentencia favorable y la legitimación "ad procesum" es la potestad legal para acudir al órgano jurisdiccional con la petición de que se inicie la tramitación del juicio o de una instancia. En congruencia con lo anterior, el asegurado que pretenda demandar del Instituto Mexicano del Seguro Social, al amparo de la Ley del Seguro Social vigente hasta el 30 de junio de 1997, la pensión de cesantía en edad avanzada, previamente a presentar la demanda ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, debe reunir los requisitos de los artículos 145 y 146 de dicha Ley...*¹⁹⁸

¹⁹⁷ Tesis 2a./J. 100/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, Julio de 2006, [citado 27-12-11], disponible en: <http://200.38.163.161/UnaTesisInkTmp.asp?nlus=174596>

¹⁹⁸ Tesis 2a./J. 63/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIX, Mayo de 2009, p. 102. [citado 27-12-11], disponible en: <http://200.38.163.161/UnaTesisInkTmp.asp?nlus=167299>

Con la Jurisprudencia de registro No. 168660 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación enfatiza la permisividad que en la Ley del ISSSTE se da a PENSIONISSSTE para invertir los recursos a su resguardo en proyectos prioritarios, mismos que no son susceptibles de privatización:

ISSSTE. AL PERMITIR LA LEY RELATIVA LA INVERSIÓN DE LOS FONDOS QUE MANEJA EL PENSIONISSSTE EN PROYECTOS PRIORITARIOS, NO PRIVATIZA LOS RECURSOS DE LOS TRABAJADORES NI ES ILEGAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007). El artículo 103 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, establece la creación del Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado, denominado PENSIONISSSTE, el cual se constituye como un órgano público desconcentrado del Instituto, dotado de facultades ejecutivas, con competencia funcional propia; asimismo de los artículos 104 y 109 de la propia ley, se desprende que su objeto es administrar las cuentas individuales de los trabajadores e invertir los recursos contenidos en ellas en diversas actividades con el objeto de obtener y otorgar la mayor rentabilidad y seguridad de los recursos propiedad de los trabajadores, los cuales podrá bursatilizar, lo que significa invertir, preferentemente a través de su colocación en valores, fomentando áreas específicas, como son, construcción de vivienda, generación de energía, producción de gas y petroquímicos, así como la construcción de carreteras, sin que tales recursos, al pasar a la administración del referido órgano, dejen de pertenecer a los trabajadores, pues la intención se encuentra encaminada a obtener un mayor beneficio. Así, las inversiones que realice el PENSIONISSSTE no pueden considerarse ilegales, ya que tales movimientos se encuentran respaldados en la ley del Instituto que lo faculta para llevarlos a cabo. Por tanto, el hecho de que se inviertan los recursos con el objeto de obtener una mayor rentabilidad...de ninguna manera implica su privatización, porque no se está transfiriendo su propiedad sino se canalizan a actividades de carácter público..., el artículo 106 establece que el PENSIONISSSTE estará

sujeto para su operación, administración y funcionamiento a la regulación y supervisión de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, debiendo cumplir con las disposiciones de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y las reglas de carácter general que emita dicha Comisión...; inclusive, esta ley establece como obligación la constitución y mantenimiento de una reserva especial, con independencia de la reserva legal establecida por la Ley General de Sociedades Mercantiles, además... las administradoras responderán directamente de todos los actos, omisiones y operaciones que realicen las sociedades de inversión que operen,... con independencia del uso que el PENSIONISSSTE le dé a los fondos contenidos en las cuentas individuales de los trabajadores, éste deberá responder de cualquier menoscabo de los recursos.¹⁹⁹

Del argumento expresado en la Jurisprudencia en cita, se sigue que PENSIONISSSTE se creó para administrar e invertir el Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado en proyectos prioritarios, y, ello, no privatiza los recursos de los trabajadores ni es ilegal.

Por tanto, si para los trabajadores al servicio del Estado la Ley del ISSSTE autorizó la creación de un órgano público desconcentrado del ISSSTE su razón consiste en la administración e inversión de los recursos que integran un Fondo Nacional de Pensiones a fin de incrementar dichos haberes en beneficio de los trabajadores.

Ahora bien, si PENSIONISSSTE invierte los recursos de un Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado en proyectos prioritarios se genera un doble beneficio: el primero a la población en general y el segundo a los trabajadores al servicio del Estado por incrementarse el saldo de cada cuenta individual, lo cual a la postre se materializará en un mayor pago de pensión.

¹⁹⁹ Tesis P./J. 172/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, Octubre de 2008, p. 5, [citado 27-12-11], disponible en: <http://200.38.163.161/UnaTesisInkTmp.asp?nlus=168660&cPalPrm=PENSIONISSSTE,&cFrPrm=>

En el caso de los trabajadores al servicio de particulares, son las SIEFORE, las encargadas de invertir los fondos de ahorro para el retiro preponderantemente en valores que fomenten proyectos prioritarios.

De los dos párrafos que anteceden al presente se desprende que, en esencia, PENSIONISSSTE y las SIEFORE por ministerio de Ley están obligadas a invertir preponderantemente los fondos a su resguardo en proyectos prioritarios, sin embargo existe una diferencia: mientras el primero es un organismo público desconcentrado vinculado al interés social de los recursos del Fondo Nacional de Pensiones, las segundas persigue el lucro y, por lo tanto, no están obligadas a que sus políticas internas sean congruentes con el interés social intrínseco de los fondos de ahorro para el retiro que invierten.

En consecuencia, si para los trabajadores al servicio del Estado en la Ley del ISSSTE se creó un órgano público desconcentrado que administra e invierte los recursos del Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado (PENSIONISSSTE), en proyectos prioritarios que benefician a la población en general y con el rendimiento se beneficia a los trabajadores. Igual procede con quienes cotizan para el IMSS, a no ser que sean empleados de la institución y hayan contratado un plan privado de pensiones, de contrato colectivo

Salvo las dos excepciones expresadas en la parte *in fine* del párrafo anterior por analogía y congruencia jurídica con la creación de PENSIONISSSTE, y toda vez que es evidente la inexistencia de impedimento jurídico para que en la Ley del Seguro Social se reforme con el propósito de incluir la creación de un órgano público desconcentrado del IMSS, denominado PENSIONIMSS, ente público que también se vincularía como PENSIONISSSTE con los intereses y fines sociales propios de la naturaleza de los recursos a su resguardo.

En efecto, la propuesta vertida en el párrafo anterior además de ser congruente con el Derecho de la Seguridad Social, lo es también con el criterio del Pleno de la Corte, porque la creación de un organismo público desconcentrado para la administración e inversión de fondos de retiro, en proyectos prioritarios, no privatiza los recursos de los trabajadores ni es ilegal, en cambio sería un facto mutualista para retomar el fomento de la solidaridad entre los futuros pensionistas.

Mientras la administración e inversión de los fondos de ahorro para el retiro de los trabajadores al servicio de particulares que realizan las AFORE y SIEFORE respectivamente, sin ser ilegales, sí privatizó la administración e inversión de los recursos a su resguardo, y la naturaleza mercantil de ambas instituciones financieras no las obliga a dirigir sus políticas internas con los intereses y fines sociales de los fondos de ahorro para el retiro a su resguardo.

Es así que las AFORE y SIEFORE al no vincularse con los intereses sociales que se persiguen con los fondos de ahorro para el retiro y que, por el contrario, un organismo público *per se*, por su naturaleza sí se vincula con los intereses y fines sociales de los fondos de retiro, consecuentemente es necesario y viable retirar la administración de los fondos de retiro de los trabajadores a las AFORE y cuanto que la inversión de los mismos corresponde a las SIEFORE en beneficio de los trabajadores al servicio de particulares y de todo trabajador con una cuenta individual.

El Pleno de la Suprema Corte establece en la Jurisprudencia No. 166333, que si bien PENSIONISSSTE es un órgano desconcentrado del ISSSTE, subordina jerárquicamente al Instituto, en términos doctrinales, pues en la práctica sólo la Junta Directiva del ISSSTE podrá instruir a PENSIONISSSTE, porque es la Comisión Técnica Ejecutiva quien administra el ente público.

PENSIONISSSTE. SU ADMINISTRACIÓN NO ESTÁ A CARGO DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007). De conformidad con lo dispuesto por el artículo 110 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el PENSIONISSSTE, como órgano desconcentrado de la Administración Pública Federal, se encuentra administrado por una Comisión Técnica Ejecutiva integrada tanto por miembros del Instituto como otros entes jurídicos, como son algunos representantes de Secretarías de Estado e, inclusive, de organizaciones de trabajadores, sin que sea óbice a lo anterior que el artículo 5o. de la misma ley establezca que este órgano desconcentrado estará a cargo del Instituto, pues ello

se refiere a la subordinación jerárquica, característica de este tipo de órganos en relación con la entidad de la que dependen, esto es, la administración y dirección del órgano estará a cargo de su Comisión Ejecutiva, pero le regirá el principio de instrucción en los términos que determina la ley respecto del Instituto a través de su Junta Directiva (artículos 112 y 214, fracción XVII de la Ley).²⁰⁰

Como establezco en el inciso 5.3.6, la Cámara de Diputados antes de concluir el periodo de sesiones de 2011, aprobó en lo particular una reforma a varios artículos (43, 44, 47) de la LINFONAVIT, entre ellos el artículo octavo transitorio de 6 de enero de 1997, que permite al pensionista solicitar al Instituto la devolución del ahorro acumulado en la subcuenta de vivienda no ejercido en un crédito. La vigencia inició el 14 de enero de 2012 por así establecerlo el artículo transitorio único de dicho decreto. Con ello se concretó lo expuesto por la Segunda Sala de la SCJN, en la Jurisprudencia N°: 161830, contra la negativa de entrega de aportaciones fundada en el artículo octavo transitorio solicitadas a INFONAVIT respecto del saldo de la cuenta de vivienda no ejercido.

INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LA NEGATIVA DE ENTREGA DE APORTACIONES FUNDADA EN EL ARTÍCULO OCTAVO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMA A LA LEY RELATIVA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE ENERO DE 1997. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación abandona el criterio sustentado en la jurisprudencia 2a./J. 83/2011, para estimar que si el trabajador no impugnó el artículo octavo transitorio citado cuando eligió su régimen pensionario ante el Instituto Mexicano del Seguro Social,..., nada le impide reclamar el sucesivo acto de aplicación del propio precepto cuando el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores le

²⁰⁰ Tesis P./J. 167/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, Septiembre de 2009, p. 54. [citado 27-12-11], disponible en: <http://200.38.163.161/UnaTesisInkTmp.asp?nlus=166333&cPalPrm=PENSIONISSSTE,&cFrPrm=>

*informa oficialmente que esa dependencia dejó de administrar los recursos aportados a su subcuenta de vivienda, por haberlos transferido al Gobierno Federal, vía Tesorería de la Federación...Consecuentemente, si el trabajador consintió el artículo octavo transitorio referido, conserva su derecho para reclamar la inobservancia de esa jurisprudencia cuando el INFONAVIT le informe cuál fue el destino de las aportaciones de la subcuenta de vivienda que no le entregó...*²⁰¹

Como expone la Jurisprudencia citada en su parte *in fine*, no obstante haber consentido el trabajador el texto del artículo octavo transitorio publicado el 6 de enero de 1997 en el DOF puede, si promueve Amparo, obtener sentencia favorable que le brinde la protección y Amparo de la Justicia Federal.

Continuando sobre el tema relacionado con el artículo octavo transitorio de la Ley de INFONAVIT, del 6 de enero de 1997, la Segunda Sala en la Jurisprudencia con registro No. 161832, expresa los efectos de la concesión del Amparo contra actos de aplicación del referido artículo transitorio:

INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. EFECTOS DE LA CONCESIÓN DEL AMPARO CONTRA ACTOS DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO OCTAVO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY RELATIVA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE ENERO DE 1997. Esta Segunda Sala declaró inconstitucional el indicado artículo transitorio conforme a la jurisprudencia 2a./J. 32/2006,...el principio de supremacía constitucional que busca evitar la aplicación de leyes contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la subsistencia de actos apoyados en preceptos declarados inconstitucionales por la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe declararse la ilegalidad del acto fundado en tal norma

²⁰¹ Tesis 2a./J. 92/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIII, Junio de 2011, p. 298. [citado 27-12-11], disponible en: <http://200.38.163.161/UnaTesisInkTmp.asp?nlus=161830>

*legal y, concederse el amparo para el efecto de que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores entregue las aportaciones patronales acumuladas en la subcuenta de vivienda con posterioridad al 30 de junio de 1997, en una sola exhibición y en el improrrogable plazo de 10 días hábiles...*²⁰²

Del texto jurisprudencial en cita se ordena entregar al trabajador *las aportaciones patronales acumuladas en la subcuenta de vivienda con posterioridad al 30 de junio de 1997, en una sola exhibición y en el improrrogable plazo de 10 días hábiles.*²⁰³ La Jurisprudencia en cita es contundente las aportaciones de vivienda no deben integrarse al saldo de la cuenta individual. A partir del 14 de enero de 2012 se subsanó el error del artículo octavo transitorio en comentario:

OCTAVO. Los trabajadores que se beneficien bajo el régimen de la Ley del Seguro Social vigente hasta el 30 de junio de 1997, además de disfrutar de la pensión que en los términos de dicha ley les corresponda, deberán recibir en una sola exhibición los fondos acumulados en la subcuenta de vivienda correspondientes a las aportaciones acumuladas hasta el tercer bimestre de 1997 y los rendimientos que se hubieran generado.

Los fondos acumulados en la subcuenta de vivienda a partir del cuarto bimestre de 1997 y sus rendimientos serán entregados en una sola exhibición en los mismos términos y condiciones a los establecidos en el párrafo anterior.

En el caso de los trabajadores que con anterioridad a la entrada en vigor del presente artículo, hubieren demandado la entrega de las aportaciones a que se refiere el párrafo anterior y que hubieren obtenido resolución firme a su favor que aún no hubiere sido ejecutoriada o cuyo juicio aún se encuentre en trámite y se desistan del mismo, dichas aportaciones y sus rendimientos, generados hasta el

²⁰² Tesis 2a./J. 93/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIII, Junio de 2011, p. 297. [citado 27-12-11], disponible en: <http://200.38.163.161/UnaTesisInkTmp.asp?nlus=161832>

²⁰³ *Idem.*

momento de su traspaso al Gobierno Federal, les deberán ser entregadas en una sola exhibición.

En el caso de los trabajadores que se hayan beneficiado del régimen de la Ley del Seguro Social vigente hasta el 30 de junio de 1997 durante el periodo que va del primero de julio de 1997 a la fecha en la que entre en vigor el presente artículo, incluyendo aquellos que hayan demandado la entrega de los recursos y hayan recibido resolución en su contra, deberán ser identificados y recibir los fondos acumulados en la subcuenta de vivienda a partir del cuarto bimestre de 1997 y sus rendimientos, en un máximo de dieciocho meses a partir de la entrada en vigor del presente artículo transitorio, conforme a los procedimientos que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante disposiciones de carácter general, que deberá expedir en un plazo máximo de ciento ochenta días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente artículo.

La entrega a los trabajadores de los fondos a que se refiere este artículo deberá realizarse a través del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; para efectos del párrafo tercero y cuarto de este artículo transitorio, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entregará al Instituto los recursos correspondientes.

La reforma retomó el criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vertido en las Jurisprudencias registradas con el N°: 161830 y 161832. Asimismo evita la saturación de asuntos en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Una vez expuesta la naturaleza jurídica y las funciones de los tres Institutos de Seguridad Social Federal así como el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con los SAR, cesantía en edad avanzada, PENSIONISSSTE y la subcuenta de vivienda administrada por INFONAVIT, doy por terminado con el presente párrafo este capítulo.

En el siguiente capítulo revisamos, la naturaleza jurídica y las facultades de CONDUSEF y CONSAR. También el marco regulador, obligaciones, derechos y prohibiciones de las AFORE y SIEFORE respectivamente.

CAPÍTULO 6

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS RELACIONADAS CON EL SEGURO DE RETIRO Y LA SUBCUENTA DE VIVIENDA E INSTITUCIONES PRIVADAS VINCULADAS CON LA INVERSIÓN DE LOS HABERES DE LA CUENTA INDIVIDUAL

En el presente capítulo se revisan las facultades de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de Usuarios de Servicios Financieros y de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. La primera es autoridad conciliadora entre el trabajador y una AFORE cuando sucede algún traspaso indebido de cuenta individual al que además de no respetarle la voluntad de permanecer en la AFORE que más convenga a sus intereses para administrar sus haberes del fondo de ahorro para el retiro se le afectará el trámite en curso en el que pretenda contratar un crédito hipotecario ante el INFONAVIT, al solicitar al Instituto la aplicación del saldo.

Además cuando el trabajador manifiesta su inconformidad: en el retraso de un traspaso solicitado, retraso en la solicitud de retiro de la cuenta individual, rechazo en la solicitud de retiro del saldo de la cuenta individual, inconformidad con la cantidad entregada, inconformidad con el trámite de retiro, o en ocasión de presentarse una minusvalía en la actualización del saldo de la cuenta individual reflejado en el estado de cuenta que envía la AFORE al trabajador.

Por otra parte la CONSAR en su función de supervisora de las AFORE respecto de los fondos de ahorro de retiro, y de inversión por parte de las SIEFORE del saldo del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de los trabajadores afiliados al IMSS e ISSSTE en distintos instrumentos financieros.

Asimismo se expresa el marco regulador de: obligaciones, derechos y prohibiciones de las sociedades mercantiles que administran (AFORE) e invierten (SIEFORE), los fondos de la subcuenta de retiro de cada trabajador afiliado al IMSS e ISSSTE así como de los no afiliados que celebren con una AFORE un contrato de administración de fondos de ahorro para el retiro.

6.1. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de Usuarios de Servicios Financieros

El Presidente José López Portillo, en septiembre de 1982, decretó la nacionalización de los bancos. En 1990 el Presidente Carlos Salinas de Gortari, privatizó el sector bancario antes de terminar su mandato Presidencial en 1994. Generando así una crisis económica que endeudaría a la postre a empresas y familias con las Instituciones Bancarias sin dejar de lado que, desde entonces, se acarrea un lastre de desconfianza frente a cualquier actividad de la banca o que la vincule.

Naturaleza jurídica

Para restablecer la confianza de los usuarios de servicios financieros tras la crisis bancaria de 1994, el 18 de enero de 1999, se publicó la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, que autorizó la creación de la CONDUSEF, institución concebida para asesorar y defender usuarios de servicios financieros. La naturaleza jurídica de la Comisión se precisa en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. *Artículo 4o.- La protección y defensa de los derechos e intereses de los Usuarios, estará a cargo de un organismo público descentralizado..., denominado Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros...*

CONDUSEF como organismo público descentralizado se circunscribe en la esfera de competencia de la SHCP, que junto con Banxico rigen el SFM. La SHCP, planea y delinea el SFM, al otorgar o revocar autorizaciones a intermediarios financieros mediante la: CNBV, CONSAR y la CNSF, por su parte CONDUSEF autoriza o revoca las SOFOM ENR.

Órganos de Gobierno

La CONDUSEF tiene como órganos principales de dirección y administración: La Junta de Gobierno y la Presidencia, por así establecerlo el artículo 16 de la LPDUSF. *Artículo 16.- La Comisión Nacional contará con una Junta*

de Gobierno, así como con un Presidente, a quienes corresponderá su dirección y administración...

La CONDUSEF, para brindar protección y defensa a usuarios de servicios financieros, complementa su estructura orgánica con cuatro vicepresidencias a saber: Vicepresidencia Técnica, Jurídica, de Delegaciones y Vicepresidencia de Planeación y Administración. Sin embargo, sólo señalamos las atribuciones de las Vicepresidencias: Jurídica y de Delegaciones; señalo la atribuciones de la Junta de Gobierno y de la Presidencia de CONDUSEF y concluyó con las de las Vicepresidencias señaladas al comienzo del presente párrafo.

Junta de Gobierno

Órgano superior de CONDUSEF y sus facultades se precisan en el artículo 22 de la LPDUSF y de entre ellas destaca la de establecer las bases para proporcionar defensoría. *Artículo 22.- Corresponde a la Junta: I. Determinar y aprobar las bases y criterios conforme a los cuales, la Comisión Nacional considere que deba brindar defensoría legal gratuita...;*

Presidente

El Secretario de Hacienda conforme al artículo 23 de la LPDUSF, nombra al Presidente de CONDUSEF. El artículo 26 de la LPDUSF en XX fracciones detalla las facultades del Presidente de CONDUSEF, destacando la fracción I. *Artículo 26.- Corresponde al Presidente de la Comisión Nacional: I. La representación legal de la Comisión Nacional y el ejercicio de sus facultades,...;*

Vicepresidencias

Las atribuciones de los vicepresidentes de CONDUSEF se precisan en XIV fracciones del artículo 12 del EOCONDUSEF, pero sólo cito la fracción I, por expresar que. *Artículo 12.- Los vicepresidentes tendrán que...: I. Acordar con el Presidente los asuntos de su competencia e informarle sobre el desarrollo de las actividades de las unidades administrativas que les son adscritas;*

Direcciones adscritas a la Vicepresidencia Jurídica

El artículo 4 del EOCONDUSEF, señala las unidades adscritas a la Vicepresidencia Jurídica y de Delegaciones respectivamente.

Artículo 4.- Se adscriben [...];

II. A la Vicepresidencia Jurídica, las Direcciones Generales de:

- a) Dictaminación y Supervisión;*
- b) Defensoría, Interventoría y Consultiva, y*
- c) Servicios Legales.*

III. A la Vicepresidencia de Delegaciones, las Direcciones Generales de:

- a) Delegaciones Centro-Occidente, y;*
- b) Delegaciones Norte-Sur.*

[...]

Las atribuciones de las Direcciones Generales adscritas a la Vicepresidencia Jurídica se aprecian en los artículos 17, 18 y 19 del EOCONDUSEF.

Artículo 17.- Corresponde a la Dirección General de Dictaminación y Supervisión: [...] XII. Vigilar y requerir el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 50 bis de la Ley;

Artículo 18.- Corresponde a la Dirección General de Defensoría, Interventoría y Consultiva...:

I. Recibir y atender las solicitudes de defensoría legal, así como de asistencia jurídica en materia penal, que presenten los Usuarios;

VIII. Asignar defensores para la atención de los asuntos que presenten los Usuarios;

XIII. Brindar asistencia al Usuario que pretenda coadyuvar con el Ministerio Público cuando a juicio de la Comisión Nacional sea víctima u ofendido por algún delito derivado de la contratación de productos o servicios

financieros, cometido por las Instituciones, sus consejeros, directivos, funcionarios, empleados y representantes;

[...]

Artículo 19.- Corresponde a la Dirección General de Servicios Legales [...]: XXVI. Denunciar ante el Ministerio Público, cuando se tenga conocimiento de hechos que puedan ser constitutivos de delitos en general...;

Direcciones adscritas a la Vicepresidencia de Delegaciones

Las Direcciones Generales adscritas a la Vicepresidencia de delegaciones son expresadas en el artículo 4 fracción III del EOCONDUSEF y las atribuciones en el artículo 20 del mismo Estatuto Orgánico. *Artículo 20.- Corresponde a las Direcciones Generales de Delegaciones Norte-Sur y Centro-Occidente,...: [...] XI. Mantener comunicación con las Unidades Especializadas de las Instituciones Financieras para la atención de consultas y reclamaciones de los Usuarios;*

A su vez, el artículo 25 del EOCONDUSEF faculta al personal adscrito a las delegaciones para atender usuarios y el artículo 28 establece sus atribuciones en las delegaciones instaladas en las 31 entidades federativas.

Artículo 28.- Corresponde a las Delegaciones,...:

I. Atender las consultas e inconformidades de los Usuarios relacionadas con los servicios que prestan y los productos que ofrecen las Instituciones Financieras;

II. Brindar a los Usuarios el servicio de asesoría técnica y jurídica...;

VII. Notificar los actos, acuerdos y resoluciones que se deriven de los procedimientos que les corresponda conocer;

VIII. Solicitar a las Instituciones Financieras y a las autoridades correspondientes, la información, documentación y elementos necesarios para el ejercicio de sus atribuciones,...;

XXIII. Recibir las solicitudes de defensoría legal que presenten los Usuarios...;

XXIV. Otorgar a los Usuarios orientación jurídica especializada, así como asesoría jurídica en materia penal;

XXV. Prestar el servicio de defensoría legal,... y asignar a los Defensores dichos asuntos;

XXVIII. Brindar asistencia jurídica a los Usuarios que pretendan coadyuvar con el Ministerio Público en términos de la Ley;

[...]

Autonomía técnica jurídica

El ECONDUSEF establece la autonomía técnica jurídica con la cual opera la Comisión. *Artículo 1.- La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros,..., tendrá autonomía técnica jurídica para dictar sus resoluciones.*

6.1.1. Atribuciones en traspaso indebido de cuenta individual

La CONDUSEF, en concordancia con el artículo 11 fracciones: II, XXVI de la LPDUSF está facultada para. *Artículo 11.- La Comisión Nacional está facultada para: II. Atender y, en su caso, resolver las reclamaciones que formulen los Usuarios, sobre los asuntos que sean competencia de la Comisión Nacional; XXVI. Denunciar ante el Ministerio Público cuando se tenga conocimiento de hechos que puedan ser constitutivos de delitos...*

Además el Reglamento de la LSAR, a través de lo dispuesto en el artículo 2° fracción XXXIII y 43 respectivamente, facultan a la CONDUSEF para conocer de reclamaciones por traspaso indebido de cuenta individual que presenten los trabajadores ante dicha autoridad conciliadora.

Artículo 2°. Para los efectos de este Reglamento, además de las definiciones señaladas por el artículo 3 de la Ley, se entenderá por:

XXXIII. Traspaso Indebido, al Traspaso de la Cuenta Individual del Trabajador o del Trabajador no Afiliado que se realice sin el consentimiento de éste; o cuando se haya obtenido el consentimiento mediante dolo, mala fe o

cualquier otra conducta similar, así como cuando el Traspaso se lleve a cabo mediante la utilización de documentos falsos o alterados o mediante la falsificación de documentos o firmas, o mediante la entrega de alguna contraprestación o beneficio.

Artículo 43. *Las Administradoras Receptoras serán responsables del Traspaso Indebido de Cuentas Individuales de los Trabajadores...*

Las Administradoras Receptoras deberán resarcir el monto de los rendimientos que debieron generarse en la Cuenta Individual, calculados desde la fecha de liquidación del Traspaso Indebido, así como las comisiones cobradas durante la administración indebida de la cuenta, que le hubieren cobrado, a aquel Trabajador o Trabajador no Afiliado que acredite haber sido objeto de un Traspaso Indebido sin perjuicio de las sanciones que conforme a la Ley u otros ordenamientos legales fueren aplicables.

Para efectos de lo señalado en el párrafo anterior, el Trabajador o Trabajador no Afiliado podrá manifestar por escrito ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros o ante la Administradora Transferente, que se efectuó el Traspaso de su Cuenta Individual sin que hubiera otorgado su consentimiento, dentro de los ciento ochenta días hábiles siguientes a la fecha en que ...tenga conocimiento ...del Traspaso en la Base de Datos Nacional SAR. ... transcurrido este plazo se entenderá que el Traspaso fue realizado a satisfacción del Trabajador o Trabajador no Afiliado.

El Trabajador o el Trabajador no Afiliado [...] que ha sido objeto de un Traspaso Indebido, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, y siempre que tal circunstancia haya sido acreditada, podrá solicitar el Traspaso de su Cuenta Individual a otra Administradora, sin necesidad de que transcurra el periodo mínimo de permanencia que le hubiera sido aplicable.

6.1.2. Defensoría legal gratuita

La CONDUSEF proporcionar Defensoría legal gratuita al usuario de servicios financieros que reúna los requisitos y la solicite, pero debe agotar procedimiento

conciliatorio reglamentado en los artículos: 60, 63 y 68 de la LPDUSF. **Artículo 60.-** *La Comisión Nacional está facultada para actuar como conciliador entre las Instituciones Financieras y los Usuarios,...*

Un trabajador en ocasión de traspaso indebido de su cuenta individual puede acudir a alguna de las delegaciones de CONDUSEF en el país y entregar al personal adscrito una reclamación siempre que no han transcurrido 180 días desde la fecha de efectuado el traspaso indebido. En caso de proceder el personal de CONDUSEF recibe la reclamación para que inicie el procedimiento conciliatorio conforme al artículo 63 de la LPDUSF y derivado de la información que proporcione la AFORE en la audiencia de conciliación se identifique al agente promotor que realizó el traspaso indebido.

Artículo 63.- *La Comisión Nacional recibirá las reclamaciones de los Usuarios... ya sea por comparecencia del afectado, en forma escrita, o por cualquier otro medio idóneo, cumpliendo los siguientes requisitos:*

I. *Nombre y domicilio del reclamante;*

II. *Nombre y domicilio del representante o persona que promueve en su nombre, así como el documento en que conste dicha atribución;*

III. *Descripción del servicio que se reclama, y relación sucinta de los hechos que motivan la reclamación;*

IV. *Nombre de la Institución Financiera contra la que se formula la reclamación. [...], y*

V. *Documentación que ampare la contratación del servicio...*

La Comisión Nacional estará facultada para suplir la deficiencia de las reclamaciones en beneficio del Usuario.

Artículo 68.- *La Comisión Nacional, deberá agotar el procedimiento de conciliación, conforme a las siguientes reglas:*

I Bis. *La Comisión Nacional citará a las partes a una audiencia de conciliación que se realizará dentro de los veinte días hábiles siguientes contados a partir de la fecha en que se reciba la reclamación.*

La conciliación podrá celebrarse vía telefónica o por otro medio idóneo, en cuyo caso la Comisión Nacional o las partes podrán solicitar que se confirmen por escrito los compromisos adquiridos.

II. La Institución Financiera deberá, por conducto de un representante, rendir un informe por escrito que se presentará con anterioridad o hasta el momento de la celebración de la audiencia de conciliación...;

Identificado el agente promotor de AFORE que realizó el traspaso indebido de cuenta individual, el trabajador puede, si así lo desea solicitar la defensoría legal gratuita a CONDUSEF, motivando su petición en el traspaso indebido de cuenta individual comprobando con los documentos presentados por la AFORE (alteración de documentos oficiales como la credencial de elector, acta de nacimiento u otros) en la audiencia de conciliación y fundando la petición con el texto del artículo 11, fracción XXVI, y los artículos: 86, 87 y 90 de la LPDUSF, para hacer el desglose de los delitos cometidos por el agente promotor, sean en el ámbito federal, en el ámbito local o en ambos y entonces denunciar por separado en el ministerio público correspondiente los delitos a que haya lugar.

Artículo 86.-...la Comisión... contará con un cuerpo de Defensores que prestarán los servicios de orientación jurídica y defensoría legal, únicamente a solicitud del Usuario.

Artículo 87.- Los Usuarios que deseen obtener...orientación jurídica y defensoría legal, están obligados a comprobar ante la Comisión Nacional que no cuentan con ...recursos suficientes para contratar un defensor...

Artículo 90.- Los Defensores tienen las siguientes obligaciones:

II. Hacer uso de todos los medios a su alcance... para lograr una exitosa defensa de los Usuarios;

IV. Ofrecer todas las pruebas que el Usuario le haya proporcionado, así como aquéllas que el propio Defensor se allegue,...;

V. Llevar un registro y expediente de todos y cada uno de los casos que le sean asignados;

6.2. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro

Con la publicación del decreto de la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro en el DOF del 22 de julio de 1994, se creó la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. En el párrafo segundo del número 1, del artículo primero de éste ordenamiento se estableció: *Para los efectos de esta ley, se entenderá por “Comisión” a la Comisión Nacional del sistema de Ahorro para el Retiro....*²⁰⁴ A su vez el número 2 del mismo artículo expreso: *Se crea la Comisión Nacional del sistema de Ahorro para el Retiro como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*²⁰⁵ En este orden de ideas el artículo octavo transitorio estableció el término para crear la CONSAR **Octavo.-** *La Secretaría de Hacienda y Crédito Público dispondrá del término de ciento ochenta días a partir de la vigencia de este decreto, para que en el orden administrativo establezcan lo necesario para el funcionamiento de la Comisión Nacional del sistema de Ahorro para el Retiro...*²⁰⁶

El 23 de mayo de 1996 se publicó en el DOF el decreto de aprobación de la LSAR y en el artículo segundo transitorio del decreto se expresó lo siguiente: *Se abroga la LCSAR publicada en el DOF el día 22 de julio de 1994.*²⁰⁷

Naturaleza jurídica

En distintos artículos de la LSAR se establecen algunas disposiciones previstas en la abrogada LCSAR, sin embargo en el artículo 2o se mantiene la naturaleza jurídica de la CONSAR. **Artículo 2o.-** *... la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dotado de autonomía técnica y facultades ejecutivas, con competencia funcional propia en los términos de la presente ley.*

²⁰⁴ Congreso de la Unión, *Seguro Social Correlacionado, Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*, 10a., ed., México, Themis, 1996, p. 1.

²⁰⁵ *Idem.*

²⁰⁶ *Ibidem*, p. 28.

²⁰⁷ Congreso de la Unión, *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*, 9a., ed., ISEF, 2004, p. 72.

Órganos de Gobierno

La LSAR en su artículo 6o, describe cuáles son los órganos de gobierno de la CONSAR: *Artículo 6o.- Los órganos de gobierno de la Comisión serán la Junta de Gobierno, la Presidencia y el Comité Consultivo y de Vigilancia.*

Junta de Gobierno

En el artículo 7o de la LSAR se establece la integración de la Junta de Gobierno y en el artículo 8o se detallan las atribuciones:

Artículo 7o.- La Junta de Gobierno estará integrada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien la presidirá, el Presidente de la Comisión, dos vicepresidentes de la misma y otros trece vocales.

Artículo 8o.- Corresponde a la Junta de Gobierno:

I. Otorgar, modificar o revocar las autorizaciones para la organización, operación, funcionamiento y fusión de las administradoras y sociedades de inversión,...;

IV. Expedir las reglas de carácter general relativas al régimen de inversión al que deberán sujetarse las sociedades de inversión,...;

V. 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,...

[...]

Presidencia

En el artículo 11 de la LSAR se señala la importancia del Presidente de CONSAR, y el artículo 12 detalla sus atribuciones en materia del SAR.

Artículo 11.- El Presidente de la Comisión es la máxima autoridad administrativa de ésta y ejercerá las facultades que le otorga la presente ley y las que le delegue la Junta de Gobierno,...

Artículo 12.-Serán facultades y obligaciones del Presidente de la Comisión:

I. Tener a su cargo la representación legal de la Comisión y el ejercicio de sus facultades, sin perjuicio de las atribuidas por esta ley a la Junta de Gobierno;

II. Dirigir administrativamente a la Comisión;

III. Presentar a la Junta de Gobierno un informe semestral sobre la situación que guardan los sistemas de ahorro para el retiro y un informe anual sobre las labores desarrolladas por la Comisión...

[...]

Comité Consultivo y de Vigilancia

En el artículo 13 de la LSAR el legislador federal establece la necesidad de constituir un órgano colegiado subordinado y operativamente al servicio de CONSAR, el artículo 15 señala que el Comité se integra con 19 miembros, *seis representantes de los trabajadores y seis representantes de los patrones, el Presidente de la Comisión...* uno por la SHCP, otro por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social otro del IMSS uno más del ISSSTE y otro del INFONAVIT el último de Banxico y las atribuciones son expresadas en el artículo 16 de la LSAR.

Artículo 13.- 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, que tiene por fin 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.

Artículo 16.- El Comité Consultivo y de Vigilancia tendrá las siguientes facultades:

III. 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; Conocer sobre las autorizaciones para la constitución de las administradoras y sociedades de inversión; Conocer sobre las modificaciones y revocaciones de las autorizaciones otorgadas a las administradoras y sociedades de inversión;

VI. Aprobar los nombramientos de los contralores normativos y de los consejeros independientes de las administradoras y... sociedades de inversión;...

VIII. Emitir opinión respecto de las reglas generales relativas al régimen de inversión al que deberán sujetarse las sociedades de inversión,...

IX. Emitir opinión a la Junta de Gobierno respecto de las reglas de carácter general sobre el régimen de comisiones y su estructura, así como de su aplicación.

XII. Conocer sobre los criterios generales para la supervisión de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro;

XVII. Conocer de la Información relativa a las reclamaciones presentadas ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros en contra de las administradoras;

6.2.1. Atribuciones para limitar el cobro de comisiones a las AFORE

En el artículo 37 de la LSAR condiciona el cobro de comisiones y el artículo 39 relacionado con el artículo 28, señala la constitución de una reserva especial.

Artículo 37.- Las administradoras sólo podrán cobrar a los trabajadores con cuenta individual las comisiones con cargo a esas cuentas que establezcan de conformidad con las reglas de carácter general que expida la Comisión.

Para promover un mayor Rendimiento Neto a favor de los trabajadores, las comisiones por administración de las cuentas individuales sólo podrán cobrarse como un porcentaje sobre el valor de los activos administrados. Las

administradoras sólo podrán cobrar cuotas fijas por los servicios que se señalen en el reglamento de esta ley, y en ningún caso por la administración de las cuentas.

[...]

Artículo 39.- *Las sociedades de inversión, administradas y operadas por las administradoras, tienen por objeto invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales que reciban en los términos de las leyes de seguridad social y de esta ley. Asimismo, las sociedades de inversión invertirán los recursos de las administradoras a que se refieren los artículos 27 y 28 de esta ley.*

[...]

Artículo 28.- *Las administradoras estarán obligadas a constituir y mantener una reserva especial invertida en las acciones de cada una de las sociedades de inversión que administren.*

La Junta de Gobierno determinará mediante disposiciones de carácter general, con base en el capital suscrito y pagado por los trabajadores, el monto y composición de la reserva especial, tomando en cuenta la naturaleza de cada sociedad de inversión.

En los casos en que el monto y composición de la reserva especial en una sociedad de inversión se encuentre por debajo del mínimo requerido, la administradora que la opere estará obligada a reconstituirla dentro del plazo que determine la Comisión, mismo que no podrá exceder de 45 días naturales.

La reserva especial a que se refiere este artículo, deberá constituirse sin perjuicio de integrar la reserva legal establecida por la Ley General de Sociedades Mercantiles.

La supervisión que la CONSAR debe realizar a las distintas AFORE está prevista en el artículo 89 y establece lo siguiente.

Artículo 89.- *La supervisión que realice la Comisión se sujetará al Reglamento de esta Ley, y comprenderá el ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia, prevención y corrección que se confieren a la Comisión en esta ley, así como en otras leyes y disposiciones aplicables...*

La supervisión de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro tendrá por objeto evaluar los riesgos a que están sujetos, sus sistemas de control y la calidad de su administración, a fin de procurar que los mismos mantengan una adecuada liquidez, sean solventes y estables...

Los artículos 49 y 51 del Reglamento de la LSAR, señalan el procedimiento para el reclamo de recursos de la cuenta individual.

***Artículo 49.** La Comisión determinará mediante reglas de carácter general los medios a través de los cuales podrá efectuarse el retiro de los recursos de las Cuentas Individuales de los Trabajadores... debiéndose considerar entre otros medios, que el Trabajador,... o sus beneficiarios, según se trate, puedan acudir directamente ante la Administradora correspondiente para tal fin, o bien,... puedan efectuar el retiro a que tengan derecho a través de equipos y sistemas automatizados o de telecomunicación.*

***Artículo 51.** Cuando cualquier Participante en los Sistemas de Ahorro para el Retiro o Institutos de Seguridad Social detecten la existencia de una Cuenta Individual de un Trabajador ya pensionado, lo comunicarán al IMSS o al ISSSTE, según corresponda, los que, previo los procesos de verificación que en su caso establezcan, podrán determinar el destino de los recursos depositados en la Cuenta Individual encontrada, ya sea que deban aplicarse al financiamiento de la pensión otorgada o bien, entregarse en una sola exhibición cuando así proceda....*

Tratándose de la Subcuenta de Vivienda, sus recursos serán solicitados por el IMSS al INFONAVIT o por el ISSSTE al FOVISSSTE, según corresponda, para que sean utilizados en los términos antes dispuestos.

6.2.2. Responsabilidad de traspaso indebido de cuenta individual

El artículo 43 del RLSAR señala de quién es la responsabilidad del traspaso indebido de cuenta individual

Artículo 43. *Las Administradoras Receptoras serán responsables del Traspaso Indebido de Cuentas Individuales de los Trabajadores...*

Las Administradoras Receptoras deberán resarcir el monto de los rendimientos que debieron generarse en la Cuenta Individual, calculados desde la fecha de liquidación del Traspaso Indebido, así como las comisiones cobradas durante la administración indebida de la cuenta, que le hubieren cobrado, a aquel Trabajador o Trabajador no Afiliado que acredite haber sido objeto de un Traspaso Indebido sin perjuicio de las sanciones que conforme a la Ley u otros ordenamientos legales fueren aplicables.

Vanessa Rubio, vocera de CONSAR, informó que la Comisión en 2010 multó a distintas AFORE por irregularidades, entre ellas el traspaso indebido.

...retener retiros programados y realizar traspasos indebidos, son por los que la Consar aplicó infracciones a las afores por 57.2 millones de pesos...

En el 2009 las Afores pagaron 34.5 millones de pesos por multas y sanciones, cantidad que en 2010 manifestó un crecimiento de 22.7 millones de pesos, para ubicarse en 57.2 millones de pesos. El crecimiento en las multas se debe a que las afores no entregaron expedientes con información adecuada para realizar traspasos, precisó Vanessa Rubio.²⁰⁸

No obstante las medidas señaladas en la Circular CONSAR 05-11 para inhibir el traspaso indebido, los agentes promotores continua esta práctica, prueba de ello es lo expresado por. *Elena Hernández recibió el estado de cuenta de su Afore... y sin su consentimiento se le transfirió a otra empresa. Elena presentó una queja ante las autoridades y en una semana la reintegraron a la administradora original.²⁰⁹* Así continúan los perjuicios a los trabajadores.

²⁰⁸ Yuridia Torres, *Crédito*, El Economista, México, última actualización 27/01/2011, [citado 23-11-11], disponible en: <http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2011/01/27/consar-impone-multas-traspasos-indebidos>

²⁰⁹ Marisol Ramírez, *Vigila Consar Traspasos Indebidos*, El Universal, México, última actualización, 05/10/2011, [citado 23-11-11], disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/89944.html>

6.3. Instituto de Protección al Ahorro Bancario

El Presidente Salinas en 1990 privatizó la banca y otros sectores financieros, además en su gestión se promulgó la Ley de Instituciones de Crédito, que abrogó la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito y autorizó la creación del FOBAPROA. *Artículo 122.- La realización de operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieran presentar las instituciones de banca múltiple, así como procurar el cumplimiento de obligaciones a cargo de dichas instituciones, objeto de protección expresa del Fondo.*²¹⁰

Concluido el mandato del Presidente Salinas, se detonó una crisis económica, el aumento de las tasas de interés, se endeudó empresas y familias con los bancos, por lo que entonces el Gobierno Federal aplicó el FOBAPROA para capitalizar el sistema financiero y garantizar el dinero de los ahorradores. Los pasivos de FOBAPROA fueron aproximadamente de 552,000, 000 millones de dólares de cartera vencida canjeados con pagarés en Banxico; la cantidad represento el 40% del PIB de México en 1997, dos tercios del Presupuesto de Egresos de 1998.

El Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León en marzo de 1998 envió al Congreso de la Unión cuatro iniciativas para reducir el efecto de la crisis bancaria:

1. Abrogar la Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior, de la Sociedad Nacional de Crédito y de Institución de Banca de Desarrollo;
2. Crear el FOGADE, para proteger el dinero de pequeños y medianos ahorradores y fungir como supervisor de los bancos;
3. Formar la Comisión para la Recuperación de Bienes, asimismo administrar y enajenar bienes y derechos del FOBAPROA y del Fondo de Apoyo al Mercado de Valores (FAMEVAL);
4. Convertir en deuda pública los 552,000, 000 millones de dólares de cartera vencida que sirvieron para salvar a los bancos privados a través del FOBAPROA.

El Congreso de la Unión aprobó las cuatro iniciativas. A su vez, el Presidente Zedillo en diciembre de 1998 envió otra reforma al Congreso de la Unión, la

²¹⁰ Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, *Historial, Protección al Ahorro*, México, última actualización 30/10/2009 por DGSCRI, revisión 28/07/2010 por DGCSRI, [citado 7-11-11], Disponible en: http://www.ipab.org.mx/01_acerca_ipab/origen.html

iniciativa de Ley proponía la creación de un Instituto de protección del ahorro depositado por particulares en los bancos. El Congreso de la Unión aprobó la propuesta del Presidente y se creó la LPAB, cuyo decreto se publicó el 19 de enero de 1999 e inició vigencia el 20 de enero del mismo año.

Naturaleza jurídica

El IPAB es un organismo administrativo cuya naturaleza se señala en la LPAB. *Artículo 2o.- El sistema de protección al ahorro bancario será administrado por un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal,...denominado Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.*

La función del IPAB es administrar el seguro de depósito que garantiza los depósitos bancarios de las personas de dinero: a la vista, retirables en días preestablecidos, de ahorro, y a plazo o con previo aviso; así como los préstamos y créditos a cargo de una institución de banca múltiple (artículo 46 de la LIC).

Si se extiende el manto protector del seguro de depósito a la cuenta individual de cada trabajador se protegería el saldo de cada cuenta individual de los efectos de contingencias financieras detonadas por crisis financieras como la acontecida en Estados Unidos durante 2008 alrededor del sector hipotecario que diera como resultado en la cuenta individual de trabajadores mexicanos minusvalías y consecuentemente la actualización adversa del saldo de la misma.

Órganos de Gobierno

El IPAB tiene dos autoridades señaladas en la LPAB. *Artículo 74.- El gobierno y administración del Instituto están a cargo de una Junta de Gobierno y un Secretario Ejecutivo, respectivamente,...*

Junta de Gobierno

Es el órgano colegiado superior del IPAB, cuya integración y facultades se precisan en los artículos 75 y 80 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

Artículo 75.- La Junta de Gobierno estará integrada por siete vocales: el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Gobernador del Banco de México, el Presidente de la Comisión y cuatro vocales designados por el Ejecutivo Federal y aprobados por las dos terceras partes... de la Cámara de Senadores[...]

Artículo 80.- La Junta de Gobierno tiene las facultades siguientes:

III. Aprobar las cuotas ordinarias que deban cubrir las Instituciones...;

IV. Aprobar previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las cuotas extraordinarias que deban cubrir las Instituciones...;

Secretario Ejecutivo

Funcionario nombrado por la Junta de Gobierno del IPAB conforme a la fracción XXI del artículo 80; es apto quien cubra lo dispuesto en el *Artículo 83.-... cumplir los requisitos del artículo 78 y cinco años de experiencia en cargos de responsabilidad decisoria relacionados con asuntos financieros. [...]*. Las facultades a desempeñar se precisan en el artículo 84 de la LPAB.

6.3.1. Seguro de depósito

Para proteger los intereses de los usuarios de servicios financieros dentro de la vasta esfera que conforma el Sistema Financiero Mexicano se tienen previstos en el marco regulatorio cuatro componentes a saber:

1. El seguro de depósito del IPAB que garantiza el saldo de las cuentas de los ahorradores;

2. La Conciliación, Arbitraje y Defensoría Legal Gratuita de los intereses de los usuarios de servicios financieros a cargo de CONDUSEF aplicando su lema “dar la razón a quien la tenga”;

3 El secreto bancario, fiduciario y bursátil; y

4. La regulación de información privilegiada prevista en la Ley del Mercado de Valores.

La Conciliación y Defensoría Legal Gratuita, son temas tocados en el primer inciso de este capítulo; el secreto bancario, fiduciario y bursátil y la regulación de información privilegiada se abordan brevemente en el apartado del Mercado de Valores y la LPAB señala **Artículo 60.-** *Para los efectos de esta Ley, se considerarán obligaciones garantizadas los depósitos, préstamos y créditos a que se refieren las fracciones I y II del artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito.*

El IPAB paga el saldo de una cuenta conforme a la LPAB. **Artículo 11.-** *El Instituto pagará el saldo de las obligaciones garantizadas, considerando el monto del principal y accesorios, hasta por una cantidad equivalente a cuatrocientas mil unidades de inversión por persona, física o moral,... a cargo de una misma Institución. Asimismo en el artículo 12 se señala que. El monto a ser pagado por el Instituto a cada persona, de acuerdo con lo establecido en el precepto anterior, quedará fijado en unidades de inversión, [...]; el artículo 13 que. El pago de las obligaciones garantizadas se realizará en moneda nacional [...]; en el artículo 17 se expresa. Por el solo pago de las obligaciones garantizadas, el Instituto se subrogará en los derechos de cobro.*

Hago un breve paréntesis para señalar que Banxico publica en su portal de internet el valor en moneda nacional de la udi, conforme a lo siguiente: a) a más tardar el día 10 de cada mes publicará el valor correspondiente a los días 11 a 25 de dicho mes, y b) a más tardar el día 25 de cada mes publicará el valor correspondiente a los días 26 de ese mes a 10 del mes inmediato siguiente.

Las Cuotas

El IPAB, a través de las cuotas ordinarias y extraordinarias que pagan las Instituciones de banca múltiple, constituyen el seguro de depósito (artículo 20 de la LPAB), en los artículos 21 hasta 27, se establecen las bases para el cobro de las cuotas ordinarias, extraordinarias y el tipo de instrumentos financieros en los que el IPAB debe invertir, destaca el artículo 27 por señalar. *Las cuotas a favor del Instituto no tendrán carácter fiscal, por lo que contra su cobro... no procederá medio de defensa alguno ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.*

6.4. Mercado de Valores

El motivo que me ha llevado a incluir en el presente trabajo un inciso dedicado al Mercado de Valores, es porque las SIEFORE operan este centro de negociación e intermediación de valores y finanzas con parte de los recursos de las cuentas individuales. No entraré al estudio pormenorizado del Mercado de Valores, sólo señalo en qué consiste la normatividad que lo regula y su división.

En sentido estricto el Mercado de Valores es el lugar donde concurren: emisores de valores, inversionistas, e intermediarios para realizar operaciones financieras de compra y venta de valores, asimismo es medio para ofrecer productos y servicios. En sentido amplio.

El mercado de valores es aquella parte del sistema financiero, donde se permite llevar a cabo: la emisión, colocación, negociación y amortización de valores inscritos o no en el Registro Nacional de Valores, con la participación de emisores, inversionistas, intermediarios, instituciones de apoyo y autoridades de regulación y supervisión. En síntesis, el Mercado de Valores es aquél en el que se realiza la intermediación de todo tipo de valores materia de oferta pública y que tiene como principales contribuciones:

- *Vínculo con procesos productivos, generadores del empleo y bienestar*
- *Herramienta de política económica*
- *Vehículo para financiar el desarrollo*
- *Canalizador de ahorro interno y externo.*²¹¹

Ley del Mercado de Valores

El artículo 133 y 73 fracción X de la CPEUM que la letra dice. **Artículo 73.** *El Congreso tiene facultad: [...] X. Para legislar en toda la República sobre... intermediación y servicios financieros...* Es el fundamento de la LMV, además el

²¹¹ Fuente Rodríguez, Jesús De la, *Op cit.* p. 640.

Mercado de Valores es regulado por: la Ley de Sociedades de Inversión; Ley del Impuesto sobre la Renta, Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, por disposiciones de carácter general emitidas por SHCP, Banxico, la Comisión Bancaria y por los reglamentos: interno de la Bolsa Mexicana de Valores, del INDEVAL, de la Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles, por mencionar algunos y supletoriamente por lo dispuesto en el artículo 5° de la LMV. **Artículo 5.-** *La legislación mercantil, los usos bursátiles y mercantiles y la legislación civil federal, en el orden citado, serán supletorios de la presente Ley.* En cuanto a normas de aplicación complementaria, la LOAPF, faculta en el artículo 35 fracción VII y VIII a SHCP planear, coordinar, evaluar y vigilar el SFM. También se expresan reglas complementarias en la LBM, en la LIE y el CFF.

6.4.1. Concepto de valores

En materia financiera, la Ley del Mercado de Valores establece.

Artículo 2.- Para efectos de esta Ley se entenderá por:

XXIV. Valores, las acciones, partes sociales, obligaciones, bonos, títulos opcionales, certificados, pagarés, letras de cambio y demás títulos de crédito, nominados o innominados, inscritos o no en el Registro, susceptibles de circular en los mercados de valores a que se refiere esta Ley, que se emitan en serie o en masa y representen el capital social de una persona moral, una parte alícuota de un bien o la participación en un crédito colectivo o cualquier derecho de crédito individual, en los términos de las leyes nacionales o extranjeras aplicables. Los términos antes señalados podrán utilizarse en singular o en plural sin que por ello deba entenderse que cambia su significado.

6.4.2. División del Mercado de Valores

El Mercado de Valores se divide en dos: en cuanto a los sujetos que intervienen: mercado primario y mercado secundario, y en cuanto al tipo de

instrumentos financieros involucrados: mercado de deuda, mercado de capital, mercado de divisas y mercado de metales.

Mercado primario

Se está en presencia del mercado primario de valores cuando las autoridades financieras facultan la venta de una nueva emisión de acciones del capital de una empresa en la Bolsa Mexicana de Valores, para su compra por vez primera entre el público inversionista.

El procedimiento es el siguiente: La Comisión Nacional Bancaria y de Valores autoriza que se realicen las operaciones en el piso de la Bolsa Mexicana de Valores; las Casas de Bolsa hace los trámites conducentes para la colocación de los valores y el público inversionista compra los valores.

Mercado secundario

Para que exista el mercado secundario de valores es preciso que previamente sean inscritos valores en la Bolsa Mexicana de Valores para negociarlos en segunda y ulterior ocasión entre los inversionistas interesados en la adquisición de dichos valores. El tenedor derivado del intercambio de valores puede obtener utilidades o pérdidas, debido a la especulación futura del valor futuro de los instrumentos adquiridos.

Mercado de deuda

Se integra por el conjunto de instrumentos previstos en el artículo 94 de la Circular Única de Casas de Bolsa que a la letra dice.

Artículo 94.- El mercado de valores de deuda se conformará por los valores siguientes inscritos en el Registro.

I. Los bonos, certificados y títulos de crédito o documentos que representen un pasivo u obligación de pagar una suma de dinero, así como las letras de

cambio, pagarés y demás títulos de crédito, que se emitan en todos los casos señalados en serie o en masa.

II. Los valores de deuda extranjeros.

Quedan comprendidos en el mercado de deuda los valores representativos de un pasivo a cargo del emisor listados en el sistema internacional de cotizaciones de las bolsas.²¹²

Mercado de Capitales

También se conoce con el nombre de mercado accionario. Su eje de operación lo constituye la oferta y demanda de recursos a mediano y largo plazo, aunque algunos carecen de plazo determinado y por lo general no garantizan ganancia. Este mercado se divide en renta variable, cuyo rendimiento está supeditado al desempeño financiero de las empresas emisoras y renta fija con rendimiento predeterminado a plazo fijo o variable. En este orden de ideas, el inversionista adquiere acciones de empresas registradas en la Bolsa Mexicana de Valores justo en el piso de remates de dicha institución.

Mercado de Divisas

La Ley del Banco de México en el artículo 32 establece a intermediarios financieros los términos para realizan operaciones con divisas.

Artículo 32.- Las instituciones de crédito, los intermediarios bursátiles, las casas de cambio, así como otros intermediarios cuando formen parte de grupos financieros, o sean filiales de las instituciones o intermediarios citados en primer

²¹² El texto original de este párrafo establecía: “El mercado de valores de deuda se conformará por los valores inscritos en la sección de valores del Registro siguientes.” Se reformó mediante resolución de fecha 29 de noviembre de 2006, publicada en el DOF el día 22 de diciembre de 2006, para quedar en los términos del texto vigente. Comisión Nacional Bancaria y de Valores. *Circular Única de Casas de Bolsa*, [Citado 23-12-11], Disponible en: http://bmv.com.mx/wb3/wb/BMV/BMV_circular_unica_de_casas_de_bolsa

término, ajustarán sus operaciones con divisas, oro y plata a las disposiciones que expida el Banco de México. [...]

[...]

El Banco... podrá ordenar a los intermediarios financieros que infrinjan lo dispuesto en este artículo, la suspensión hasta por seis meses de todas o algunas de sus operaciones con divisas, oro o plata.

Mercado de Metales

Como su nombre lo indica, en este tipo de mercado se negocia con metales de distintos tipos y que poseen características físicas que les permite ser usados en distintas aplicaciones de la industria de la transformación, como es el caso del cobre.

En el mercado de metales sólo se realizan transacciones con los dos metales preciosos que han acompañado a la humanidad en las distintas épocas, estos son: el oro y la plata; el primero se negocia mediante la compra y venta de Centenarios y la segunda al comprar o vender Onza Troy.

6.4.3. El secreto bancario, fiduciario y bursátil

El secreto bancario protege la información vinculada con operaciones activas y pasivas llevadas a cabo por usuarios de servicios ofrecidos por las instituciones bancarias reguladas en el artículo 2o, de la Ley de Instituciones de Crédito.

Artículo 2o.- El servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito, que podrán ser:

I. Instituciones de banca múltiple, y

II. Instituciones de banca de desarrollo.

Para efectos de lo dispuesto en la presente Ley, se considera servicio de banca y crédito la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o

contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.

Asimismo el secreto bancario y el secreto fiduciario están previstos en el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito en los siguientes términos.

Artículo 117.- La información y documentación relativa a las operaciones y servicios a que se refiere el artículo 46 de la presente Ley, tendrá carácter confidencial, [...].

Como excepción a lo dispuesto por el párrafo anterior, las instituciones de crédito estarán obligadas a dar las noticias o información a que se refiere dicho párrafo, cuando lo solicite la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio en el que el titular o, en su caso, el fideicomitente, fideicomisario, fiduciario, comitente, comisionista, mandante o mandatario sea parte o acusado...

Por lo que respecta al secreto bursátil el artículo 192 de la LMV dice.

Artículo 192.- Las casas de bolsa en ningún caso podrán dar noticias o información de las operaciones que realicen o servicios que proporcionen, sino a los titulares, comitentes, mandantes, fideicomitentes, fideicomisarios, beneficiarios, representantes legales de los anteriores o quienes tengan otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación o servicio, salvo cuando las pidieren, la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio en el que el titular sea parte o acusado y las autoridades hacendarias federales, por conducto de la Comisión, para fines fiscales.

6.4.4. Regulación de información privilegiada

El artículo 363 de la Ley del Mercado de Valores señala que personas deben abstenerse de revelar información privilegiada.

Artículo 363.- *Para efectos de esta Ley, se considera que tienen información privilegiada relativa a una emisora, salvo prueba en contrario:*

I. *Los miembros y secretario del consejo de administración... comisarios... director general y demás directivos relevantes,...y auditores externos de la emisora o personas morales que ésta controle.*

II. *Las personas que, directa o indirectamente, tengan el diez por ciento o más de las acciones...de una emisora o títulos de crédito...*

III. *Los miembros y secretario del consejo de administración, los comisarios, el director general y demás directivos relevantes, los factores y los auditores externos o los equivalentes de los anteriores,...*

IV. *...el contralor normativo, los factores y dependientes, o los equivalentes de los anteriores, de intermediarios del mercado de valores o personas que proporcionen servicios independientes o personales subordinados a una emisora...*

V. *Los accionistas que, directa o indirectamente, tengan el cinco por ciento o más del capital social de entidades financieras...*

VII. *Los miembros y secretario del consejo de administración, el director general y los directivos que ocupen el nivel jerárquico inmediato inferior al de éste, el contralor normativo y los factores de las sociedades controladoras...*

VIII. *La persona o grupo de personas que tengan una influencia significativa en la emisora...*

IX. *Las personas que ejerzan poder de mando en la emisora.*

X. *Aquellas personas que realicen operaciones con valores apartándose de sus patrones históricos de inversión en el mercado y que razonablemente puedan haber tenido acceso a la información privilegiada a través de las personas a que se refieren las fracciones I a IX anteriores. Se entenderá que razonablemente pudieron haber tenido acceso a la información privilegiada...*

a) *El cónyuge, la concubina o el concubinario de las personas a que se refieren las fracciones I a IX de este artículo.*

b) Las personas que tengan vínculos de parentesco por consanguinidad, afinidad o civil hasta el cuarto grado, con las personas a que se refieren las fracciones I a IX de este artículo.

c) Los socios, asociados y los copropietarios de las personas a que se refieren las fracciones I a IX de este artículo.

[...]

Cabe señalar que quienes revelen información privilegiada en materia bursátil, incurrir en la comisión de un delito...

6.5. Administradora de Fondos de Ahorro para el Retiro

La figura de la AFORE se insertó en el Sistema Financiero Mexicano el 24 de mayo de 1996 a través de la Ley del SAR (las AFORE se crearon el 27 de enero de 1997 en la *vacatio legis* de la LSS) y en su artículo 18 se expresa.

Las administradoras son entidades financieras que se dedican de manera habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran en términos de la presente ley, así como a administrar sociedades de inversión.

Las administradoras deberán efectuar todas las gestiones que sean necesarias, para la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad en las inversiones de las sociedades de inversión que administren.

[...]

El mismo artículo 18 de la LSAR establece el objeto y obligaciones que deben perseguir y cumplir las AFORE después de constituidas como Sociedades Mercantiles.

Artículo 18. ... *Las administradoras, tendrán como objeto:*

I. *Abrir, administrar y operar cuentas individuales de los trabajadores.*

I ter. *Abrir, administrar y operar cuentas individuales,...de los trabajadores*

no afiliados,... que así lo deseen, destinados a la contratación de rentas vitalicias, seguros de sobrevivencia o retiros programados...

***I quáter.** Abrir, administrar y operar cuentas individuales, en las que se reciban recursos de los trabajadores no afiliados de las dependencias o entidades públicas de carácter estatal o municipal cuando proceda...*

***II.** Recibir las cuotas y aportaciones de seguridad social correspondientes a las cuentas individuales..., así como las aportaciones voluntarias y complementarias de retiro, y los demás recursos que en términos de esta ley puedan ser recibidos en las cuentas individuales...;*

***III.** Individualizar las cuotas y aportaciones destinadas a las cuentas individuales, así como los rendimientos derivados de la inversión de las mismas;*

***V.** Prestar servicios de administración a las sociedades de inversión;*

***VI.** Prestar servicios de distribución y recompra de acciones representativas del capital de las sociedades de inversión que administren;*

***VII.** Operar y pagar, bajo las modalidades que la Comisión autorice, los retiros programados*

***VIII.** Pagar los retiros parciales con cargo a las cuentas individuales de los trabajadores en los términos de las leyes de seguridad social;*

***IX.** Entregar los recursos a las instituciones de seguros que el trabajador o sus beneficiarios hayan elegido, para la contratación de rentas vitalicias o del seguro de sobrevivencia;*

Naturaleza jurídica

La naturaleza jurídica de la AFORE es mercantil, debe constituirse como sociedad anónima de capital variable, por ser un requisito para obtener la autorización de CONSAR. Las AFORE están reguladas por la LSAR y la legislación en materia mercantil entre ellas la LGSM. Por lo que hace a la LSAR, los artículos 19 y 20 describen los requisitos para obtener la autorización.

Artículo 20.- *Las administradoras, para su funcionamiento, deberán cumplir adicionalmente con los siguientes requisitos:*

I. *Deberán ser sociedades anónimas de capital variable, debiendo utilizar en su denominación o a continuación de ésta, la expresión "Administradora de Fondos para el Retiro" o su abreviatura "AFORE".*

[...]

II. *Tener íntegramente suscrito y pagado su capital mínimo exigido en los términos de esta ley y de las disposiciones de carácter general...;*

III. *El número de sus administradores no será inferior a cinco y actuarán constituidos en consejo de administración;*

Por lo que hace al capital social que poseen las Administradoras, el artículo 21 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro establece. **Artículo 21.-** *El capital social... estará formado por acciones de la serie "A" que representarán cuando menos el 51% de dicho capital. El 49% restante del capital social podrá integrarse indistinta o conjuntamente por acciones de las series "A" y "B".*

Las AFORE desde el punto de vista mercantil son sociedades anónimas de capital variable y por tanto pueden aumentar o disminuir su capital conforme a lo expresado en el artículo 213 de la Ley General de Sociedades Mercantiles que a la letra dice. **Artículo 213.-** *En las sociedades de capital variable el capital social será susceptible de aumento por aportaciones posteriores de los socios o por la admisión de nuevos socios, y de disminución de dicho capital por retiro parcial o total de las aportaciones, sin más formalidades que las establecidas por este capítulo.*

Pero las AFORE desde la esfera del Derecho de la Seguridad Social no les es permitido disminuir el capital por debajo del requerido y, de presentarse tal situación, se atenderían a lo que dispone el artículo 24 de la LSAR.

Artículo 24.- *Las administradoras deberán contar permanentemente con un capital fijo sin derecho a retiro totalmente pagado, el cual deberá ser por lo menos igual al capital mínimo exigido que indique la Comisión mediante*

disposiciones de carácter general.

Si el capital de la administradora, se redujera por debajo del mínimo exigido, aquélla estará obligada a reconstituirlo dentro del plazo que determine la Comisión, mismo que no podrá exceder de 45 días naturales.

La CONSAR, en la disposición tercera de la Circular 02-7, hace mención del capital mínimo exigido a las AFORE. **TERCERA.-** *El capital mínimo fijo pagado sin derecho a retiro con el que deben operar las Administradoras es la cantidad de \$25'000,000.00 (veinticinco millones de pesos 00/100 M.N.).*

Aunado al capital mínimo, las AFORE deben constituir una reserva especial, prevista en la regla sexta de la Circular 02-7.

SEXTA.- *Las Administradoras, en términos del artículo 28 de la Ley, deberán mantener una reserva especial cuyo monto se determinará conforme a lo siguiente:*

I. *Por cada Sociedad de Inversión Básica que opere, la Administradora de que se trate deberá invertir, en dicha Sociedad, cuando menos la cantidad equivalente al 0.8 por ciento de los Activos Netos correspondientes a dicha Sociedad de Inversión.*

II. *Por cada Sociedad de Inversión Adicional que opere, la Administradora de que se trate deberá invertir, en dicha Sociedad, cuando menos la cantidad equivalente al 1.0 por ciento de los Activos Netos correspondientes a dicha Sociedad de Inversión, hasta que importe la cantidad de \$900,000.00 (novecientos mil pesos 00/100 M.N.).*

La reserva especial a que se refiere la presente regla será independiente del capital mínimo fijo pagado sin derecho a retiro de las Administradoras, así como de la reserva legal establecida por la Ley General de Sociedades Mercantiles.

La reserva legal mencionada en la parte *in fine* del párrafo anterior, está prevista en el artículo 20 de la Ley General de Sociedades Mercantiles. **Artículo**

20.- *De las utilidades netas de toda sociedad, deberá separarse anualmente el cinco por ciento, como mínimo, para formar el fondo de reserva, hasta que importe la quinta parte del capital social.*

Consejo de Administración

La Ley del SAR establece en el artículo 49 el órgano colegiado que bajo la figura de Consejo de Administración tendrá a su cargo la toma de decisiones tanto en lo referente a la AFORE como a las SIEFORE. **Artículo 49.-** *Las administradoras y las sociedades de inversión serán administradas por un consejo de administración integrado con un mínimo de cinco consejeros que serán designados por los accionistas de la administradora, de los cuales cuando menos dos serán consejeros independientes.*

A su vez el artículo 29 de la LSAR establece las características y atribuciones que tienen los consejeros independientes al momento de desempeñar su actividad en asuntos que precisen de aprobación dentro del consejo de administración:

Artículo 29.- *Las administradoras en su consejo de administración contarán con consejeros independientes, que serán expertos en materia financiera, económica, jurídica o de seguridad social, y no deberán tener ningún nexo patrimonial con las administradoras, ni vínculo laboral con los accionistas que detenten el control o con los funcionarios de dichas administradoras... Los asuntos que requieren ser aprobados por la mayoría de los miembros del consejo de administración y contar con el voto aprobatorio de los consejeros independientes, son los siguientes:*

I. *El programa de autorregulación de la administradora;*

II. *Los contratos que la administradora celebre con las empresas con las que tenga nexos patrimoniales o de control administrativo; y*

III. *Los contratos tipo de administración de fondos para el retiro que las administradoras celebren con los trabajadores, los prospectos de información y las modificaciones a éstos.*

6.5.1. Comité de Riesgo Operativo

La CONSAR a través de la Circular 62-1 publicada en el DOF el 1° de febrero de 2006, determinó que las AFORE deben auxiliarse de un órgano colegiado que se ocupe de la administración integral de Riesgos Operativos, lo anterior consta en el capítulo de disposiciones generales de dicha Circular. **TERCERA.-** *El consejo de administración de cada Administradora, para la administración integral de Riesgos Operativos, se auxiliará de los siguientes órganos: I. El Comité de Riesgo Operativo, y II. La UAIR.*

La explicación al significado de Riesgo operativo se expresa en la segunda disposición fracción XXXV, de la Circular 62-1.

SEGUNDA.- *Para los efectos de las presentes reglas, se entenderá por:*

XXXV. *Riesgo Operativo, a la posibilidad de ocurrencia de pérdidas por deficiencias o fallas en los procesos operativos, en la tecnología de información, en los recursos humanos o cualquier otro evento externo adverso relacionado con la operación de las cuentas individuales de los trabajadores, a los que se encuentran expuestas las Administradoras y las Empresas Operadoras, entre los cuales se encuentran comprendidos los siguientes tipos:*

a. *Riesgo de Procesos Operativos, la pérdida potencial por el incumplimiento de políticas y procedimientos necesarios en la gestión de la administración de las cuentas individuales de los trabajadores y la inversión de sus recursos mediante el apego a normas internas y externas por parte de las Administradoras y las Empresas Operadoras;*

b. *Riesgo Legal, a la pérdida potencial por el incumplimiento de las disposiciones legales aplicables, la emisión de resoluciones administrativas y/o judiciales desfavorables, así como la aplicación de sanciones, en relación con las operaciones que las Administradoras y las Empresas Operadoras lleven a cabo, y*

c. *Riesgo Tecnológico, a la pérdida potencial por daños, interrupción, alteración o fallas derivadas en los sistemas físicos e informáticos, aplicaciones*

de cómputo, redes y cualquier otro canal de distribución necesarios para la ejecución de procesos operativos por parte de las Administradoras y las Empresas Operadoras.

El objeto del Comité de Riesgo Operativo, los sujetos que deben constituirlo y sus funciones están previstas en las reglas octava y novena de la Circular 62-1:

OCTAVA.- *El Comité de Riesgo Operativo tendrá como objeto la Administración del Riesgo Operativo... Dicho Comité deberá ser presidido por el director general de la Administradora y estar integrado... por...:*

- I. Un consejero independiente;*
- II. Un consejero no independiente, y*
- III. El responsable de la UAIR.*

NOVENA.- *El Comité de Riesgo Operativo desempeñará las siguientes funciones:*

I. Aprobar los objetivos, políticas y procedimientos para la Administración del Riesgo Operativo;

II. Aprobar los niveles de tolerancia al riesgo,...

III. Aprobar la metodología, modelos, sistemas de medición, parámetros y escenarios, para identificar, medir, monitorear, limitar, controlar, informar y revelar los distintos tipos de Riesgo Operativo...

IV. Opinar sobre el contenido del Manual de Políticas y Procedimientos para la Administración del Riesgo Operativo y someterlo a la aprobación del consejo de administración de la Administradora;

VI. Tomar las medidas correctivas que considere necesarias, cuando el nivel observado del Riesgo Operativo se acerque o transgreda los niveles de tolerancia...;

VII. Informar al consejo de administración el grado de cumplimiento de las políticas y procedimientos, así como el resultado de las evaluaciones del Riesgo Operativo que, en su caso, realice la Comisión;

VIII. Crear los subcomités que se consideren convenientes para el cumplimiento de las presentes disposiciones generales, y

IX. Desempeñar las funciones en materia de Administración del Riesgo Operativo que permitan dar cumplimiento a las presentes reglas...

El Comité de Riesgos Operativo revisará, al menos una vez al año, lo señalado en las fracciones I, II y III anteriores,...

6.5.2. Unidad de Administración Integral de Riesgos de las Administradoras

La UAIR esta facultada por las reglas: décimo cuarta, décimo séptima y décimo octava de la Circular 62-1, para detectar Riesgo Operativo o Financiero.

***DECIMA CUARTA.-** La UAIR tiene como objeto identificar, medir, monitorear e informar los riesgos que enfrenten las Administradoras y las Sociedades de Inversión, al Comité de Riesgo Financiero o al Comité de Riesgo Operativo, dependiendo del tipo de riesgo de que se trate.*

El Comité de Riesgo Operativo y el Comité de Riesgo Financiero se apoyarán en la UAIR.

***DECIMA SEPTIMA.-** La UAIR, en materia de Riesgo Operativo, desempeñará las siguientes funciones:*

***I.** Proponer al Comité de Riesgo Operativo la metodología para identificar, medir y monitorear el Riesgo Operativo, así como los modelos y sistemas de medición, seguimiento y control de dicho riesgo;*

***II.** Determinar y proponer al Comité de Riesgo Operativo..., los niveles de tolerancia a los riesgos previstos en las presentes reglas;*

***III.** Apoyar y orientar, de acuerdo con el modelo y la metodología de Administración del Riesgo Operativo autorizado, a las áreas operativa, legal y de sistemas informáticos en la definición de...procesos operativos y...determinación de factores de riesgo inherentes a dichos procesos;*

***IV.** Recibir mensualmente de las áreas operativa, legal y de sistemas informáticos de la Administradora...la siguiente información:*

a. Clasificación de procesos operativos;

b. Factores de Riesgo Operativo de acuerdo con la clasificación de procesos operativos;

c. Eventos de pérdida por...Riesgo Operativo de acuerdo con la clasificación de procesos operativos y área de la Administradora en que se origina el riesgo...;

V. Medir, monitorear y controlar el Riesgo Operativo al que se encuentran expuestas la Administradora y las Sociedades de Inversión que opere...

VI. Registrar los eventos de pérdida por Riesgo Operativo, de sistemas informáticos y de tipo legal materializados, para lo cual deberán:

a. Clasificar los diferentes tipos de evento de pérdida, de acuerdo con...las áreas operativa, legal y de sistemas informáticos, y

b. Mantener una base de datos...que contenga el registro sistemático de...eventos de pérdida y el costo que represente su materialización, diferenciando el costo para el afiliado y el costo para la Administradora...

VII. Informar trimestralmente, al Comité de Riesgo Operativo, así como a los responsables de las áreas implicadas, los efectos que generaría la materialización del Riesgo Operativo reportado...

VIII. Informar a la Comisión, al menos trimestralmente, las consecuencias económicas, financieras o de prestigio que la Administradora enfrentaría,...de la materialización de los riesgos identificados...

IX. Investigar, documentar e informar...alguna desviación de los niveles de tolerancia establecidos y las causas que originaron dicha desviación al Comité de Riesgo Operativo, al director general, al Contralor Normativo y a los responsables de los procesos operativos, legales y de sistemas informáticos;...,

X. Elaborar el Manual de Políticas y Procedimientos para la Administración del Riesgo Operativo y someterlo a la opinión del Comité...

DECIMA OCTAVA.- *La UAIR, en materia de Riesgo Financiero, desempeñará las siguientes funciones:*

I. Vigilar que la Administración del Riesgo Financiero sea integral y considere los tipos de riesgos en que incurran las Sociedades de Inversión;

II. *Proponer al Comité de Riesgos Financieros... la metodología para identificar, medir y monitorear los...riesgos a que se encuentren expuestas las Sociedades de Inversión, así como los límites por tipo de riesgo;...*

III. *Informar a los Comités de Riesgos Financieros y de Inversión, de las Sociedades de Inversión, al director general de la Administradora y al Contralor Normativo sobre:*

a. *Exposición global y por tipo de riesgo de las Sociedades de Inversión...*

b. *Las desviaciones que,...se presenten...de los límites de exposición al riesgo establecidos, proponiendo...acciones correctivas necesarias;*

Los informes...deberán presentarse mensualmente, o bien, con mayor frecuencia...a causa del dinamismo de los riesgos.

Asimismo, se entregará diariamente al director general, al Contralor Normativo y al responsable de la realización de las inversiones y la ejecución de la estrategia que dicte cada Comité de Inversión, un informe sobre el comportamiento de los riesgos de mercado de las Sociedades de Inversión...;

IV. *Investigar y documentar las causas que originen desviaciones a los límites de exposición al riesgo establecido,...e informar de manera oportuna sus resultados a los Comités de Riesgos Financieros, a los Comités de Inversión, al director general y al Contralor Normativo;*

V. *Recomendar al director general, a los Comités de Inversión, a los responsables... de las inversiones y de la ejecución de la estrategia que dicte cada Comité de Inversión,...a los responsables de...áreas involucradas... la disminución de la exposición al riesgo en los límites previamente aprobados por el Comité de Riesgos Financieros, cuando éstos se hayan excedido;*

VI. *Calcular el rendimiento, ajustado por riesgo, que se tenga de los activos de cada Sociedad de Inversión y presentarlos al Comité de Riesgos Financieros y al Comité de Inversión para su discusión y evaluación, y*

VII. *Proponer al Comité de Riesgos Financieros para su aprobación, la metodología... para el cálculo del precio de valuación de las operaciones con Derivados que cada Sociedad de Inversión realice en mercados extrabursátiles,*

así como la metodología de valuación de otros Activos Objeto de Inversión que, de acuerdo con la normatividad vigente, la Administradora haya hecho del conocimiento de la Comisión...

6.5.3. Contralor normativo

El contralor normativo dentro de la AFORE vigila que los funcionarios de la AFORE cumplan el marco normativo que la regula. La figura del contralor normativo se señala en el artículo 30 de la LSAR.

Artículo 30.- [...]

El contralor normativo realizará las siguientes funciones:

I. Verificar que se cumpla el programa de autorregulación de la administradora, el cual contendrá las actividades de los principales funcionarios y las normas a las que éstos habrán de sujetarse, así como las acciones correctivas aplicables en caso de incumplimiento. Este programa estará orientado a garantizar el cumplimiento de la normatividad, la eficiente operación de la administradora y la protección de los intereses de los trabajadores, así como a evitar todo tipo de operaciones que impliquen conflictos de interés y uso indebido de información privilegiada;

IV. Informar a la Comisión mensualmente del cumplimiento de las obligaciones a su cargo, así como en cualquier momento de las irregularidades de que tenga conocimiento en el ejercicio de sus funciones.

6.5.4. Obligaciones y derechos

Las AFORE, además de lo previsto en el artículo 18 de la LSAR, responden por actos de sus: consejeros, directivos y personal de las SIEFORE que administren.

Artículo 36.- *Las administradoras responderán directamente de los actos*

realizados tanto por sus consejeros, directivos y empleados, como de los realizados por los consejeros y directivos de las sociedades de inversión que administren... sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales en que ellos incurran personalmente.

Las administradoras que hayan cometido actos dolosos contrarios a esta Ley, que como consecuencia directa produzcan una afectación patrimonial a los trabajadores, estarán obligadas a reparar el daño causado.

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

La Comisión llevará un registro de los agentes promotores de las administradoras, para su registro los agentes tendrán que cumplir con los requisitos que señale la Comisión...

6.5.5. Comisiones y rendimiento neto

La LSAR en el artículo 37 establece el cobro de comisiones a las AFORE.

Artículo 37.- Las administradoras sólo podrán cobrar a los trabajadores con cuenta individual las comisiones con cargo a esas cuentas que establezcan de conformidad con las reglas de carácter general que expida la Comisión.

Para promover un mayor Rendimiento Neto a favor de los trabajadores, las comisiones por administración de las cuentas individuales sólo podrán cobrarse como un porcentaje sobre el valor de los activos administrados. Las administradoras sólo podrán cobrar cuotas fijas por los servicios que se señalen en el reglamento de esta ley, y en ningún caso por la administración de las cuentas.

Las administradoras deberán entregar en el domicilio de los trabajadores un comunicado cuando incrementen sus comisiones, ... con treinta días naturales de anticipación a la fecha en que entre en vigor el incremento, a efecto de que los trabajadores puedan solicitar, si así lo desean, el traspaso de su cuenta...

En ningún caso, las administradoras podrán cobrar comisiones por el

traspaso de las cuentas individuales o de recursos entre sociedades de inversión, ni 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.

6.5.6. Prohibiciones

Las AFORE conforme al artículo 38 de la LSAR tienen prohibido.

Artículo 38.- Las administradoras, salvo lo dispuesto por esta ley, tendrán prohibido:

I. Emitir obligaciones;

II. Gravar de cualquier forma su patrimonio;

III. Otorgar garantías o avales;

IV. (Se deroga).

V. Adquirir acciones representativas del capital social de otras administradoras, salvo que obtengan para ello autorización de la Comisión;

VI. Obtener préstamos o créditos, con excepción de los expresamente autorizados por la Comisión;

VII. Adquirir el control de empresas; y

VIII. Las demás que les señalen ésta u otras leyes.

6.5.7. Contrato de Administración de Fondos para el Retiro

El significado gramatical del término contrato es: *Acuerdo establecido con ciertas formalidades entre dos o más personas, por el cual se obligan recíprocamente a ciertas cosas.*²¹³ Asimismo el significado doctrinal es.

²¹³ Moliner María, *Diccionario de uso del español*, 3a. ed., Madrid, Gredos, 2007, t. a-i, p. 788.

*El contrato es un acto jurídico bilateral que se constituye por el acuerdo de voluntades de dos o más personas y que produce ciertas consecuencias jurídicas (creación o transmisión de derechos y obligaciones), debido al reconocimiento de una norma de derecho. Sin embargo, tiene una doble naturaleza pues también presenta el carácter de una norma jurídica individualizada.*²¹⁴

Por último en los artículos 1792, 1793 y 1994 del código civil para el Distrito Federal se expresa el significado legal. **Artículo 1792.** *Convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones. Artículo 1793.* *Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos, toman el nombre de contratos. Artículo 1794.* *Para la existencia del contrato se requiere: I. Consentimiento; II. Objeto que pueda ser materia del contrato.*

Señalado el significado gramatical, doctrinal y legal de la voz contrato, a continuación me referiré al contrato tipo de administración de fondos para el retiro, del cual sólo enunciare el contenido sin entrar a su análisis pormenorizado. El consejo de administración de la AFORE conforme al artículo 29, fracción III de la LSAR aprueba el contrato tipo de administración de fondos para el retiro.

Artículo 29.- *... Los asuntos que requieren ser aprobados por la mayoría de los miembros del consejo de administración y contar con el voto aprobatorio de los consejeros independientes, son los siguientes: [...]*

III. *Los contratos tipo de administración de fondos para el retiro que las administradoras celebren con los trabajadores, los prospectos de información y las modificaciones a éstos.*

Los contratos de administración de fondos para el retiro deberán contener los siguientes elementos mínimos:

a) *El objeto del contrato;*

b) *El tipo de trabajador con el que se celebra conforme a las definiciones contenidas en el artículo 3o. de la presente ley;*

²¹⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 11a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1988, t. A-CH, p. 691.

- c) Las obligaciones específicas de la administradora;*
- d) La elección de las sociedades de inversión por el trabajador;*
- e) La estructura y cobro de comisiones por los servicios prestados por la administradora;*
- f) La responsabilidad de la administradora por sus actos y los de las sociedades de inversión que administren;*
- g) La vigencia del contrato y sus causas de terminación.*

A su vez, el derecho para el trabajador afiliado a celebrar un contrato de administración de fondos para el retiro con la AFORE de su preferencia consta en el artículo 33 inciso A fr. V, derecho éste que inclusive se hace extensivo a trabajadores no afiliados en el artículo 37, ambos artículos del RLSAR.

Artículo 33. Los Trabajadores y los Trabajadores no Afiliados tienen derecho a la apertura de su Cuenta Individual.

A. Los Trabajadores tendrán los siguientes derechos: [...]

V. Celebrar un contrato de administración de fondos para el retiro con la Administradora, donde consten los términos y condiciones sobre los cuales se administrará la Cuenta Individual del mismo, mediante las disposiciones de carácter general que para tal efecto emita la Comisión;

Artículo 37. En términos del artículo 33 fracción V del presente Reglamento, los Trabajadores y los Trabajadores no Afiliados tendrán derecho a celebrar un contrato de administración de fondos para el retiro con la Administradora de su elección.

6.5.7.1. Naturaleza

El contrato de administración de fondos para el retiro posee una naturaleza jurídica híbrida pentapartita, al circunscribirse en la esfera del derecho: de la seguridad social, civil, mercantil, financiero y bursátil y, asimismo por su utilidad y justificación pertenece al universo de contratos denominados de o por adhesión.

*El contrato por adhesión, expresión que estimamos más adecuada que la de contrato de adhesión, en cuanto que la primera trata de implicar un modo de contratar y la segunda una clase especial de contrato, responde a la velocidad y certeza que las transacciones modernas exigen. Pero al mismo tiempo, y esto es quizá lo más importante de esta figura constituye el reflejo directo de una tutela estatal sobre las actividades de los particulares producto seguramente de un afán proteccionista que tiende a impedir que en la prestación de satisfactores indispensables para la vida moderna, el libre juego de las voluntades incline las ventajas a favor del más poderoso y en perjuicio del más débil.*²¹⁵

Si bien es cierto que la elaboración del contrato de administración de fondos para el retiro la realiza la AFORE, sucede también que tal modelo no surtirá efectos jurídico técnicos sino hasta obtener la aprobación de la CONSAR y el registro ante la CONDUSEF para su consulta vía electrónica en el RECA.

Cada trabajador al suscribir un contrato de administración de fondos para el retiro con una AFORE, justo se ciñe a lo que la institución financiera establece en dicho instrumento jurídico y autorizó la CONSAR. La utilidad de este contrato por adhesión se debe a que permite a la AFORE, por medio de las SIEFORE, la inversión de los recursos de retiro del trabajador acumulados en las subcuentas que integran la cuenta individual (excepto lo acumulado en la subcuenta de vivienda) para obtener rendimientos que aumenten el saldo. Por el rendimiento neto reportado en la actualización del saldo de la cuenta individual los trabajadores conforme al contrato han de aceptar el cobro de comisión.

Derivado de la naturaleza híbrida del contrato de administración de fondos para el retiro, las partes adquieren también una naturaleza accesoria a saber: el trabajador es trabajador-inversionista y la AFORE intermediaria financiera y bursátil-social que invierte los fondos de retiro de los trabajadores conforme lo establece la LSAR. **Artículo 43.-** *El régimen de inversión deberá tener como principal objetivo otorgar la mayor seguridad y rentabilidad de los recursos de los trabajadores.*

²¹⁵ Buen Lozano, Néstor De, *La decadencia del contrato*, 2a. ed., México, Porrúa, 1986, p.286.

En el renglón de otorgar la mayor seguridad y rentabilidad en cuanto al nuevo régimen de inversión, algunos trabajadores miraron una actualización adversa, pérdida en el saldo de la cuenta individual, en el estado de cuenta del segundo semestre de 2008. La reacción para hacer frente a futuras contingencias derivadas de la volatilidad en los mercados financieros llegó hasta enero de 2009 cuando se reformó la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro agregando el legislador el artículo 44 Bis que a la letra dice.

Artículo 44 Bis.- Cuando habiendo cumplido el régimen de inversión autorizado se presenten minusvalías derivadas de situaciones extraordinarias del mercado, la administradora que opere la sociedad de inversión de que se trate lo notificará a la Comisión dentro de un plazo que no excederá de un día hábil.

Recibida la comunicación de la administradora, la Junta de Gobierno de la Comisión tendrá facultades extraordinarias para ordenar de forma expedita la modificación en el régimen de inversión que había sido autorizado y la recomposición de la cartera que se encuentre en riesgo, a fin de garantizar las mejores condiciones para los trabajadores.

6.5.8. Agente Promotor

En marzo de 2011 mediante la Circular Consar 5-11, se modificaron las reglas generales a las que deberán sujetarse las administradoras de fondos para el retiro en relación con sus agentes promotores. La regla segunda de la Circular en cita define quienes son Agente Promotor.

SEGUNDA.- Para los efectos de las presentes reglas generales, se entenderá por:

II. Agente Promotor, aquella persona física que se encuentre inscrita en el Registro de Agentes Promotores para realizar personalmente actividades de orientación, registro y traspaso de cuentas individuales, comercialización, promoción y atención de solicitudes de los trabajadores

TERCERA.- *Los Agentes Promotores realizarán funciones encaminadas a la orientación, registro y traspaso de cuentas individuales, comercialización, promoción y atención de solicitudes de los trabajadores, llevando a cabo dichas actividades en nombre y por cuenta de la Administradora que los inscriba en el Registro de Agentes Promotores, actividad que desarrollarán profesionalmente y bajo el principio de una competencia leal y de conformidad con el programa de capacitación y control de las Administradoras...No se podrán desempeñar actividades propias de Agente Promotor, hasta en tanto se realice la inscripción en el Registro de Agentes Promotores.*

DECIMA.- *Las Administradoras deberán indicar por escrito a sus Agentes Promotores que tendrán prohibido:*

I. *Desempeñar cualquier actividad que implique conflicto con los objetivos de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, así como de hacer uso, en beneficio propio o de terceros, de la información que obtengan como resultado de sus actividades;*

II. *Modificar o alterar documentos que sirven de soporte a la Solicitud de Registro y/o Traspaso, tales como documentos probatorios, identificación oficial, cédula CURP así como cualquier otro documento o la firma del trabajador;*

III. *Recibir Solicitudes de Registro o Traspaso suscritos en una Administradora diferente a la que presta sus servicios;*

IV. *Ofrecer dinero o cualquier otra prestación a los trabajadores, con objeto de recibir y/o tramitar Solicitudes de Registro y/o de Traspaso o cualquier otro servicio relacionado con su cuenta individual;*

V. *Recibir depósitos para aportaciones voluntarias, o por...otro concepto;*

VI. *Representar a otro Agente Promotor;*

VII. *Comunicar o difundir información que pudiera dañar el prestigio de los Sistemas de Ahorro para el Retiro o de sus Participantes;*

VIII. *Ofrecer, otorgar o ceder contraprestación alguna, de manera directa o indirecta, a trabajadores, empresas, sindicatos o personas que puedan ejercer*

presión sobre los trabajadores, con el propósito de obtener el traspaso de las cuentas individuales de los mismos;

IX. Dar trámite a Solicitudes de Registro o Traspaso de cuentas individuales que no hayan sido presentadas personalmente ante el Agente Promotor por los Trabajadores;

X. Recibir por sus servicios, dinero o contraprestación alguna proveniente de los trabajadores, o de cualquier otra persona distinta a las Administradoras, y

XI. Permitir que otro Agente Promotor firme las Solicitudes de Registro o Traspaso de cuentas individuales, correspondientes a trabajadores, en cuyo trámite de registro o traspaso de cuentas individuales hayan intervenido.

Asimismo, las Administradoras deberán hacer del conocimiento del Agente Promotor que en caso de que incumplan con lo anterior, se aplicarán las sanciones internas que correspondan de conformidad con el programa de capacitación y control.

DECIMA SEGUNDA.- *Las Administradoras deberán asegurarse de que los Agentes Promotores se apeguen en todo momento, a la normatividad aplicable a las actividades de orientación, comercialización, promoción, registro y traspaso de cuentas individuales de los trabajadores, que lleven a cabo en nombre y representación de esas entidades financieras.*

6.6. Sociedades de Inversión Especializadas para el Manejo de los Fondos del Retiro

Las SIEFORE son las encargadas de la inversión de los recursos de cada cuenta individual administrada por la AFORE. El artículo 41 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en su fracción I establece.

Artículo 41.- *Las sociedades de inversión, para su funcionamiento...*

I. Deberán ser sociedades anónimas de capital variable y utilizar en su denominación, o a continuación de ésta, la expresión “Sociedad de Inversión Especializada de Fondos para el Retiro” o su abreviatura “SIEFORE”;...

II. *El capital mínimo exigido de la sociedad estará íntegramente suscrito y pagado, y será el que establezca la Comisión, mediante disposiciones de carácter general.*

Las sociedades de inversión no estarán obligadas a constituir el fondo de reserva a que se refiere el artículo 20 de la Ley General de Sociedades Mercantiles;

III. *Su administración estará a cargo de los mismos integrantes del Consejo de Administración de la administradora que las opere...*

V. *Únicamente podrán participar en su capital social variable los trabajadores que inviertan los recursos de las cuentas individuales previstas en las leyes de seguridad social, así como las administradoras conforme a lo dispuesto en los artículos 27 y 28 de esta ley;*

VII. *En caso de aumento de capital, las acciones se pondrán en circulación sin que rija el derecho de preferencia establecido por el artículo 132 de la Ley General de Sociedades Mercantiles; y*

El capital fijo mínimo de las SIEFORE mencionado en la fracción II del artículo 41 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, se señala en la regla cuarta de la Circular 02-7. **CUARTA.-** *El capital mínimo fijo pagado con el que debe operar cada Sociedad de Inversión es la cantidad de \$100,000.00 (cien mil pesos 00/100 M.N.).*

El 28 de marzo de 2008 inició vigencia la reforma al régimen de inversión de fondos de ahorro para el retiro, y, con motivo de dicha reforma a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, se crearon tres nuevas SIEFORES que sumadas a las dos preexistentes al día de hoy son cinco:

SIEFORE Básica 5: agrupa trabajadores de 26 años de edad y menores;

SIEFORE Básica 4: concentra trabajadores entre 27 y 36 años de edad;

SIEFORE Básica 3: congrega trabajadores entre 37 y 45 años de edad;

SIEFORE Básica 2: integrada por trabajadores entre 46 y 55 años de edad;

SIEFORE Básica 1: reúne trabajadores de 56 años de edad y mayores.

Naturaleza jurídica

Las SIEFORE son instituciones financieras que invierten en distintos instrumentos financieros los recursos de las cuentas individuales que administran las AFORE. La SIEFORE comparte con la AFORE los órganos colegiados de administración y vigilancia. Al igual que las AFORE, la naturaleza jurídica de las SIEFORE es mercantil y derivado del contrato de administración de fondos para el retiro las SIEFORE poseen una naturaleza jurídica híbrida pentapartita, que la circunscribe como la AFORE en la esfera del derecho: de la Seguridad Social, Civil, Mercantil, Financiero y Bursátil.

Con el Derecho de la Seguridad Social hallan vínculo por la procedencia de los recursos que invierten (ahorros de retiro de trabajadores); por ser sociedades mercantiles les rige el Derecho Civil y Mercantil; por la intermediación financiera especializada para invertir ahorros de cada trabajador en valores colocados en el Mercado de Valores, les aplica el Derecho Financiero y Bursátil.

Consejo de Administración

En atención a lo dispuesto por el artículo 49 de la LSAR el Consejo de Administración de la AFORE es compartido con las SIEFORE *Artículo 49.- Las administradoras y las sociedades de inversión serán administradas por un consejo de administración integrado con un mínimo de cinco consejeros que serán designados por los accionistas de la administradora, de los cuales cuando menos dos serán consejeros independientes.*

6.6.1. Comités

Las SIEFORE dentro de la estructura administrativa tienen cuatro Comités que coadyuvan con las SIEFORE, estos son: Comité de Inversión, Comité de Riesgo Financiero, Comité de Análisis de Riesgos y Comité de Valuación.

Comité de Inversión

Este órgano colegiado de las SIEFORE, se enuncia en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. **Artículo 42.-** *Las sociedades de inversión 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.*

Comité de Riesgo Financiero

La ordenanza de instituir este órgano colegiado de las SIEFORE, se enuncia en el artículo 42 bis de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. **Artículo 42 bis.-** *Las sociedades de inversión deberán contar con un comité de riesgos,..., así como vigilar que la realización de sus operaciones se ajuste a los límites, políticas y procedimientos para la administración de riesgos aprobados por su consejo de administración. [...]*

Comité de Análisis de Riesgos

El objeto para constituir este órgano colegiado está previsto en el artículo 45 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. **Artículo 45.-** *El Comité de Análisis de Riesgos tendrá por objeto el establecimiento de criterios y lineamientos para la selección de los riesgos crediticios permisibles de los valores que integren la cartera de las sociedades de inversión. [...]*

Comité de Valuación

El propósito para constituir este órgano colegiado se precisa en el artículo 45 también de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Artículo 46.- *La valuación de los documentos y valores susceptibles de ser adquiridos por las sociedades de inversión, se sujetará a los criterios técnicos de*

valuación que establezca un Comité de Valuación,... Dicho Comité dará a conocer los criterios de valuación, así como los procedimientos y técnicas a que deberán sujetarse las administradoras en la valuación de los valores que integran las carteras de las sociedades de inversión.

6.6.2. Unidad de Administración Integral de Riesgos de las Administradoras

La Circular 62-1 establece en las reglas: vigésima primera y cuadragésima sexta, las funciones que la UAIR realiza.

VIGESIMA PRIMERA.- *La UAIR complementará su medición de Riesgos Financieros con la realización de pruebas bajo condiciones extremas, que permitan identificar el riesgo que enfrentarían las Sociedades de Inversión que opere la Administradora en dichas condiciones y reconocer las posiciones o estrategias que hagan más vulnerables a las mismas, para lo cual deberá:*

I. *Estimar el riesgo bajo condiciones en las cuales los supuestos fundamentales y los parámetros utilizados para la medición de riesgos se colapsen, así como la capacidad de respuesta de la Administradora para minimizar los efectos para las Sociedades de Inversión...*

II. *Evaluar el diseño y los resultados de las pruebas bajo condiciones extremas, para que, a partir de dicha evaluación, se establezcan planes de contingencia aplicables al presentarse esas condiciones en los mercados financieros en que participen las Sociedades de Inversión, y*

III. *Considerar los resultados generados por las pruebas bajo condiciones extremas en la revisión de políticas y límites para la toma de riesgos...*

CUADRAGESIMA SEXTA.- *La UAIR, en caso de que la Sociedad de Inversión decida adquirir Valores Extranjeros, previo a la operación de cada Valor Extranjero, deberá asegurarse de que el Proveedor de Precios es capaz de valorarlo diariamente y de que se conocen todas las características del citado Valor Extranjero.*

Asimismo, la UAIR deberá vigilar que se cumpla...lo establecido en las reglas generales para la operación de Notas que al efecto emita la Comisión.

6.6.3. Obligaciones

Las Sociedades de Inversión Especializadas para el Manejo de los Fondos del Retiro, tienen como obligaciones principales las establecidas en el artículo 43 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Artículo 43.-El régimen de inversión deberá tener como principal objetivo otorgar la mayor seguridad y rentabilidad de los recursos de los trabajadores. Asimismo, el régimen de inversión tenderá a incrementar el ahorro interno y el desarrollo de un mercado de instrumentos de largo plazo acorde con el sistema de pensiones. A tal efecto, proveerá que las inversiones se canalicen preponderantemente, a través de su colocación en valores, a fomentar:

- a) La actividad productiva nacional;*
- b) La mayor generación de empleo;*
- c) La construcción de vivienda;*
- d) El desarrollo de infraestructura estratégica del país, y*
- e) El desarrollo regional.*

Las sociedades de inversión deberán operar con valores, documentos, efectivo y los demás instrumentos que se establezcan en el régimen de inversión que mediante reglas de carácter general establezca la Comisión, oyendo previamente la opinión del Banco de México, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y del Comité Consultivo y de Vigilancia,...

Los instrumentos de deuda emitidos por personas jurídicas distintas al Gobierno Federal deberán estar calificados por empresas calificadoras de reconocido prestigio internacional. Las acciones deberán reunir los requisitos de bursatilidad y las demás características que establezca la Comisión.

Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión, oyendo la opinión del Comité de Análisis de Riesgos, podrá prohibir la adquisición de valores cuando a su juicio

representen riesgos excesivos para la cartera de las sociedades de inversión. Igualmente, la Comisión, oyendo la opinión del Comité de Análisis de Riesgos, podrá emitir reglas para recomponer la cartera de las sociedades de inversión, cuando se incumpla el régimen de inversión y fijará el plazo en que las sociedades de inversión deben recomponer su cartera de valores.

La Comisión queda facultada para establecer límites a las inversiones cuando se concentren en un mismo ramo de la actividad económica, o se constituyan riesgos comunes para una sociedad de inversión.

Asimismo, la Comisión podrá establecer dentro del régimen de inversión los requisitos que deberán reunir los trabajadores para invertir en determinadas sociedades de inversión.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 47 Bis de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, las SIEFORE tienen también por obligación.

Artículo 47 bis.- *Las sociedades de inversión elaborarán prospectos de información al público inversionista, que revelen razonablemente la información relativa a su objeto y a las políticas de operación e inversión...*

Estos prospectos deberán remitirse a la Comisión para su previa autorización y precisar, por lo menos, lo siguiente:

I. *A qué trabajadores está dirigida la sociedad de inversión y los requisitos...*

III. *La advertencia sobre los riesgos que pueden derivarse de la clase de portafolios y carteras que compongan la sociedad de inversión,...*

IV. *El sistema de valuación de sus acciones de conformidad con los criterios expedidos por el Comité de Valuación;*

V. *El plazo para el retiro de las aportaciones voluntarias, en términos de lo dispuesto en el artículo 79 de esta ley;*

VI. *La mención específica de que los trabajadores afiliados tendrán el derecho a que la propia sociedad de inversión, a través de la administradora de*

ésta, les recompre a precio de valuación hasta el 100% de su tenencia accionaria, en los siguientes casos:

a) Cuando tengan derecho a gozar de una pensión o a alguna otra prestación que les otorgue el derecho a disponer de los recursos de su cuenta individual;

b) Cuando se presente una modificación a los parámetros de inversión previstos en el prospecto, o a la estructura de comisiones de conformidad con lo dispuesto por el artículo 37 de esta ley.

Los trabajadores no podrán ejercer este derecho cuando por orden de la Comisión la administradora haya modificado el régimen de inversión de alguna de las sociedades de inversión que opere, o bien, cuando la Comisión haya modificado las disposiciones de carácter general a las cuales debe sujetarse el régimen de inversión, de conformidad con...el artículo 43 de esta ley;

c) Cuando la Comisión les designe administradora en los términos del artículo 76 de esta ley;

d) Cuando soliciten el traspaso de su cuenta individual, en los plazos que la Comisión establezca, y

e) Cuando la administradora que opere a la sociedad de inversión de que se trate se fusione, si la administradora es la sociedad fusionada;

VII. *Los supuestos en los que los recursos a que se refieren los artículos 74 bis, 74 ter y 74 quinquies podrán retirarse o traspasarse, así como los derechos y obligaciones de los titulares de los mismos, y*

VIII. *Señalar en forma detallada el concepto e importe de las comisiones que se cobrarán y explicar la forma de cálculo.*

Sin perjuicio de lo anterior, las sociedades de inversión deberán elaborar folletos explicativos... que deberán estar redactados en forma clara, sencilla y en un lenguaje accesible a los trabajadores...

La Comisión, al autorizar los prospectos de información a que se refiere este artículo, podrá ordenar, en atención al tipo de recursos de cada subcuenta que se pretendan invertir, que se incorporen a los prospectos las previsiones

respecto a las políticas de inversión, liquidez, selección y diversificación de activos, revelación de información, calidad crediticia, riesgo de mercado y bursatilidad que considere prudente para la mayor protección de los trabajadores.

6.6.4. Prohibiciones

El Congreso de la Unión impone prohibiciones a las SIEFORE en el artículo 43 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro en los siguientes términos.

Artículo 48.- *Las sociedades de inversión tendrán prohibido lo siguiente:*

I. *Emitir obligaciones;*

II. *Recibir depósitos de dinero;*

III. *Adquirir inmuebles;*

IV. *Dar u otorgar garantías o avales, así como gravar de cualquier forma su patrimonio, salvo lo dispuesto por esta ley;*

V. *Adquirir o vender las acciones que emitan a precio distinto al que resulte de aplicar los criterios que dé a conocer el Comité de Valuación;*

VI. *Practicar operaciones activas de crédito, excepto préstamos de valores y reportos sobre valores emitidos por el Gobierno Federal, así como sobre valores emitidos, aceptados o avalados por instituciones de crédito, los cuales se sujetarán a las disposiciones de carácter general que expida el Banco de México.*

Tratándose de operaciones de reporto o de préstamo de valores, que en su caso se autoricen, las sociedades de inversión únicamente podrán actuar como reportadoras o prestamistas;

VII. *Obtener préstamos o créditos, salvo aquéllos que reciban de instituciones de crédito, intermediarios financieros no bancarios y entidades financieras del exterior, para satisfacer la liquidez que requiera la operación normal de acuerdo a lo previsto en esta ley.*

La obtención de estos préstamos y créditos se sujetará a las disposiciones de carácter general que expida el Banco de México, a propuesta de la Comisión;

VIII. Adquirir el control de empresas;

IX. Celebrar operaciones en corto, con títulos opcionales, futuros y derivados y demás análogas a éstas, así como cualquier tipo de operación distinta a compraventas en firme de valores, salvo cuando lo autorice el Banco de México a propuesta de la Comisión;

X. Celebrar operaciones que de manera directa o indirecta tengan como resultado adquirir valores, por más de un cinco por ciento del valor de la cartera de la sociedad de inversión de que se trate...

La Comisión en casos excepcionales y atendiendo a las consideraciones del caso concreto, podrá autorizar la adquisición de los valores a que se refiere el párrafo anterior hasta por un diez por ciento;

XI. Adquirir valores extranjeros distintos a los autorizados por la Comisión en el régimen de inversión. Estos valores no deberán exceder el 20% del activo total de la sociedad de inversión,...

6.7. Empresa Operadora de la Base de Datos Nacional SAR

La Base de Datos Nacional del SAR, y los requisitos a cubrir por la empresa que mediante concesión obtenga autorización para operar se establecen en los artículos 57 y 58 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Artículo 57.- La Base de Datos Nacional SAR, propiedad exclusiva del Gobierno Federal, es aquella conformada por la información procedente de los sistemas de ahorro para el retiro, conteniendo la información individual de cada trabajador y el registro de la administradora o institución de crédito en que cada uno de éstos se encuentra afiliado.

Artículo 58.- Se declara de interés público la operación de la Base de Datos Nacional SAR que tiene por finalidad la identificación de las cuentas individuales en las administradoras e instituciones de crédito, la certificación de los registros de trabajadores en las mismas, el control de los procesos de traspasos...

La prestación del servicio público a que se refiere este artículo se llevará a cabo por empresas operadoras que gocen de la concesión del Gobierno Federal, la que se otorgará discrecionalmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público oyendo la opinión de la Comisión.

Para obtener la concesión, las empresas operadoras deberán, entre otros requisitos, constituirse como sociedades anónimas de capital variable, sólo podrán participar en su capital social las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana y deberán tener íntegramente suscrito y pagado su capital mínimo exigido de conformidad con lo dispuesto por esta ley,...

Las empresas operadoras tendrán como objeto exclusivo:

I. *Administrar la Base de Datos Nacional SAR;*

II. *Promover un ordenado proceso de elección de administradora y de retiro de recursos por los trabajadores,...*

III. *Coadyuvar al proceso de localización de los trabajadores para permitir un ordenado traspaso de las cuentas individuales de estos últimos de una administradora a otra;*

IV. *Servir de concentradora y distribuidora de información relativa a los sistemas de ahorro para el retiro entre los participantes en dichos sistemas,...*

V. *Establecer el procedimiento que permita que la información... de los sistemas de ahorro para el retiro fluya de manera ordenada entre los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, los institutos de seguridad social y la Comisión;*

VI. *Indicar al operador de la cuenta concentradora para que éste efectúe las transferencias de recursos depositados en dicha cuenta a las cuentas de las administradoras;*

VII. *...procurarán evitar la duplicidad de cuentas, incentivando la unificación y traspaso de las mismas a la última cuenta individual abierta por el trabajador,...*

La unificación y traspaso se realizarán sin necesidad de solicitar previamente autorización del trabajador de que se trate...

A su vez el RLSAR, establecen también obligaciones a una Empresa Operadora de la Base de Datos Nacional del SAR en los artículos 38 y 39.

Artículo 38. Se establecerán medidas para proteger los recursos de los Trabajadores... durante el proceso de registro. Para tal efecto, las Empresas Operadoras con base en la información contenida en la Base de Datos Nacional SAR, certificarán la procedencia del registro de dichos trabajadores en la Administradora que haya elegido, haciendo del conocimiento de la Administradora de que se trate, de la aceptación o rechazo de registro.

El registro de un Trabajador... en una Administradora, surtirá efectos jurídicos a partir de su inscripción en la Base de Datos Nacional SAR,... se entenderá manifestado el consentimiento de la Administradora ... en los términos del contrato de administración de fondos para el retiro,...la falta de firma del representante ... en el contrato, no afectará la validez del mismo.

Artículo 39. Las Empresas Operadoras para otorgar seguridad al Trabajador...al realizar la certificación a que se refiere el artículo anterior, deberán verificar que no se encuentra registrada en la Base de Datos Nacional SAR otra Cuenta Individual a nombre de dichos trabajadores.

6.7.1. Consejo de Administración

Los miembros del Consejo de administración de una EOBDNSAR, de acuerdo a la regla cuarta de la Circular 62-1, deben auxiliarse de dos órganos:

CUARTA.- Los consejos de administración de las Empresas Operadoras, para la administración integral de riesgos, se auxiliarán de los siguientes órganos:

I. El Comité de Riesgo Operativo, y

II. La UARO.

Asimismo la regla quincuagésima tercera de la Circular 62-1 se establece:

QUINCUAGESIMA TERCERA.- *El consejo de administración de las Empresas Operadoras, para efecto de la Administración del Riesgo Operativo, deberá realizar lo siguiente:*

I. *Aprobar las políticas para la Administración del Riesgo Operativo, así como autorizar los niveles de tolerancia de dicho riesgo, propuestos por el Comité de Riesgo Operativo, y*

II. *Constituir un Comité de Riesgo Operativo cuyo objeto será la Administración del Riesgo Operativo a que se encuentre expuesta la Empresa Operadora de que se trate;*

III. *Aprobar el Manual de Políticas y Procedimientos para la Administración del Riesgo Operativo, así como las modificaciones que, en su caso, se realicen al mismo.*

6.7.2. Comité de Riesgo Operativo

La regla quincuagésima cuarta de la Circular 62-1, establece quién preside el comité de Riesgo Operativo y los demás integrantes de dicho órgano colegiado, en tanto la regla quincuagésima quinta precisa las funciones del Comité.

QUINCUAGESIMA CUARTA.- *El Comité de Riesgo Operativo de las Empresas Operadoras deberá ser presidido por el director general de la Empresa y estar integrado, al menos, por:*

I. *Un consejero titular;*

II. *El consejero independiente del Consejo de administración;*

III. *El responsable de la UARO, y*

IV. *El responsable designado por el consejo de administración de la Empresa Operadora a que se refiere el tercer párrafo de la regla quincuagésima sexta de las presentes reglas generales.*

El responsable de la gestión del Riesgo Operativo, los responsables de las áreas operativas, legales y de sistemas, y, en su caso, el asesor experto en la materia contratado por las Empresas Operadoras, deberán ser convocados a todas las sesiones del Comité de Riesgo Operativo, en las cuales participarán con voz, pero sin voto.

El Comité de Riesgo Operativo deberá sesionar al menos trimestralmente haciendo constar los acuerdos, en actas debidamente circunstanciadas y suscritas por todos y cada uno de los integrantes presentes en la sesión correspondiente.

QUINCAGESIMA QUINTA.- *El Comité de Riesgo Operativo de las Empresas Operadoras desempeñará las siguientes funciones:*

I. *Proponer, para aprobación del consejo de administración, los niveles de tolerancia al riesgo, por tipo de riesgo de acuerdo con lo establecido en las presentes disposiciones;*

II. *Aprobar y revisar, al menos una vez al año, la metodología, modelos, sistemas de medición, parámetros y escenarios, para identificar, medir, monitorear, limitar, controlar, informar y revelar los distintos tipos de Riesgo Operativo a que se encuentra expuesta la Empresa Operadora;*

III. *Opinar sobre el contenido del Manual de Políticas y Procedimientos para la Administración del Riesgo Operativo, a que se refiere la sección VIII del presente Capítulo, y someterlo a la autorización del consejo de administración de la Empresa Operadora y de la Comisión;*

IV. *Informar al consejo de administración sobre:*

a. *Los niveles de tolerancia al Riesgo Operativo de la Empresa Operadora en términos de lo previsto en las presentes reglas;*

b. *La cercanía o trasgresión de los niveles de tolerancia al Riesgo Operativo de la Empresa Operadora en términos de lo previsto en las presentes reglas, y*

c. *El impacto financiero que enfrentaría la Empresa Operadora...de la materialización del Riesgo Operativo, de acuerdo con...la UARO;*

VI. Informar al consejo de administración sobre las medidas correctivas implementadas por la cercanía o trasgresión de los niveles de tolerancia al riesgo establecidos (sic);

VIII. Desempeñar las funciones en materia de administración de riesgos que permitan dar cumplimiento a las presentes disposiciones, pudiendo auxiliarse del área que estime conveniente.

6.7.3. Unidad de Administración de Riesgo Operativo de las Empresas Operadoras

En las reglas: quincuagésima sexta y quincuagésima séptima de la Circular 62-1, se señala como deberá constituirse la UARO, así como las funciones que desempeñará el personal de la unidad.

***QUINCUAGESIMA SEXTA.-** La UARO podrá constituirse dentro de la estructura de la Empresa Operadora, o bien, podrá contratarse a un tercero para que preste este servicio. Lo anterior, sin perjuicio de que la responsabilidad de todos los actos de la UARO esté a cargo de dicha empresa.*

[...]

***QUINCUAGESIMA SEPTIMA.-** La UARO, para el cumplimiento de su objeto, desempeñará las siguientes funciones:*

***I.** Proponer al Comité de Riesgo Operativo la metodología para identificar, medir y monitorear el Riesgo Operativo, así como los modelos y sistemas de medición, seguimiento y control de dicho riesgo;*

***II.** Determinar y proponer al Comité de Riesgo Operativo, para su presentación al consejo de administración de la Empresa Operadora, los niveles de tolerancia a los riesgos previstos en las presentes reglas;*

***III.** Apoyar y orientar, de acuerdo con el modelo y la metodología de Administración de Riesgo Operativo autorizadas por el Comité de Riesgo Operativo...;*

IV. *Recibir mensualmente de las áreas operativa, legal y de sistemas informáticos...la siguiente información:*

a. *Clasificación de procesos operativos;*

b. *Factores de Riesgo Operativo...;*

c. *Eventos de pérdida por tipo de Riesgo Operativo materializado...;*

V. *Medir, monitorear y controlar el Riesgo Operativo al que se encuentran expuestas las Empresas Operadoras...;*

VI. *Registrar los eventos de pérdida por tipo de Riesgo Operativo materializados para lo cual deberán:*

a. *Clasificar los diferentes tipos de eventos de pérdida...y*

b. *Mantener una base de datos histórica que contenga el registro sistemático de los diferentes eventos de pérdida y el costo que represente su materialización; diferenciando el costo los trabajadores y el costo para las Empresas Operadoras...;*

VII. *Informar trimestralmente al Comité de Riesgo Operativo de la Empresa Operadora...;*

VIII. *Informar al menos trimestralmente a la Comisión, de acuerdo con los medios y formatos que la propia Comisión establezca, las consecuencias económicas, financieras o de prestigio derivadas de la materialización de los riesgos identificados, que la Empresa Operadora tendría que enfrentar;*

IX. *Investigar, documentar e informar en el momento en que se detectó alguna desviación de los niveles de tolerancia establecidos, las causas que originaron dicha desviación al Comité de Riesgo Operativo de la Empresa Operadora, al director general, al Contralor Normativo, en su caso, y a los responsables de los procesos operativos, legales y de sistemas informáticos; cuando proceda, la UARO deberá proponer las acciones correctivas necesarias, y*

X. *Elaborar el Manual de Políticas y Procedimientos para la Administración del Riesgo Operativo a que se refiere la sección VIII de este Capítulo, y someterlo a la opinión del Comité de Riesgo Operativo de la Empresa Operadora.*

Agotada la exposición de los incisos previstos en el índice del presente capítulo, damos por concluido el mismo. En el capítulo 7 planteamos soluciones que permitan proteger de actualizaciones adversas el saldo acumulado para el retiro de los trabajadores; el traspaso indebido de cuenta individual; el cobro excesivo de comisiones, siendo la solución de fondo para terminar con las contingencias señaladas retirar la administración e inversión de los recursos de los SAR a las instituciones financieras privadas y, en su lugar, autorizar solamente al IMSS e ISSSTE la administración e inversión del ahorro acumulado en la cuenta individual de cada trabajador.

Para lograr el propósito expuesto en el párrafo anterior es necesario llevar a cabo una reforma legislativa integral, que involucra cinco Leyes federales y el reglamento de una de ellas, cuatro en el ámbito del Derecho de la Seguridad Social: Ley del Seguro Social, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y, en la esfera del Derecho Bancario, la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

Asimismo, la importancia de acelerar el establecimiento de la cultura del ahorro para el retiro entre los trabajadores afiliados e imponer a los trabajadores no afiliados y trabajadores independientes que trabajen en el mercado formal o en el informal la obligación de abrir una cuenta individual para adquirir el derecho legislado de cobrar una pensión en la vejez.

CAPÍTULO 7

PROPUESTA DE REFORMA LEGISLATIVA INTEGRAL PARA SOLUCIONAR RECURRENCIA Y CONTINGENCIAS QUE AFECTAN LA CUENTA INDIVIDUAL, LA SUBCUENTA DE VIVIENDA Y LAS PENSIONES DEL SEGURO DE RETIRO

Con el inicio de la segunda etapa del SAR en 1997, se abrió la puerta al ahorro individual para el retiro pero también para contingencias administrativas y financieras entre las que destacan: el traspaso indebido de cuenta individual que a su vez produce también otro traspaso indebido, el de la subcuenta de vivienda.

El cobro excesivo y recurrente de comisiones implica una contingencia a la que, a partir de marzo de 2008 y bajo la vigencia del nuevo régimen de inversión de los recursos del SAR, se unió otra contingencia, la de minusvalía derivada de aquellas inversiones de alto riesgo permitidas a las SIEFORE y, peor todavía, carentes de algún seguro que subsane el riesgo de pérdida que se traduce en detrimento que se refleja en el respectivo estado de cuenta como actualización adversa del saldo de la cuenta individual.

Así la minusvalía y el cobro excesivo de comisiones al final del camino incidirán en el monto de las pensiones del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; por otra parte, el traspaso indebido violenta el principio de respeto a la libre decisión y voluntad del trabajador en relación con la AFORE que ha elegido y obstaculiza el trámite de crédito hipotecario. Las contingencias financieras y administrativas violentan los derechos sociales de los trabajadores.

Por lo que hace al problema de la falta de cultura de ahorro para el retiro entre los trabajadores no afiliados o trabajadores independientes, afectará al erario si no se realiza una reforma legislativa integral tendiente a solucionar los efectos de las contingencias expuestas que pondrían en crisis al SAR y al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

Para la solución a las situaciones planteadas utilizaré como métodos cuatro figuras filosóficas: *La analogía de proporcionalidad y la analogía por atribución, el término medio aristotélico y la equidad aristotélica.*

7.1. Nuevo régimen de inversión de Fondos de Ahorro para el Retiro

El Congreso de la Unión en abril de 2007 propuso una reforma al régimen de inversión de los fondos de ahorro para el retiro que tras ser aprobada, se publicó el 15 de junio del mismo año. El nuevo régimen de inversión inició vigencia el 16 de marzo de 2008. La reforma al artículo 74 de la LSAR permite a la CONSAR agregar al régimen de inversión tres nuevas SIEFORE a las dos existentes.

CONSAR hizo la distribución de los trabajadores conforme a su edad, determinando así los instrumentos (riesgo-beneficio) en que habrían de invertir las SIEFORE. CONSAR autorizó a las SIEFORE invertir un porcentaje del saldo de la cuenta individual de las SIEFORE Básica 5, 4, 3, en instrumentos financieros de alto riesgo (sector bursátil), altos rendimientos a largo plazo porque la edad de retiro de los trabajadores de dichas SIEFORE es lejana (26 años a 45 años).

Las AFORE, antes del 30 de septiembre de 2007, enviaron estado de cuenta a los trabajadores, adjuntando carta informativa del nuevo régimen de inversión y un formato para quien decidiera trasladar su ahorro a una SIEFORE distinta de la asignada; no reenviar la solicitud de traslado de ahorros a una SIEFORE distinta significaba que el trabajador permanecería en la SIEFORE asignada.

Concluida la asignación, se depositaron los ahorros de retiro a partir del 28 de marzo de 2008 en la SIEFORE correspondiente a cada trabajador con la prerrogativa de que cada titular de cuenta individual podría solicitar traslado del ahorro a una SIEFORE distinta a condición de elegir una de personas de mayor edad (menor riesgo de inversión) y por tanto menor rendimiento. Los trabajadores mostraron poco interés por el nuevo régimen de inversión de fondos para el retiro.

No obstante, algunas AFORE derivado de las inversiones de alto riesgo realizadas por las SIEFORE con autorización de CONSAR en el primer semestre de 2008, reportaron en su respectivo estado de cuenta a los trabajadores la actualización adversa del saldo de la subcuenta de retiro. Hubieron trabajadores que solicitaron aclaración a la UNE de su AFORE por la disminución del saldo. La UNE explicó que parte de los ahorros de retiro se habían invertido en acciones del sector hipotecario internacional, las cuales disminuyeron su valor a causa de una

crisis hipotecaria en Estados Unidos. Por lo tanto, al convertir el valor de las acciones de dólares a pesos se reflejó la minusvalía.

Se sugirió a los trabajadores tener calma porque en tanto no se realizara la venta de acciones la afectación sólo era en el papel. La respuesta no dejó satisfechos a algunos trabajadores y por ello buscaron asesoría jurídica. En respuesta, se sugirió promover juicio civil para demandar el pago de daños y perjuicios a la AFORE, con la salvedad para la institución de argumentar que invirtió en instrumentos autorizados por CONSAR.

7.2. La cuenta individual, sus principales contingencias y la cultura del ahorro para el retiro

Las principales contingencias que afectan a la cuenta individual son: integración de fondos SAR 1992-1997, duplicidad de cuentas por tener el trabajador dos o más números de seguridad social o compartir número de seguridad social con otro trabajador, actualización adversa de saldo, traspaso indebido y recurrencia del cobro excesivo de comisiones.

De las contingencias señaladas en el párrafo anterior, sólo proponemos en incisos posteriores solución a las contingencias financieras y administrativa: actualización adversa de saldo, cobro excesivo de comisiones por estar directamente vinculadas con los recursos del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. En cuanto a la contingencia administrativa que representa el traspaso indebido, por atentar contra el principio de respeto a la libre decisión y voluntad del trabajador en relación con la AFORE que elija. Asimismo por obstaculizar la concreción del trámite de crédito hipotecario ante INFONAVIT.

Respecto a la falta de cultura de ahorro para el retiro tratándose de los trabajadores independientes que durante su vida laboral se dediquen a realizar una actividad productiva por cuenta propia ya sea de manera formal o informal, pueden convertirse en su senectud en un problema porque en la medida que no ahorren para su retiro será insuficiente el erario federal para sostener programas asistenciales que proporcionen el pago de una pensión mensual no contributiva.

7.3. Figuras filosóficas en la solución de contingencias

Para proponer solución a las contingencias utilizamos: *La analogía de lo jurídico como proporcionalidad* porque permite distinguir la calidad que tienen el trabajador inversionista y el inversionista particular que *per se* son en parte iguales y en parte distintos. *La analogía de lo jurídico como atribución* porque su aplicación facilita la percepción de lo debido, esto es, la cantidad que la AFORE y SIEFORE deberán depositar en la cuenta individual al trabajador inversionista. *La teoría del término medio aristotélico* porque permite al entendimiento percibir la mejor decisión como aquella que tiende al término medio según la razón y la prudencia al tiempo que evita incurrir en exceso o defecto en la entrega de lo debido, y, *la equidad aristotélica* porque permite mostrar que el cobro de comisiones no ha de establecerse según lo acumulado por el trabajador en su cuenta individual sino conforme al rendimiento reportado en cada periodo por la AFORE. La falta de educación y cultura de ahorro para el retiro entre trabajadores no afiliados e independientes, es grave porque de no ahorrar para su retiro los trabajadores en comento pueden convertirse en pocos años en una carga social.

El uso de figuras filosóficas es porque el Congreso de la Unión desde 1982 establece el marco de la Seguridad Social en mínimos legales. Por ejemplo, la reforma de 2007 al régimen de inversión de los SAR transfiere el riesgo de pérdidas al ahorro acumulado en las cuentas individuales. Aunque el régimen de inversión del SAR pretende incrementar el ahorro para el retiro, es contradictorio frente a la desprotección de actualizaciones adversas del ahorro acumulado por cada trabajador. Así resulta necesario reformar el marco de la Seguridad Social para incluir principios éticos y de justicia social al mismo tiempo retirar la administración e inversión de los recursos del SAR a las AFORE porque buscan lucrar, no protegen los fondos administrados y no buscan el beneficio de los pensionistas.

Por tanto, el Congreso ha de percibir que en Seguridad Social legalidad no es sinónimo de justicia social y tampoco de ética, luego un orden jurídico de la Seguridad Social alejado de la ética y de lo social es injusto, aunque sea legal.

7.4. Actualización adversa del saldo de la cuenta individual

En el régimen privado de capitalización a través de cuenta individual el incremento del ahorro de las subcuentas de la cuenta individual (excepto la subcuenta de vivienda) depende de dos variables: 1. Que derivado de las inversiones realizadas por la SIEFORE en instrumentos financieros autorizados por CONSAR se genere Rendimiento Neto y el trabajador mantenga una relación de trabajo que permita su aseguramiento en el régimen obligatorio del Seguro Social que proporciona el IMSS o el ISSSTE; 2. Para que con las aportaciones obrero-patronales al mismo tiempo que incrementan las semanas de cotización en el IMSS, los años cotizados en el ISSSTE y lo depositado en la subcuenta de vivienda de INFONAVIT, se incremente también el ahorro de la cuenta individual.

Si bien el incremento de lo ahorrado en la cuenta individual se supedita al Rendimiento Neto que reporte la AFORE, no basta con la experiencia del personal de la SIEFORE para invertir el ahorro de la cuenta individual en instrumentos financieros. También es necesario que a los instrumentos financieros en que invierta la SIEFORE no los afecte una contingencia financiera.

En este orden de ideas, la presencia de contingencias financieras vinculadas con sectores en los cuales invierten la SIEFORE afecta la actualización favorable del saldo de la cuenta individual e impide el propósito del nuevo régimen de inversión que es el de incrementar el ahorro para el retiro acumulado en la cuenta individual de cada trabajador.

Identificación del problema

El régimen privado de capitalización tiene el objetivo de fomentar en los trabajadores el ahorro para su retiro; la reforma al régimen de inversión de 2008 tiene el objetivo de coadyuvar al Rendimiento Neto que incremente el ahorro de la cuenta individual a través de inversiones en instrumentos financieros de alto riesgo a largo plazo. Las inversiones de fondos de retiro en instrumentos financieros de alto riesgo se sujetan a las reglas del Mercado de Valores y por lo tanto no basta

con la experiencia de las SIEFORE para invertir recursos de retiro en instrumentos financieros, pues, es además muy necesaria la inexistencia de crisis financieras.

La imposibilidad de pronosticar con exactitud una crisis financiera que afecte las inversiones de fondos de retiro realizadas por las SIEFORE, como lo fue la minusvalía provocada por la crisis financiera de Estados Unidos en 2008, hizo que el Congreso de la Unión el 21 de enero de 2009 para contrarrestar el efecto adverso de minusvalías adicionase el artículo 44 Bis a la LSAR.

Artículo 44 Bis.- Cuando habiendo cumplido el régimen de inversión autorizado se presenten minusvalías derivadas de situaciones extraordinarias del mercado, la administradora que opere la sociedad de inversión de que se trate lo notificará a la Comisión dentro de un plazo que no excederá de un día hábil.

Recibida la comunicación de la administradora, la Junta de Gobierno de la Comisión tendrá facultades extraordinarias para ordenar de forma expedita la modificación en el régimen de inversión que había sido autorizado y la recomposición de la cartera que se encuentre en riesgo, a fin de garantizar las mejores condiciones para los trabajadores.

No obstante autorizar el artículo 44 Bis. la recomposición de la cartera que se encuentre en riesgo, la actual situación económica en la zona euro puede derivar en la salida de algunos países integrantes entre ellos Grecia, y aunado a la desaceleración en Estados Unidos supone que las crisis financieras serán cada vez más recurrentes y con ello la presencia de futuras minusvalías. Por lo tanto, además de las medidas señaladas en el artículo citado, en México se debe aplicar un mecanismo que subsane el efecto perjudicial de crisis financieras para eliminar actualizaciones adversas del saldo de la cuenta individual.

Principios en conflicto

En materia del Mercado de Valores tiene prioridad el principio de riesgo-rendimiento en las inversiones. A los inversionistas, salvo que el intermediario financiero derivado del contrato de intermediación no cumpla las instrucciones

para la inversión de recursos, les es imposible reclamar alguna indemnización porque se está consciente que las decisiones acertadas al invertir capital y la ausencia de contingencias financieras da ganancias. En cambio, desaciertos al invertir y contingencias financieras se traducen en pérdidas.

En Derecho de la Seguridad Social tiene prioridad el principio de utilidad social y utilidad pública, así el ahorro de retiro es el medio que permitirá al trabajador obtener una pensión del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez que es el fin. Si bien las inversiones de alto riesgo del Mercado de Valores favorecerán a largo plazo los intereses de utilidad social y utilidad pública al incrementar el ahorro acumulado. Aunque es imposible evitar posibles pérdidas en inversiones de este tipo si es posible remediarlas mediante la constitución de un seguro que subsane pérdidas futuras derivadas de inversiones de alto riesgo y así concretar el principio de utilidad social y utilidad pública en el Seguro RCV y en un seguro de vejez para trabajadores independientes.

Derecho inobservado

Derecho del trabajador a mantener el saldo acumulado en la cuenta individual anterior a inversiones de riesgo que por minusvalías reporten pérdidas.

7.4.1. Solución a la actualización adversa

La mínima exigencia jurídica entre quienes suscriben un contrato bursátil es cumplir aquello a lo cual se han comprometido las partes. Por ejemplo, en un contrato de intermediación bursátil el inversionista (cliente) confiere un mandato general para actos de intermediación bursátil a cambio el intermediario se obliga a actuar conforme a las instrucciones del cliente en los siguientes términos:

Discrecional: el intermediario no requiere autorización previa del cliente para invertir; no discrecional: el cliente debe autorizar la inversión al intermediario; o

Discreción limitada: el cliente limita el monto de la inversión y tipo de valores en que se invierte.

Con independencia de la instrucción del inversionista para la inversión de los recursos entregados al intermediario bursátil este sólo quiere incrementar su capital, sabe el riesgo que implica invertir en el Mercado de Valores y está consciente que puede ganar o perder y aún así pagar el servicio al intermediario.

Hablemos ahora del contrato de administración de fondos para el retiro, medio regulador de la relación jurídica entre AFORE, SIEFORE y un trabajador: por este contrato el trabajador adquiere accesoriamente la naturaleza de inversionista y entrega a la AFORE los haberes de su ahorro para el retiro mismos que la SIEFORE invierte en distintos instrumentos financieros nacionales y extranjeros autorizados por CONSAR; a cambio la SIEFORE reporta rendimientos y la AFORE deposita los rendimientos que obtenga cada trabajador por la inversión de recursos en su cuenta individual previo descuento del cobro de las comisiones autorizadas por CONSAR como resultado de un porcentaje sobre el valor de los activos administrados.

Por las razones expuestas, estamos en presencia de relaciones jurídicas que por analogía “según proporción”²¹⁶ son en parte iguales, en parte distintas; son iguales porque los recursos del inversionista y del trabajador los invierte un intermediario bursátil o la SIEFORE respectivamente en el Mercado de Valores para obtener rendimientos.

Son distintos porque el inversionista quiere incrementar su capital en cuanto a su interés convenga; y el trabajador sólo pretende incrementar el ahorro de la subcuenta de RCV para disfrutar de una pensión en la senectud.

En atención a que ambos contratos admiten relaciones de analogía y como hemos anunciado que utilizaremos como método de solución de contingencias *la*

²¹⁶ La analogía es un vocablo introducido por los griegos, en su concepción más exacta significa “según proporción”, lo que supone una relación del entendimiento que concibe un ente con relación a otro.

Este proceder discursivo, es el propio del derecho, pues se infieren o se aclaran ciertas relaciones jurídicas por referencia a otras, de manera que de lo que propiamente se trata en el derecho es de establecer en qué sentido y bajo qué aspecto, determinadas cosas o relaciones le son propias, debidas a cada sujeto, y por tanto constitutivas de su derecho. Platas Pacheco, María del Carmen, *Filosofía del derecho. Analogía de proporcionalidad*, 2a. ed., México, Porrúa, 2006, p. 55.

analogía de proporcionalidad y la analogía por atribución procede citar la explicación que del método referido nos aporta la Doctora Platas:

Tanto en el caso de la justicia como en el de cualquier otra realidad social, referirse a la analogía como instrumento metódico del quehacer metafísico, exige entender primero la analogía de proporcionalidad y después la analogía de atribución, entendida como semejanza de relaciones. En otras palabras, de lo que se trata en el derecho, es de asumir la analogía de proporcionalidad como condición necesaria y sólo la de atribución como referida a ésta. La aclaración es pertinente en virtud de que parece que la modernidad, de manera específica en algunos de los autores positivistas, ha pretendido desconocer o ignorar la analogía de proporcionalidad y sobre la base de la atribución, establecer ordenamientos en los que se adscriben o se niegan al sujeto relaciones de proporcionalidad necesaria...

Según el método analógico de proporcionalidad, la razón significada se denomina tal en virtud de su forma absolutamente en sí considerada, en cambio, en el procedimiento por atribución, los analogados hacen referencia a una forma, que en el primero está propia e intrínsecamente y, en otros impropia y extrínsecamente, como cuando la salud es referida propiamente al animal e impropriamente a la medicina. De ahí que la vía más segura en la interpretación jurídica sea la primera, es decir, considerar la justicia en sí como lo primero y más conocido y a partir de esta consideración descender a la realidad de donde intuimos la justicia en sí misma considerada.

El principio de lo justo, de lo debido “en sí” y permanente está potencialmente abierto a lo contrario, es decir, en tanto que en potencia puede ser justo o injusto, debido o indebido, pero no en cuanto a acto.

Por ejemplo, en el caso de la justicia conmutativa, la proporción es aritmética de manera que lo proporcionalmente equitativo de cuatro sea dos y dos. Sin embargo, dentro de las múltiples divisiones de la cuatricidad está el tres

y el uno. En tal caso, el principio de equidad puede ser violentado, pues en potencia, los contrarios son simultáneos.

También en el caso de la justicia distributiva se usa como método la analogía de proporcionalidad, sólo que en lugar de poner énfasis en el objeto debido, lo pone en la dignidad de la persona a quien se le debe. En este sentido, la proporcionalidad, a diferencia de la justicia conmutativa, es geométrica, no aritmética. Y la igualdad va en proporción a la participación del sujeto o parte con el todo de la comunidad.²¹⁷

Justamente en el mismo hilo conductor se pronuncia Santo Tomás de Aquino:

*La justicia trata sobre ciertas operaciones exteriores, es decir, la distribución y la conmutación, que consisten en el uso de realidades exteriores: cosas, personas u obras. De las cosas, cuando uno, por ejemplo, quita o restituye a otro un objeto suyo; de las personas, cuando alguien comete una injuria contra la persona misma de un hombre, por ejemplo, hiriéndole o afrentándole, o también cuando le tributa reverencia; y de las obras, cuando alguno exige de otro lo que es justo o presta a otro algún servicio.*²¹⁸

De lo explicado por la Doctora Platas y ejemplificado por el Aquinante se infiere que *la analogía de proporcionalidad en lo jurídico* es el elemento esencial en la relación jurídica, porque constituye la calidad entre los analogados (hijos respecto de sus Padres o inversionistas respecto del intermediario bursátil), esto es, la deuda, “lo debido”²¹⁹ entre éstos; mientras *la analogía de lo jurídico como*

²¹⁷ *Ibidem*, pp. 73, 74 y 75.

²¹⁸ Aquino Tomás, *Suma de Teología, partes de la justicia cuestión 61 artículo 2, 4a. ed.*, Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos, 2001, t. III, p. 513.

²¹⁹ Lo debido es término medio e hilo conductor del razonamiento jurídico, es la causa primera del derecho. La subordinación de las cosas y la alteridad entre los hombres hacen evidente que el elemento vinculante de las relaciones jurídicas es una deuda, éste es pues el elemento común y absolutamente necesario de todo lo que llamamos con propiedad jurídico. Platas Pacheco, María del Carmen, *op. cit.* p. 2.

atribución define la cantidad de lo debido a cada analogado sea por estar previsto en un contrato, la Ley o ambos.

Así *la analogía de lo jurídico como proporcionalidad* hace semejantes al inversionista y al trabajador porque ambos suscriben contratos: el inversionista un contrato de intermediación financiera con un intermediario financiero, y el trabajador un contrato de administración de fondos para el retiro con una AFORE.

Ahora bien, no aumenta la calidad del inversionista privado por invertir un mayor capital, tampoco disminuye la calidad de inversionista del trabajador si la SIEFORE invierte un bajo porcentaje de sus fondo de ahorro para el retiro; luego la semejanza no está en el porcentaje invertido por el primero o por el segundo.

La semejanza se configura en la firma de un contrato en el ámbito financiero-bursátil, por el cual las partes son susceptibles de obtener ganancias o tener pérdidas. En consecuencia, la ganancia o pérdida constituye la deuda, lo que es debido por el intermediario financiero frente al inversionista y por la AFORE frente al trabajador, lo debido que se deriva de la relación contractual que implica: inversión de capital del inversionista y un porcentaje ahorro del trabajador en instrumentos de riesgo colocados en el Mercado de Valores. De lo debido se desprende la analogía de lo jurídico como atribución, lo cual tiene que ver con la cantidad debida. Si bien el inversionista particular y el trabajador reciben una cantidad el uno del intermediario financiero y el otro de la AFORE, la cantidad a entregar está supeditada a la cantidad invertida y el porcentaje contractual.

No necesariamente puede advertirse en un primer momento la equilibrada entrega de lo debido sin incurrir en la entrega en exceso o defecto de lo debido, por ello una plausible forma de dar lo debido sin incurrir en exceso o defecto es aplicar el término medio, conforme lo expresó Aristóteles:

Llamo término medio de una cosa al que dista lo mismo de ambos extremos y éste es uno y el mismo para todos;... al que ni excede ni se queda corto, y éste no es ni uno ni el mismo para todos. Por ejemplo, si diez es mucho y dos es poco, se toma el seis como término medio en cuanto a la cosa, pues excede y es excedido en una cantidad igual, y en esto consiste el medio según la proporción

*aritmética... Así pues todo conocedor evita el exceso y el defecto, y busca el término medio y lo prefiere...*²²⁰

Será exceso el cobro de comisiones y defecto no reportar rendimientos en la cuenta individual. En ausencia de rendimientos, el término medio exige mantener el saldo anterior a la minusvalía, y la abstención de cobro de comisiones de la AFORE. Así no hay exceso ni defecto en la entrega de lo debido.

7.5. Cobro excesivo de comisiones

Para 2012 la CONSAR autorizó el cobro de comisiones a las AFORE conforme al porcentaje del valor de los activos administrados por cada \$1,000.00 acumulados en cada cuenta individual que administran. Por ejemplo, si un trabajador tiene acumulados \$100,000.00 y su cuenta la administra Invercap AFORE a la cual se autoriza cobrar el 1.59%, porcentaje que resulta ser el cobro más alto de comisiones durante 2012, dicho trabajador pagará el 1.59% por cada \$1,000.00 acumulados, esto es, pagará 100 veces 1.59%. Lo cual será un exceso en el cobro de comisiones y defecto si la SIEFORE reporta rendimiento inferior a las comisiones cobradas a lo largo del periodo que comprenda el estado de cuenta.

Identificación del problema

El porcentaje en el cobro de comisión ha disminuido consistentemente los últimos años, pero en 2012 CONSAR autoriza a las AFORE cobrar el porcentaje de comisiones por cada \$1,000.00 acumulados en la cuenta individual según informa en su página en *internet*. De dicha autorización y atendiendo a que las AFORE persiguen el lucro, se infiere que este año el rendimiento será muy bajo, por ello las AFORE cobrarán las comisiones del saldo acumulado lo cual constituye un exceso no obstante que la comisión más alta sea de 1.59%. Es de

²²⁰ Aristóteles, *Ética nicomaquea*, tr. Julio Pallí Bonet, Madrid, Gredos, 1985, Biblioteca Clásica Gredos número 89, p. 168, 169. (L II, 6,1106a 25-35, 1106b 5).

tomar en cuenta que dicho porcentaje se cobrará por cada \$1,000.00 acumulados en la cuenta individual de cada trabajador.

Principio inobservado

Principio de equidad en el cobro de comisiones conforme al rendimiento reportado y no de acuerdo al saldo acumulado en la cuenta individual.

Derecho inobservado

El derecho del trabajador al cobro equitativo de comisiones por las AFORE, de acuerdo con el rendimiento reportado en el periodo que comprende el estado de cuenta y no basado en el saldo acumulado en la cuenta individual, lo cual se traduce en el justo incremento del saldo acumulado en la cuenta individual en cada periodo del estado de cuenta.

7.5.1. Solución al cobro excesivo de comisiones

En la relación entre trabajador y AFORE es un exceso de la AFORE el cobro de comisiones basado en el saldo acumulado en la cuenta individual por pequeño que sea el porcentaje autorizado por CONSAR, así como sería un defecto que la SIEFORE no reporte rendimiento en la cuenta individual en cada periodo que comprenda un estado de cuenta.

Asimismo, es un exceso de la AFORE el cobro de comisiones que al confrontar con el rendimiento resulte mayor la comisión que el rendimiento. Así, es defecto que CONSAR permita a las AFORE dichos excesos.

Consecuentemente el término medio exige que el cobro de comisiones no sea ni igual ni mayor a los rendimientos reportados sino como máximo el cincuenta por ciento de los rendimientos reportados y no el cobro de comisiones sobre el saldo acumulado. Así no hay exceso ni defecto en la entrega de lo debido, y por consiguiente no hay detrimento sino incremento del saldo en la cuenta individual.

Lo expuesto en los párrafos anteriores sigue el pensamiento de Aristóteles y de John Rawls en cuanto a que: *...la justicia social: proporciona un modo para asignar derechos y deberes en las instituciones básicas de la sociedad y definen la distribución apropiada de los beneficios y las cargas...*²²¹

Asimismo, es menester tomar en cuenta que el saldo de la cuenta individual de cada trabajador es el patrimonio para su retiro, de ahí que deba hacerse lo necesario para que el cobro de comisiones sea equitativo, siendo esto último en lo que coincidimos de acuerdo a lo expresado por Aristóteles.

*...alabamos lo equitativo y al hombre que lo es...lo justo y lo equitativo son lo mismo, y aunque ambos son buenos, es mejor lo equitativo. Lo que ocasiona la dificultad es que lo equitativo, si bien es justo, no lo es de acuerdo con la ley...La causa de ello es que toda ley es universal y hay casos en los que no es posible tratar las cosas rectamente de un modo universal...Por lo tanto...el legislador omite y yerra al simplificar, el que se corrija esta omisión, está bien pues el mismo legislador habría hecho la corrección de haber estado presente y habría legislado así si lo hubiera conocido...tal es la naturaleza de lo equitativo: una corrección de la ley en la medida en que su universalidad la deja incompleta.*²²²

En México, por el principio de legalidad ningún servidor público haría lo mostrado por Aristóteles y la naturaleza humana impide al particular conducirse con equidad, por lo tanto es necesario incluir la equidad en la Ley para, de manera tal, ser observada obligatoriamente por servidores públicos y particulares.

7.6. Traspaso indebido de cuenta individual

El Agente Promotor de una AFORE, para obtener una comisión, tramita el traspaso indebido de cuenta individual y para lograrlo falsifica la firma del trabajador o bien lo engaña o intimida con la intención de que firme la solicitud de

²²¹ Rawls, John, *Teoría de la justicia*, 2a. ed., trad. María Dolores González, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 18.

²²² Aristóteles, *op. cit.*, nota 8, p. 264, 265. (L. V, 10, 1137b - 25).

traspaso. CONSAR, a través de la Circular CONSAR 05-11, aplica medidas para inhibir el traspaso indebido, no obstante es una práctica recurrente.

Identificación del problema

El trabajador que recibe constancia de traspaso indebido de cuenta individual para revertir la contingencia administrativa debe realizar alguno de los dos procedimientos que a continuación se describen:

1. Presentar reclamación ante la CONDUSEF, siempre y cuando el traspaso no tenga más de 180 días naturales de realizado, y denunciar al Agente Promotor por el delito de falsificación de documentos en el ministerio público.

2. Solicitar el traspaso de la cuenta individual a una AFORE que ofrezca mayor Rendimiento Neto, lo cual implica liquidar las acciones y un posible detrimento del saldo acumulado en la cuenta individual.

En consecuencia, el Agente Promotor no sólo es irrespetuoso de la voluntad del trabajador a decidir respecto de la AFORE que elija para administrar su cuenta individual, además lo obliga a descuidar su trabajo para reclamar y regresar las cosas al momento anterior de iniciar el traspaso indebido. Además si han transcurridos 180 días del traspaso indebido el trabajador sólo puede efectuar el traspaso a una AFORE que ofrezca mayor Rendimiento Neto o esperar un año en la AFORE donde indebidamente se envió la cuenta individual para solicitar el traspaso a la AFORE de su agrado.

Principio inobservado

El Agente Promotor atenta contra el principio de respeto a la libre decisión y voluntad del trabajador en relación con la Administradora que elija.

Derecho inobservado

Al Agente Promotor no le significa en todo momento el respeto al derecho a decidir del trabajador; por ello cada vez que realiza el traspaso indebido de una

cuenta individual además de lo referido causa perjuicio al trabajador y provoca dos efectos:

1. Produce una contingencia administrativa; y
2. Alterar el orden público, porque con su indebido proceder comete delito al falsificar la firma del titular de la cuenta individual en la solicitud de traspaso o, recurriendo al engaño, logra que el trabajador firme la solicitud de traspaso.

7.6.1. Solución al traspaso indebido

Entre trabajador y Agente Promotor hay analogía, son iguales en cuanto a ser ambos trabajadores y distintos porque el trabajador contrata una AFORE para obtener de ésta la administración de lo depositado en su cuenta individual, y, a su vez, el promotor es contratado por una AFORE para brindar servicio al trabajador.

En este sentido, lo debido es brindar calidad en el servicio de parte del agente promotor cuando es solicitado por un trabajador.

El término medio lo constituye la adecuada asesoría y servicio brindado por un Agente Promotor de AFORE a solicitud de un trabajador; es exceso proporcionar información no solicitada que propicie confusión en el trabajador, y el defecto causar perjuicio al Agente Promotor al trabajador al realizar traspaso indebido de su cuenta individual falsificando su firma o engañándolo.

Consecuentemente, para mantener la equidad entre el derecho del agente promotor a dedicarse a la actividad que le acomode y salvaguardar el principio de respeto a la libre decisión y voluntad del trabajador de elegir AFORE, proponemos una medida preventiva que no termina con el traspaso indebido y una medida correctiva que sí terminaría con el traspaso indebido de cuenta individual a saber: la primera, consiste en asignar supervisores a un grupo de Agentes Promotores en cada una de las AFORE.

Imaginemos a un supervisor bajo cuyo cargo tiene a varios Agentes Promotores de los que recibe información de traspasos de cuentas individuales de trabajadores. De los datos personales de cada trabajador saldría la información para contactar a alguno de los recién afiliados a la AFORE, y concertar una

entrevista. El ánimo de la entrevista giraría en torno de constatar la veracidad del trámite y labor del Agente Promotor. En caso de hallar falsedad en el trámite, evitar perjuicios al trabajador y sancionar administrativamente la AFORE al Agente Promotor.

En cuanto a la medida correctiva o de fondo que terminaría con el traspaso indebido de cuenta individual, involucra a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a CONSAR toda vez que mediante decreto se instruirían para revocar la autorización a las AFORE hoy activas, excepto PENSIONISSSTE.

La revocación a las AFORE de la autorización para operar como administradoras de fondos de ahorro para el retiro tendría el propósito de retirar a los particulares la administración e inversión de los recursos del SAR y, al mismo tiempo, encomendar la administración e inversión del SAR a PENSIONISSSTE por lo que respecta a los fondos de ahorro de retiro de los trabajadores al servicio del Estado y, por añadidura, se crearía otro organismo público con el nombre de PENSIONIMSS para encargarse de administrar e invertir los recursos del SAR ahorrados por trabajadores afiliados al régimen obligatorio del IMSS.

Así, con la existencia de sólo dos organismos públicos administradores de cuentas individuales que no pagarían comisión al personal de base de cada instituto por realizar el trámite de traspaso de cuenta individual, se terminaría con esta práctica indebida.

7.7. Traspaso indebido de subcuenta de vivienda

El Agente Promotor que realiza el traspaso indebido de cuenta individual causa dos contingencias administrativas: el traspaso de la cuenta individual, *per se*, y el traspaso indebido de subcuenta de vivienda.

Identificación del problema

El Agente Promotor con la realización de un traspaso indebido de cuenta individual obstaculiza administrativamente el trámite de un crédito hipotecario que realiza un trabajador ante el INFONAVIT.

Principio inobservado

El principio de respeto a la libre decisión y voluntad del trabajador en relación con la Administradora que elija.

Derecho inobservado

El derecho social inobservado por un Agente Promotor del cual es titular el trabajador es el previsto en el artículo 123 constitucional apartado "A", fracción XII, que tutela el derecho de todo trabajador afiliado al régimen obligatorio del Seguro Social derivado de la relación laboral en términos de la Ley Federal del Trabajo, que consiste en tramitar con libertad, sin ningún obstáculo administrativo y en el momento conveniente a sus intereses un crédito financiado por INFONAVIT, una vez cubiertos los requisitos del trámite correspondiente.

Por las razones expuestas, el traspaso indebido obstaculiza al trabajador el trámite de un crédito de vivienda, porque INFONAVIT debe esperar a que concluya el traspaso entre AFORE transferente y AFORE receptora.

7.7.1. Solución al traspaso indebido de la subcuenta de vivienda

El artículo 159 de la Ley del Seguro Social expresa en el párrafo segundo de la fracción I, la integración de la cuenta individual de los trabajadores, y a su vez en el párrafo tercero de la misma fracción el legislador enfatiza que las AFORE deben entregar los recursos de la subcuenta de vivienda al INFONAVIT:

Artículo 159. Para efectos de esta Ley...

I... La cuenta individual se integrará por las subcuentas: de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; de vivienda y de aportaciones voluntarias.

Respecto de la subcuenta de vivienda las Administradoras de Fondos para el Retiro deberán hacer entrega de los recursos al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores...

Del último párrafo del artículo en cita se desprende que las AFORE sólo se encargan de administrar los haberes acumulados en la: subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; y la subcuenta de aportaciones voluntarias, asimismo de invertir dichos haberes a través de las SIEFORE.

Por lo tanto, al redactar el artículo 159 el legislador no advirtió el exceso al integrar la subcuenta de vivienda en la cuenta individual y al mismo tiempo constituye un defecto porque los fondos de vivienda no son en ningún momento administrados por las AFORE. Sin embargo, del exceso y defecto descritos al presentarse un traspaso indebido se ocasionaría un perjuicio al trabajador que pretende tramitar un crédito hipotecario. Así, se sigue que para eliminar el defecto, el exceso y evitar el perjuicio por traspaso indebido de subcuenta de vivienda lo eficaz es deslindar de la cuenta individual la subcuenta de vivienda y así terminar con el traspaso indebido de la misma.

7.8. El trabajador independiente y la cultura de ahorro para el retiro

Entre los trabajadores mexicanos afiliados, no afiliados e independientes hay dos denominadores: la falta de educación y la falta de cultura de ahorro para el retiro ambos son resultado de factores, unos subjetivos y otros objetivos que, de entre los primeros, destacan: no estar dispuesto a dejar de satisfacer lo que proporciona algún placer (beber, fumar o comer) y los antojos del día a día; por lo que hace a los segundos están: economía limitada y gastar mas del salario.

A su vez, existen rasgos culturales que obstaculizan la concientización de los trabajadores para que éstos asuman la responsabilidad de planear su retiro ahorrando desde hoy para tener bienestar mañana. De entre los rasgos culturales más recurrentes que impiden entre los trabajadores mexicanos la planeación del retiro están: pensar que Dios proveerá, que los hijos en reciprocidad se harán cargo de la manutención de sus padres en la vejez o que el Gobierno está obligado a proveer de una pensión al adulto mayor. Así lo reveló la encuesta de AMAFORE en 2011.

Las formas de pensar expuestas así como los factores subjetivos y objetivos permiten explicar por qué los trabajadores afiliados al IMSS de forma voluntaria apenas han ahorrado la cantidad de \$ 5,034.2 millones,²²³ cifra que registraron las AFORE en marzo de 2011. Dicha cantidad resulta menor cuando se confronta con los \$1,366,285.1 millones²²⁴ ahorrados obligatoriamente y que fueron registrados en la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez también en las AFORE el mes de marzo de 2011.

Asimismo la CONSAR en el informe trimestral que comprendió el periodo enero marzo de 2011, dirigido al H. Congreso de la Unión sobre la situación del SAR, destacó:

Al cierre del primer trimestre de 2011, las AFORE administraron 41, 947,057 cuentas. De este total 40, 850,195 cuentas (97.4 por ciento del total), pertenecen a trabajadores afiliados al IMSS; 192,626 cuentas a trabajadores independientes que, sin cotizar a ninguno de los institutos de seguridad social, eligieron una AFORE para invertir su ahorro voluntario y 904,236 cuentas a trabajadores afiliados al ISSSTE que mantienen su ahorro provisional administrado por las AFORES. En la última cifra se están considerando las cuentas administradas por PENSIONISSSTE, las cuales representan más del 97 por ciento de las cuentas de trabajadores afiliados al ISSSTE.²²⁵

A su vez, el informe refiere que: *Del total de cuentas administradas, 21, 719,036 recibieron al menos una aportación obligatoria al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez en los últimos tres años.²²⁶* Lo cual muestra que más del cincuenta por ciento de las cuentas individuales en marzo de 2011 estuvieron inactivas, no

²²³ CONSAR, *Informe trimestral al H. Congreso de la Unión sobre la situación del SAR Enero - marzo de 2011*, 2011, México, p. 74 [citado 7-01-12] disponible en: http://www.consar.gob.mx/otra_informacion/pdf/transparencia/Informe_al_Congreso_Trimestre_1_2011.pdf

²²⁴ *Idem.*

²²⁵ *Ibidem.* p. 5.

²²⁶ *Ibidem.* p. 16.

obstante que los titulares de dichas cuentas dejaron de estar afiliados de ello no se sigue que dejaron de tener una actividad laboral.

En todo caso desarrollan una actividad laboral independiente de manera formal, cobran por honorarios, subcontratándose a través de *outsourcing* o en el mercado informal, según el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado:

...64 de cada 100 personas ocupadas (el equivalente a 28.4 millones de mexicanos), labora sin acceso a servicios formales de salud,... que la informalidad en el empleo registra dimensiones superiores a lo que revelan datos oficiales, pues recordó que el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) señaló que en el tercer trimestre del 2010, el 28% (12.4 millones de personas) de la población ocupada, trabaja en la informalidad. Sin embargo, el CEESP indica que "esta es una definición muy pobre de trabajo informal, pues asume que son sólo aquellos trabajadores que laboran en unidades económicas que operan a partir de los recursos del hogar y sin constituirse como empresa.

En otras palabras, esta es una definición de trabajo en el sector informal que incluiría al empleo doméstico, autoempleo independiente y trabajo en empresas no registradas, agregó el centro de estudios. Sin embargo, consideró que un criterio más certero para dimensionar el tamaño real del empleo informal que registra el país sería considerar en ese rubro a todos a (sic) aquellos trabajadores que no cuentan con acceso a servicios formales de seguridad social. Medido de esta manera encontramos que 64.01% de la población ocupada (28.4 millones) labora en la informalidad.²²⁷

Resultaría ocioso establecer cuál de las dos instituciones: el INEGI o el CEESP tiene las cifras auténticas respecto del número de personas que laboran

²²⁷ María Monroy, *Empleo informal, un lastre para México*, (13/02/11), 2011, México [citado 7-02-12] disponible en: <http://www.cnnexpansion.com/mi-carrera/2011/02/02/empleo-informal-mexico-seguro-social-cnn>

en el mercado informal, sin embargo ambas muestran lo ocurrido en el mercado laboral mexicano.

Asimismo, atendiendo a que México es un país cuya población es mayoritariamente joven, esto según lo muestran indicadores de ocupación y empleo del INEGI al cuarto trimestre de 2011, y que 84, 477, 090 personas tienen 14 años de edad o más, y de éstas 47, 836, 056 son población no económicamente activa, dicha cifra constituye una variable latente de personas que paulatinamente demandan un empleo formal y, al no obtenerlo, engrosarán la población que integra el mercado informal.

Toda persona que ingresa al mercado formal de trabajo goza de las prestaciones que la Ley Federal del Trabajo y el Seguro Social otorgan, pero quien ingresa o se mantiene en el trabajo informal si bien genera riqueza para otros y obtiene recursos superiores al salario mínimo para vivir, en cambio carece de prestaciones de ley. Además debido a no cotizar en el régimen obligatorio del seguro social no adquiere el derecho legislado o pactado que permita en la senectud cobrar una pensión de cesantía en edad avanzada o de vejez.

A los factores subjetivos, objetivos y formas de pensar de los trabajadores afiliados, no afiliados o independientes que propician la falta de cultura de ahorro para el retiro, es necesario sumar el envejecimiento de la población y el incremento en la esperanza de vida, porque ambas situaciones obligan a pensar respecto de las modificaciones necesarias al seguro de retiro en la Ley del SAR para evitar que en el futuro a corto plazo la ausencia o deficiencia en la percepción de recursos económicos entre las personas que llegaremos a la senectud, se vuelva un problema social de pronóstico reservado. Así tenemos que:

Entre 1930 y 2010 los hombres ganaron más de 40 años en la ev al nacer, al pasar de 35.5 años a 76, mientras que las mujeres la incrementaron en más de 43 años, de 37 a 80.2. En ese mismo lapso, los hombres que cumplieron 65 años subieron la ev en más de ocho años y las mujeres en más de nueve. En 1930, para ambos sexos, a los 65 años se esperaba vivir en promedio casi 11 años más; en 2010 la expectativa masculina es de 19 y más de 20 en mujeres. Con estas

tendencias, para 2050 se proyectan en masculinas de 82.1 al nacer y de 21.9 a los 65 años, mientras que las femeninas serán de 85.6 y 26.4.

*Los incrementos en las ev después de los 65 implican un “envejecimiento dentro de la vejez”. En 1930, casi la mitad de la población de 65+ tenía un rango de edad de 65-69 años, los más jóvenes de los viejos, y menos de un décimo tenía 80+, los más viejos de los viejos. En clara sobrevivencia en la vejez, en 2010 el sector de edades 65-69 bajó a ser un tercio y el de 80+ subió a más de la quinta parte. Para 2050 las expectativas son de 25% en el rango 65-69 y de un tercio en el de 80+. Incluso, el proceso se está trasladando a edades extremas; en 1950, los centenarios eran raros, ahora no son extraños y en 2050 van a ser comunes.*²²⁸

Por lo tanto, si a la falta de cultura de ahorro para el retiro de los trabajadores afiliados, no afiliados, y principalmente de los trabajadores independientes que trabajan en el mercado formal o informal sumamos el envejecimiento de éstos y el incremento en la esperanza de vida en México, se perciben dos retos a enfrentar:

1. En el caso de los trabajadores afiliados, motivarlos a ver el ahorro voluntario como inversión adicional a su dinero acumulado en la cuenta individual para disfrutar de un futuro mejor en la senectud.

2. Respecto de trabajadores no afiliados y los trabajadores independientes que aún no tengan cuenta individual, lo deseable es que sin necesidad de obligarlos asuman la responsabilidad de ahorrar para su retiro y, en consecuencia, abran una cuenta individual y tanto quien ya tenga cuenta individual como quien realice la apertura de dicha cuenta sean constantes en ahorrar para su retiro.

Identificación del problema

El progresivo envejecimiento de la población en México se hará más presente conforme avance el siglo XXI, y si a ello agregamos el incremento de la

²²⁸ Ham Chande, Roberto, *Consecuencias y caminos del envejecimiento demográfico*, en Brígida García y Manuel Ordorica (coordinadores), *Los grandes problemas de México, edición abreviada*, t. I: *Población*, México, El Colegio de México, 2010, p.23.

esperanza de vida, y la falta de cultura de ahorro para el retiro de los trabajadores, entonces gran parte de la población que hoy trabaja en la informalidad al no tener una cuenta individual consecuentemente no adquirirá el derecho legislado que le permita en la senectud cobrar una pensión de cesantía en edad avanzada o de vejez.

Así, el trabajador no afiliado o el trabajador independiente que asuma la responsabilidad de abrir una cuenta individual que permita ahorrar para tener derecho a percibir una pensión de vejez aunque ésta fuese mínima, le permitiría sostenerse en la vejez disminuyendo de ese modo la dependencia que implica el envejecimiento.

En cambio, el trabajador no afiliado o el trabajador independiente que omita ahorrar para su retiro, en la senectud se volverá una carga social debido a que con el envejecimiento las posibilidades de trabajar se reducen por desarrollarse enfermedades crónicas afectando el rendimiento laboral, la calidad de vida y merma del salario percibido. Lo que traería en poco tiempo dependencia económica tan aguda cuando no se adquiere el derecho legislado para la obtención de una pensión. Por las razones expuestas, el gobierno, para minimizar los costos de la vida de las personas adultas que carecen de una pensión, con parte del erario constituido parcialmente con impuestos de los contribuyentes cautivos financiará pensiones asistenciales no contributivas como ya lo hace a través de programas sociales como el programa federal setenta y más.

Principio a observar

Principio de responsabilidad individual de ahorro para el retiro, el cual implica que dentro de toda sociedad la persona física que desarrolle una actividad laboral independiente de manera formal o informal está obligada a asumir la responsabilidad de constituir un fondo de ahorro para el retiro a través de las instituciones autorizadas por el Estado para la administración e inversión de un fondo de ahorro para el retiro para el pago de pensión en la vejez.

Derecho a ejercer

La Ley del SAR en los artículos: 74, 74 Bis., y 74 ter, señalan el derecho que todo trabajador tiene a contratar una cuenta individual en la administradora de su preferencia para el depósito de las aportaciones de ahorro para el retiro. En el caso de los trabajadores afiliados al IMSS o ISSSTE, obtendrán una pensión del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; en el caso de los trabajadores no afiliados o independientes, una pensión de vejez.

7.8.1. Solución a la falta de cultura de ahorro para el retiro del trabajador independiente

El artículo 74 ter de la Ley del SAR autorizó a partir de 2002 a los trabajadores no afiliados y a los trabajadores independientes contratar voluntariamente una cuenta individual. Sin embargo a marzo de 2011 sólo 192,626 trabajadores independientes tenían cuenta individual. La cifra expresada contrasta con los 28 millones de personas que trabajan en la informalidad. Justamente, las cifras indican no ser eficaz dejar a la voluntad de los trabajadores independientes y a quienes trabajan en la informalidad la contratación de una cuenta individual.

En consecuencia, es necesario dar carácter de obligatorio a la contratación de una cuenta individual para trabajadores independientes porque de esa manera, por un lado, en su senectud adquirirán el derecho al pago de una pensión de vejez y, lo más importante, evitarían incurrir en exceso al disfrutar de pensiones no contributivas financiadas por el Estado con recursos públicos. Asimismo el Estado evitaría el defecto de no concientizar a los trabajadores independientes acerca de la responsabilidad que tienen de ahorrar para su retiro.

7.9. Propuesta de reforma integral a Leyes Federales y un Reglamento

Expuestas las contingencias que afectan al titular de una cuenta individual, así como de la subcuenta de vivienda administrada por INFONAVIT, en los

siguientes incisos proponemos una reforma integral para subsanar y terminar aquellos riesgos, estableciendo también la cultura de ahorro para el retiro.

La reforma integral involucra cinco Leyes Federales y un reglamento a saber:

1. Adicionar y reformar artículos del Título Segundo, capítulo VI, de la LSS;
2. Reformar artículos del Título Segundo, capítulo VI, de la LISSSTE;
3. Reformar artículos de la Ley del SAR;
4. Reformar artículos del Reglamento de la Ley del SAR;
5. Reformar artículos de la Ley del INFONAVIT; y
6. Reformar algunos artículos de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

La recurrencia y contingencias expuestas son resultado de reformas legislativas irrespetuosas a los principios de la seguridad social, lo cual ha sido bien aprovechado por las AFORE.

Aunque reconocemos que una opción para resolver el problema del financiamiento futuro de las pensiones de retiro es el régimen de capitalización a través de cuentas individuales pero de ello no se sigue ni justifica que en 1997 se retirase al IMSS la administración e inversión de recursos de los ramos de cesantía y vejez para entregarlos a particulares, lo cual trae más perjuicios que beneficios a los trabajadores. Por tanto, hoy es preciso regresar la batuta a las Instituciones Públicas de Seguridad Social y sean quienes administren el seguro de RCV en beneficio de los futuros pensionistas y sus familias.

Asimismo estamos convencidos que la reforma integral que proponemos ayudaría a lograr la eficacia del SAR que por añadidura implica, mediante decreto presidencial, instruir al titular de SHCP y CONSAR notificar la revocación de autorización de las AFORE hoy activas excepto PENSIONISSSTE y AFORE XXI.

Un acto de revocación como éste se sustentaría invocando el principio de responsabilidad del Estado, eficiencia y participación en la gestión para administrar e invertir ahorros de retiro, en beneficio del interés general de los trabajadores titulares de una cuenta individual.

Tras retirar la administración e inversión de los fondos de ahorro para el retiro a las AFORE privadas, sinónimo de los 42 millones de cuentas individuales que se

numeraban hasta febrero de 2012 según lo publicó en su página *web* la CONSAR y sin dejar de lado las subsecuentes, serían administradas por dos organismos públicos desconcentrados: PENSIONISSSTE y, tras disolver la fusión autorizada entre Banorte Generali y AFORE XXI, recurrir a la administradora última e incorporarla al Instituto Mexicano del Seguro Social como un nuevo órgano, a saber, PENSIONIMSS.

El Instituto de Protección al Ahorro Bancario sería el organismo indicado para la salvaguarda del seguro que subsane el saldo de la cuenta individual de cada trabajador. Sugiero sea el IPAB el encargado de salvaguardar el seguro referido porque su naturaleza es fungir como entidad protectora muy a pesar que hubiese sido creado inicial y exclusivamente para proteger los haberes depositados en cuentas aperturadas por ahorradores en instituciones de banca múltiple, situación que no impide extender su función protectora a los recursos acumulados en la cuenta individual de cada trabajador.

En los incisos subsecuentes presentamos propuestas de adición o modificación de texto a artículos de cinco leyes federales: tres dentro de la esfera del derecho de la seguridad social, una dentro del derecho financiero con su reglamento y la última en el ámbito bancario. El texto en las seis propuestas corresponde respectivamente al expresado en letras cursivas.

7.9.1. Proyecto de adición a la Ley del Seguro Social

La propuesta de reforma a la Ley del Seguro Social consiste en adicionar al capítulo VI Del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez la sección primera bis, para regular el órgano público desconcentrado denominado PENSIONIMSS, el cual administraría e invertiría los ahorros para el retiro acumulados en la cuenta individual de la que sea titular un trabajador.

Una razón para proponer el cambio de institución encargada de administrar e invertir fondos de retiro, se debe a que en catorce años de aplicación del SAR los ejecutivos de las AFORE, así como personal administrativo y agentes promotores,

rigen su actividad por las políticas internas establecidas por los corporativos financieros a los cuales pertenecen, entre las que destacan:

1. La falta de controles sobre la actividad encomendada a los agentes promotores que como omisión ha producido la práctica frecuente de traspaso indebido de cuenta individual, halla razón en la idea corporativa de compensar el bajo cobro de comisiones al tener más trabajadores afiliados a las AFORE;

2. Asimismo, la autorregulación de las AFORE en cuanto hace al cobro de comisiones fomenta una competencia en la que cada administradora en su interés por captar mayor número de trabajadores ofrecen entregar un mayor rendimiento que implica cobro alto de comisiones que antes de la reforma de 2007 comprendían cobro por flujo y saldo, y, en el 2012 con la anuencia de CONSAR el cobro de comisiones es ya por cada mil pesos de saldo acumulado.

Por lo expuesto, resulta que quienes integran la jerarquía de las AFORE así como los agentes promotores no dirigen su conducta a favor de los intereses y fines perseguidos con los fondos de ahorro para el retiro de los trabajadores y futuros pensionistas. Lo cual nos permite inferir que al final del camino los ejecutivos, personal administrativo y agentes promotores de las AFORE sólo se sujetan a los mínimos exigidos en la Ley del SAR, el reglamento de ésta y las circulares emitidas por CONSAR que, dicho sea de paso, favorecen la necesidad de lucro de las AFORE.

Por las razones expuestas se justifica crear PENSIONIMSS, organismo público circunscrito en la esfera de la Seguridad Social el cual tendría vinculación directa con la naturaleza de los fondos sociales que administra e invierte.

De manera particular, al personal de PENSIONIMSS en atención a ser servidores públicos sus actividades les significan, vinculan y motivan a alcanzar los objetivos, intereses y fines de la naturaleza de los fondos para el retiro, porque dentro de dichos fondos se incluye el ahorro individual para el retiro de cada uno de ellos, además, en caso de alguna conducta indebida dentro del marco de sus funciones como servidores públicos, están sujetos a las sanciones de la Ley de responsabilidades de los servidores públicos.

TÍTULO SEGUNDO DEL RÉGIMEN OBLIGATORIO**CAPITULO VI****DEL SEGURO DE RETIRO, CESANTIA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ****SECCION PRIMERA BIS PENSIONIMSS**

Artículo 153-A. *AFORE XXI se transforma en el Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio de Particulares, con el nombre de PENSIONIMSS, el cual es un órgano público desconcentrado del Instituto Mexicano del Seguro Social dotado de facultades ejecutivas, con competencia funcional propia en los términos de la presente Ley.*

Artículo 153-B. *PENSIONIMSS realizará la:*

I. *Administración de Cuentas Individuales, de trabajadores afiliados de trabajadores no afiliados y de trabajadores independientes;*

II. *Inversión de los recursos de las Cuentas Individuales que administre.*

Artículo 153-C. *PENSIONIMSS tendrá las facultades siguientes:*

I. *Abrir, administrar y operar las Cuentas Individuales de los Trabajadores en los mismos términos que PENSIONISSSTE;*

II. *Recibir las Cuotas y Aportaciones de seguridad social correspondientes a las Cuentas Individuales y los demás recursos que en términos de esta Ley, de la Ley del ISSSTE, de la Ley del SAR y su reglamento puedan ser recibidos en las Cuentas Individuales;*

III. *Individualizar las Cuotas y Aportaciones destinadas a las Cuentas Individuales, así como los rendimientos derivados de la inversión de las mismas;*

IV. *Invertir los recursos de las Cuentas Individuales en las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro que administre;*

V. *Constituir y operar sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro;*

VI. *Cobrar el cincuenta por ciento del rendimiento reportado en el periodo que comprenda el estado de cuenta por concepto de comisiones al titular de cada Cuenta Individual que administre. PENSIONIMSS dividirá en tres partes el cincuenta por ciento reunido por concepto de comisiones, destinando quince por*

ciento al seguro resguardado por el IPAB, el diez por ciento para cubrir gastos de administración y operación del PENSIONIMSS inherentes a sus funciones y veinticinco por ciento para constituir un fondo de reserva para el pago de pensión garantizada de trabajadores afiliados y trabajadores no afiliados que tengan reconocidas por el IMSS setecientas cincuenta semanas cotizadas o reconocidos quince años por el ISSSTE o siendo menor el número de semanas o años cotizados la suma de ambos sea igual o mayor a quince años cotizados o trabajadores independientes a los cuales administre la cuenta individual señalados en los incisos a, b y c, del artículo 74 de la Ley del SAR.

La Asamblea General podrá ordenar que se reinvierta el remanente de operación de las Cuentas Individuales de los Trabajadores del PENSIONIMSS, favoreciendo a los trabajadores de menores ingresos, una vez satisfechos sus costos de administración, necesidades de inversión y constitución de reservas.

VII. *Enviar, por lo menos dos veces al año, al domicilio que indique el titular de una cuenta individual, sus estados de cuenta y demás información sobre su cuenta Individual y el estado de sus inversiones, destacando en ellos las Aportaciones obrero-patronales y del Estado, en los casos que proceda dicha información y el número de días de cotización registrado durante cada bimestre que comprenda el periodo del estado de cuenta, así como las comisiones cobradas;*

VIII. *Establecer servicios de información y atención a los Trabajadores;*

IX. *Entregar los recursos a PENSIONISSSTE, que el trabajador afiliado o sus Familiares Derechohabientes hayan elegido, para la contratación de Rentas vitalicias, del Seguro de Supervivencia, o Retiros Programados;*

X. *Contratar cualquier tipo de servicios requeridos para la administración de las Cuentas Individuales y la inversión de los recursos;*

XI. *Crear un área de pagos y devoluciones encargada de pagar mensualmente pensión de cesantía o pensión de vejez a pensionistas que reúnan los requisitos de la Ley del Seguro Social y de la Ley del ISSSTE, la pensión de vejez a pensionistas que cumplan los requisitos de la Ley del SAR o la pensión*

garantizada a quienes tengan derecho; asimismo la entrega en una sola exhibición de las devoluciones solicitadas por trabajadores afiliados, trabajadores no afiliados o trabajadores independientes.

XII. Las demás que le otorguen ésta u otras leyes.

Artículo 153-CH. PENSIONIMSS elaborará su presupuesto asegurando que los costos de administración sean cubiertos únicamente con el producto de las comisiones cobradas por la administración de los recursos del Fondo.

Artículo 153-D. Los recursos para la operación de PENSIONIMSS se integrarán:

I. Con las comisiones que se cobren por la administración de los recursos de las Cuentas Individuales; y

II. Con los demás bienes y derechos que adquiera por cualquier título.

Artículo 153-E. La Comisión Ejecutiva de PENSIONIMSS deberá establecer el régimen de inversión de los recursos cuya administración se encuentre a cargo de PENSIONIMSS.

El régimen deberá tener como principal objetivo otorgar la mayor seguridad y rentabilidad de los recursos de los Trabajadores. Asimismo, el régimen de inversión tenderá a incrementar el ahorro interno y el desarrollo de un mercado de instrumentos de largo plazo acorde con el sistema de pensiones. A tal efecto, proveerá que las inversiones se canalicen preferentemente, a través de su colocación en valores, a fomentar:

I. La actividad productiva nacional;

II. La construcción de vivienda;

III. La generación de energía, la producción de gas y petroquímicos; y

IV. La construcción de carreteras.

PENSIONIMSS deberá invertir en valores, documentos, efectivo y los demás instrumentos que se establezcan en el régimen de inversión determinado por su Comisión Ejecutiva, el cual deberá observar en todo momento las reglas de carácter general que establezca la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para

el Retiro para la inversión de los recursos invertidos en las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro.

Artículo 153-F. *PENSIONIMSS está subordinado jerárquicamente al Instituto, por lo tanto le regirá el principio de instrucción en los términos que determina la ley respecto del Instituto a través de su Asamblea General.*

Pero la dirección y administración de PENSIONIMSS está a cargo de una Comisión Ejecutiva integrada por dieciocho miembros como a continuación se indica:

I. *El Director del Instituto, quien la presidirá;*

II. *Tres vocales nombrados por Secretaría de Hacienda y Crédito Público; dos vocales nombrados por Banco de México, y un vocal nombrado por cada una de las siguientes instituciones: Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Secretaría de la Función Pública; y*

III. *cinco vocales nombrados por las organizaciones de trabajadores; y*

IV. *cinco vocales nombrados por las organizaciones patronales.*

Cada vocal propietario tendrá un suplente que actuará en caso de faltas temporales del propietario, debiendo tratarse de un funcionario con rango inmediato inferior al vocal propietario. En el caso de los representantes de las organizaciones de trabajadores y de patronos, la designación del suplente se hará en los términos de las disposiciones estatutarias aplicables.

Los integrantes de la Comisión Ejecutiva de PENSIONIMSS no podrán ser miembros de la Asamblea General del Instituto, excepto el Director del Instituto. Para ser vocal se requiere ser mexicano, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos, ser honorable, tener experiencia técnica y administrativa.

Todos los vocales de la Comisión Ejecutiva de PENSIONIMSS durarán en sus funciones seis años y podrán ser removidos libremente a petición de quienes los hayan propuesto.

Artículo 153-G. *La Comisión Ejecutiva de PENSIONIMSS sesionará por lo menos una vez cada dos meses.*

Las sesiones de la Comisión Ejecutiva serán válidas con la asistencia de trece de sus miembros, de los cuales uno será el Presidente de la Comisión Ejecutiva, cuatro representantes del Gobierno Federal, cuatro de las organizaciones de Trabajadores y cuatro de organizaciones patronales. Las decisiones se tomarán por mayoría de los presentes y en caso de empate el Presidente tendrá voto de calidad.

Artículo 153-H. La Comisión Ejecutiva del PENSIONIMSS tendrá las atribuciones y funciones siguientes:

I. Resolver sobre las operaciones del Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al servicio de Particulares, excepto aquéllas que por su importancia ameriten acuerdo expreso de la Asamblea General;

II. Presentar a la aprobación de la Asamblea General por conducto del Director del Instituto, los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de labores y financiamiento, así como los estados financieros y el informe de labores formulados por el Director del Instituto;

III. Proponer a la Asamblea General del Instituto la estrategia de inversión de los recursos de Pensiones observando lo establecido en el artículo 153-E de esta Ley; y

IV. Las demás que señale la Asamblea General.

7.9.1.1. Proyecto de reforma a la Ley del Seguro Social

El motivo para reformar algunos artículos del Título Segundo del Régimen Obligatorio correspondientes al Capítulo VI, Del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, es para armonizar los mismos con la adhesión de la sección primera bis del mismo capítulo, asimismo para relacionarla con la propuesta de establecer dos organismos públicos desconcentrados encargados de la administración e inversión de fondos de ahorro de retiro de los trabajadores al servicio del estado (PENSIONISSSTE), de trabajadores sujetos al régimen obligatorio del Seguro Social (PENSIONIMSS) y de los trabajadores no afiliados que tengan una cuenta individual.

La reforma que proponemos a la Ley del Seguro Social involucra los artículos: 152, 159 fracción I; 164 fracción II; 171 fracción III último párrafo; 172, 172-A, 173, 175, 176, 178, 178, 181, 187, 188, 189, 190, 193, párrafos segundo y tercero, 196, 197 y 199, a continuación se expresa el texto a reformar.

Artículo 152. Los riesgos protegidos por este capítulo son el retiro, la cesantía en edad avanzada y la vejez del asegurado,...

Los Trabajadores que coticen simultánea o sucesivamente al Instituto y al ISSSTE deberán acumular los recursos del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de ambos regímenes en una misma Cuenta Individual. Lo anterior, sin perjuicio de que se identifiquen por separado mediante Subcuentas.

En el caso de cotización simultánea o sucesiva en el Instituto y en otros sistemas de seguridad social, la acumulación de recursos seguirá los criterios y mecanismos fijados en el convenio de portabilidad que, en su caso, se suscriba.

Artículo 159. Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. Cuenta individual, aquella que se abrirá para cada asegurado *en PENSIONIMSS o PENSIONISSSTE*,... La cuenta individual se integrará por las subcuentas: de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; y de *aportaciones voluntarias*.

Artículo 164. Los asegurados que reúnan los requisitos establecidos en esta sección podrán disponer de su cuenta individual...:

II. Mantener el saldo de su cuenta individual en *PENSIONIMSS o PENSIONISSSTE* y efectuar con cargo a éste, retiros programados.

Artículo 171. El asegurado,...se otorgarán en los siguientes términos:

III. Si no existieran beneficiarios con derecho a pensión...

En estos casos, *PENSIONIMSS o PENSIONISSSTE* continuará con la administración de la cuenta individual del pensionado y...

El organismo público desconcentrado que continuará con la administración de la cuenta individual será el que haya elegido el pensionado.

Artículo 172. El Gobierno Federal..., cubrirá la pensión garantizada, por conducto del Instituto.

El trabajador asegurado deberá solicitarla al Instituto y acreditar tener derecho a ella. Por su parte *PENSIONIMSS* está obligado a proporcionar la información que el propio Instituto le requiera para este efecto.

Agotados los recursos de la cuenta individual, *PENSIONIMSS* notificará este hecho al Instituto, para previa solicitud del pensionado el IMSS autorice a *PENSIONIMSS* el pago de pensión garantizada, la cual se entregará con cargo al fondo de reserva constituido para dicho fin por *PENSIONIMSS*.

Artículo 172 A. A la muerte del pensionado por cesantía en edad avanzada o vejez que estuviere gozando de una pensión garantizada,...

A efecto de lo anterior, el Instituto deberá informar del fallecimiento a *PENSIONIMSS* y observarse lo siguiente:

I. *PENSIONIMSS* deberá entregar al Instituto los recursos que hubiere en la cuenta individual del pensionado fallecido, ..., y

Artículo 173. *PENSIONIMSS* suspenderá el pago de la pensión garantizada cuando el pensionado reingrese a un trabajo sujeto al régimen obligatorio de esta ley o del régimen obligatorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

[...]

Artículo 175. La individualización y administración de los recursos de las cuentas individuales para el retiro estará a cargo de *PENSIONIMSS* o *PENSIONISSSTE*. Ambos organismos para su funcionamiento deberán sujetarse en cuanto a su contabilidad, información, y publicidad a los términos de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Artículo 176. El trabajador asegurado tendrá, en los términos de las leyes respectivas, el derecho de elegir entre *PENSIONIMSS* o *PENSIONISSSTE* para la administración de su cuenta individual.

Artículo 178. El trabajador podrá, una vez en un año calendario contado a partir de la última ocasión que se ejercite este derecho, solicitar directamente a *PENSIONIMSS* el traspaso de los recursos de su cuenta individual a *PENSIONISSSTE*.

El traspaso de cuenta individual por ser un trámite personalísimo sólo podrá realizarlo el titular de la cuenta individual a través de un agente promotor o por medios electrónicos, en el primer caso acudiendo a los módulos atendidos por personal de PENSIONIMSS o PENSIONISSSTE, que fungen como agentes promotores encargados de realizar el traspaso de cuenta individual, unificación de cuentas; además brindar: información, atención y asesoría; los módulos están ubicados en el interior de: tiendas de autoservicio, guarderías del IMSS e ISSSTE; asimismo en unidades medicas familiares, clínicas, hospitales de primero y segundo nivel, en delegaciones administrativas del IMSS o del ISSSTE.

El agente promotor de PENSIONIMSS es un trabajador de base del Instituto con adscripción y horario fijo diurno de ocho horas diarias de lunes a viernes, que percibirá su salario conforme al tabulador y no recibirá ninguna comisión por realizar el trámite de traspaso de cuenta individual u algún otro servicio relacionado con las actividades señaladas en el siguiente párrafo.

El agente promotor de PENSIONISSSTE es un servidor público que en el desempeño de sus actividades: atención, información, asesoría, trámites relacionados con: el número de seguridad social, estados de cuenta, unificación de cuentas individuales y traspaso de cuenta individual, deberá conducirse con: espíritu de servicio, honestidad, cordialidad y diligencia.

Los agentes promotores de PENSIONIMSS están sujetos a lo previsto en el Título Sexto de las responsabilidades, infracciones, sanciones y delitos, de la presente Ley.

Artículo 179. Al efectuarse el entero de las cuotas obrero patronales, PENSIONIMSS identificará la parte que corresponde a cada trabajador,...

Artículo 181. PENSIONIMSS deberá informar a cada trabajador titular de una cuenta individual, el estado de la misma,...

Artículo 187. Los trabajadores titulares de las cuentas individuales, y, en su caso, sus beneficiarios, deberán presentar directamente o a través de sus sindicatos o cualquier otra organización representativa, sus reclamaciones en contra de PENSIONIMSS, ante la CONSAR. El

procedimiento correspondiente ante la *CONSAR* se sujetará a lo dispuesto en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Artículo 188. *PENSIONIMSS*, opera *SIEFORE*, las cuales invierten los recursos de las cuentas individuales de los trabajadores.

[...]

La inspección y vigilancia de *PENSIONIMSS* y sus *SIEFORE* será realizada por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Artículo 189. Con cargo a los recursos acumulados de la cuenta individual del trabajador, *el órgano público desconcentrado que administre la cuenta individual...*

Artículo 190. El trabajador o sus beneficiarios...*el órgano público desconcentrado,...*

Artículo 193. Los beneficiarios del trabajador titular de una cuenta individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez...

En caso de fallecimiento del trabajador, si los beneficiarios legales ya no tienen derecho a pensión por el seguro de invalidez y vida, *el órgano público desconcentrado respectivo* les entregará el saldo de la cuenta individual en partes iguales, previa autorización del Instituto.

El trabajador asegurado, deberá designar beneficiarios sustitutos *los cuales única y exclusivamente aplicarán en el caso de que faltaren los beneficiarios legales*. El trabajador podrá en cualquier tiempo cambiar esta última designación. Dicha designación deberá realizarla en *el órgano público desconcentrado que administre su cuenta individual*.

[...]

Artículo 196. El asegurado que goce de una pensión de cesantía en edad avanzada o de vejez, cuando reingrese al régimen obligatorio,...

El asegurado abrirá una nueva cuenta individual, en *el organismo público desconcentrado de su preferencia...*

Artículo 197. Las Aseguradoras y *PENSIONIMSS* o *PENSIONISSSTE* no podrán retener, bajo ningún concepto, el pago de rentas vencidas ni de retiros programados no cobrados por el pensionado,...

Artículo 199. La disolución y liquidación de *PENSIONIMSS* o *PENSIONISSSTE* y de las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro se *sujetarán* a la legislación aplicable,...

7.9.2. Proyecto de reforma a la Ley del ISSSTE

Proponemos reformar el texto del artículo 6, fracciones I y IV.

Artículo 6. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. Administradora o administradoras de fondos para el retiro a los *órganos públicos desconcentrados denominados PENSIONISSSTE y PENSIONIMSS*;

IV. Cuenta Individual, aquélla que se abrirá para cada Trabajador en el PENSIONISSSTE o, si el Trabajador así lo elige, en *PENSIONIMSS*,...;

También proponemos la reforma a los artículos: 76, 78, 79, 87 fracción II, párrafo primero, 91 fracción II, párrafo primero, 93 párrafo segundo, 95 párrafo segundo y fracción I, 96 párrafo primero, 97, y 98 párrafos primero y segundo, 105 fracciones I, VI y XI.

Artículo 76. Para los efectos del seguro a que se refiere este Capítulo, es derecho de todo Trabajador contar con una Cuenta Individual operada por el PENSIONISSSTE o *por PENSIONIMSS*. La Cuenta Individual se integrará por las Subcuentas: de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, del Fondo de la Vivienda *para Trabajadores al Servicio del Estado*, de ahorro solidario, de aportaciones complementarias de retiro, de aportaciones voluntarias y de ahorro a largo plazo.

[...]

Artículo 78. Los beneficiarios legales del Trabajador...

En caso de fallecimiento del Trabajador, si los beneficiarios a que se refiere el párrafo anterior ya no tienen derecho a Pensión por el seguro de invalidez y vida, el PENSIONISSSTE o *PENSIONIMSS* respectivamente

entregarán el saldo de la Cuenta Individual en partes iguales a los beneficiarios legales que haya registrado el Trabajador en el ISSSTE.

El Trabajador deberá designar beneficiarios sustitutos de los indicados en el párrafo anterior, única y exclusivamente para el caso de que faltaren los beneficiarios legales. El Trabajador podrá en cualquier tiempo cambiar esta última designación; para ello deberá realizarla en el PENSIONISSSTE *o en PENSIONIMSS, si éste es quien administra su Cuenta Individual.*

A falta de beneficiarios legales y sustitutos, la entrega se hará en el orden de prelación *del* artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo. Cualquier conflicto *será* resuelto ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Artículo 79. Los Pensionados por retiro, cesantía en edad avanzada o de vejez, que reingresen al régimen obligatorio abrirán una nueva Cuenta Individual en el PENSIONISSSTE o en *PENSIONIMSS*. Una vez al año, en el mismo mes calendario en el que adquirió el derecho a la Pensión, podrá el Trabajador transferir a la Aseguradora, al PENSIONISSSTE, o al *PENSIONIMSS, si es éste quien administra la nueva* Cuenta Individual, el saldo acumulado de su *nueva* Cuenta Individual, conviniendo el incremento en la Renta vitalicia o Retiros Programados que se le esté cubriendo.

Artículo 87. Los Trabajadores que reúnan los requisitos establecidos en esta Sección podrán disponer de su Cuenta Individual... Para tal propósito podrán optar por alguna de las alternativas siguientes:

II. Mantener el saldo de su Cuenta Individual en PENSIONISSSTE o *PENSIONIMSS* y efectuar con cargo a dicho saldo, Retiros Programados.

[.]

Artículo 91. Los Trabajadores que reúnan los requisitos establecidos en esta Sección podrán disponer de su Cuenta Individual con el objeto de disfrutar de una Pensión de vejez. Para tal propósito podrá optar por alguna de las alternativas siguientes:

II. Mantener el saldo de su Cuenta Individual en PENSIONISSSTE o *PENSIONIMSS* y efectuar con cargo a dicho saldo, Retiros Programados.

[...]

Artículo 93. El Trabajador referido en el artículo anterior,...

En estos casos, el PENSIONISSSTE o *PENSIONIMSS* continuarán con la administración de la Cuenta Individual del Pensionado...

Artículo 95. ...

En caso de optar por la contratación de Rentas, los Familiares Derechohabientes del Pensionado fallecido y el Instituto, cuando tuviere conocimiento de este hecho, deberán informar del fallecimiento al PENSIONISSSTE o *PENSIONIMSS*, *en caso de que éste* estuviere pagando la Pensión, y observarse lo siguiente:

I. El PENSIONISSSTE o *PENSIONIMSS*..., y

[...]

Artículo 96. El pago de la Pensión Garantizada *se suspenderá* cuando el Pensionado reingrese a un trabajo sujeto al régimen obligatorio de esta Ley o de la Ley del Seguro Social.

Artículo 97. A cada Trabajador se le abrirá una Cuenta Individual en el PENSIONISSSTE o, si así lo elige, en *PENSIONIMSS*. Los Trabajadores *afiliados* podrán solicitar el traspaso de su Cuenta Individual al PENSIONISSSTE o *al PENSIONIMSS* en los casos previstos en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

El traspaso de cuenta individual por ser un trámite personalísimo sólo podrá realizarlo el titular de la cuenta individual a través de un agente promotor o por medios electrónicos, en el primer caso acudiendo a los módulos atendidos por personal de PENSIONIMSS o PENSIONISSSTE, que fungen como agentes promotores encargados de tramitar el traspaso de cuenta individual, unificación de cuentas; además brindar: información, atención y asesoría; los módulos de atención están ubicados en el interior de: tiendas de autoservicio, guarderías del ISSSTE o IMSS.

Asimismo en unidades medicas familiares, clínicas, hospitales de primero y segundo nivel y delegaciones administrativas del ISSSTE o del IMSS.

El agente promotor de PENSIONISSSTE es un trabajador de base del Instituto con adscripción y horario fijo diurno de ocho horas diarias de lunes a viernes, percibirá su salario conforme al tabulador de la región donde sea asignado y no recibirá ninguna comisión por realizar el trámite de traspaso de cuenta individual u algún otro servicio relacionado con la actividades señaladas en el siguiente párrafo.

El agente promotor de PENSIONISSSTE es un servidor público que en el desempeño de sus actividades de: atención, información, asesoría, trámites relacionados con: el número de seguridad social, estados de cuenta, unificación de cuentas individuales y traspaso de cuenta individual, deberá conducirse con: espíritu de servicio, honestidad, cordialidad y diligencia.

Los agentes promotores de PENSIONISSSTE están sujetos a lo previsto en el Título Sexto de las Responsabilidades y sanciones de la presente Ley.

Artículo 98. Los Trabajadores *afiliados o los trabajadores no afiliados...* Si tuvieren varias Cuentas Individuales deberán hacerlo del conocimiento del PENSIONISSSTE o de *PENSIONIMSS...* a efecto de que las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR... promuevan los procedimientos de unificación o traspaso correspondientes...

Asimismo, cuando *un mismo trabajador abra en PENSIONISSSTE o PENSIONIMSS* varias Cuentas Individuales, las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR deberán unificar de oficio dichas Cuentas Individuales.

Artículo 105. El PENSIONISSSTE tendrá las facultades siguientes:

I. Abrir, administrar y operar las Cuentas Individuales de los Trabajadores *afiliados, de trabajadores no afiliados y de trabajadores independientes;*

VI. *Cobrar el cincuenta por ciento del rendimiento reportado en el período que comprenda el estado de cuenta por concepto de comisiones al titular de cada Cuenta Individual que administre, con excepción de la Subcuenta del Fondo de la Vivienda. PENSIONISSSTE dividirá en tres partes el cincuenta por ciento*

reunido por concepto de comisiones, destinando quince por ciento al seguro resguardado por el IPAB, el diez por ciento para cubrir gastos de administración y operación del PENSIONISSSTE inherentes a sus funciones y veinticinco por ciento para constituir un fondo de reserva para el pago de pensión garantizada de trabajadores afiliados y trabajadores no afiliados que tengan reconocidas por el IMSS setecientas cincuenta semanas cotizadas o reconocidos quince años por el ISSSTE o siendo menor el número de semanas o años cotizados la suma de ambos sea igual o mayor a quince años cotizados o trabajadores independientes a los cuales administre la cuenta individual señalados en los incisos a, b y c, del artículo 74 de la Ley del SAR.

La Asamblea General podrá ordenar que se reinvierta el remanente de operación de las Cuentas Individuales de los Trabajadores del PENSIONISSSTE, favoreciendo a los trabajadores de menores ingresos, una vez satisfechos sus costos de administración, necesidades de inversión y constitución de reservas.

La Junta Directiva podrá ordenar que se reinvierta el remanente de operación en las Cuentas Individuales de los Trabajadores del PENSIONISSSTE, favoreciendo a los trabajadores de menores ingresos...;

[...]

XI. *Crear un área de pagos y devoluciones encargada de pagar mensualmente pensión de cesantía o pensión de vejez a pensionistas que reúnan los requisitos de la Ley del Seguro Social y del ISSSTE, la pensión de vejez a pensionistas que cumplan los requisitos de la Ley del SAR o la pensión garantizada a quienes tengan derecho; asimismo la entrega en una sola exhibición de las devoluciones solicitadas por trabajadores afiliados, trabajadores no afiliados o trabajadores independientes.*

XII. *Las demás que le otorguen ésta u otras leyes.*

7.9.3. Proyecto de reforma a la Ley de los SAR y su Reglamento

El motivo que nos lleva a proponer la reforma del texto de los artículos: 3o. en sus fracciones I y III. Bis., XIII bis., 74 párrafo primero y fracción II, así como

agregar dos párrafos al final del texto actual, es para armonizarlos con el texto de los artículos del proyecto de reforma de la Ley del Seguro Social y la Ley del ISSSTE. Asimismo proponemos adicionar párrafos al artículo 74 ter., en relación con los trabajadores no afiliados.

La adición de la Sección I Bis, y Sección I Bis 1, para señalar disposiciones tendientes a establecer el seguro de retiro obligatorio para el pago de pensión de vejez para trabajadores no afiliados o trabajadores independientes. Además, reformar el último párrafo del artículo 74 quáter, estableciendo el porcentaje de comisiones a cobrar, por las AFORE y que no implique un detrimento en el saldo de la cuenta individual.

Artículo 3o.- Para los efectos de esta ley, *su reglamento y normatividad que emita la Comisión*, se entenderá por:

I. *Administradora o administradoras de fondos para el retiro, a los órganos públicos desconcentrados denominados PENSIONIMSS y PENSIONISSSTE.*

[...]

III bis. *Cuenta Individual, aquélla de la que sea titular un trabajador afiliado al IMSS o ISSSTE o el trabajador no afiliado, en la cual se depositarán tratándose del trabajador afiliado las cuotas obrero patronales y estatales y sus rendimientos, se registrarán las aportaciones a los fondos de vivienda sólo de los trabajadores afiliados al ISSSTE; en cuanto a los afiliados al IMSS se registrarán en INFONAVIT respecto de la cuenta individual de la cual sea titular un trabajador no afiliado o trabajador independiente y depositarán obligatoriamente los recursos que le corresponde para financiamiento del pago de pensión de vejez en términos de esta ley;*

XIII bis. *Trabajador no Afiliado, a los trabajadores que no se encuentren inscritos en el IMSS, o el ISSSTE, o que tengan setecientos cincuenta o más cotizaciones al IMSS o años cotizados al ISSSTE u ambos y que además desarrollen una actividad laboral de manera formal o informal por la cual*

obtengan ingreso: diario, semanal, quincenal, mensual, permanente o eventual, fijo o variable;

XIII tercer.-*Trabajador independiente, a quien de manera formal o informal durante su vida laboral no ha sido afiliado al IMSS o ISSSTE o habiendo sido afiliado tenga desde una cotización hasta setecientas cuarenta y nueve cotizaciones al IMSS y desarrollen una actividad laboral por la cual obtengan un ingreso: diario, semanal, quincenal, mensual, permanente o eventual, fijo o variable,*

XV. *Agente promotor, al trabajador de base asignado por cada uno de los institutos Mexicano del Seguro Social y de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para desempeñar actividades inherentes al PENSIONIMSS y PENSIONISSSTE.*

Artículo 74.-Los trabajadores afiliados tienen derecho a la apertura de su cuenta individual de conformidad con la Ley del Seguro Social, *de la Ley del ISSSTE, los trabajadores no afiliados y trabajadores independientes en términos de ésta Ley en PENSIONIMSS o PENSIONISSSTE. ...*

a) *La cuenta individual del trabajador afiliado se integra por las siguientes subcuentas:*

- I.** Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;
- II.** Vivienda, *sólo en el caso de trabajadores afiliados al ISSSTE;*
- III.** Aportaciones Voluntarias; y
- IV.** Aportaciones Complementarias de Retiro.

b) *La cuenta individual del trabajador no afiliado que haya cotizado al IMSS, al ISSSTE, o en ambos y además trabaje en forma independiente se integra con algunas o todas las subcuentas previstas en el artículo 35 del Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.*

c) *La cuenta individual del trabajador independiente se integra con las subcuentas de:*

- I.** Vejez; y

II. Aportaciones voluntarias.

El traspaso de cuenta individual por ser un trámite personalísimo sea a través de agente promotor o por medios electrónicos sólo podrá realizarlo el titular de la cuenta individual acudiendo a los módulos de atención de PENSIONIMSS o PENSIONISSSTE, atendidos por trabajadores de base del IMSS o ISSSTE, que fungen como agentes promotores de cada uno de los dos órganos públicos desconcentrados y en el desempeño de sus actividades están sujetos a las legislaciones del IMSS e ISSSTE.

[...]

Artículo 74 ter.- *Es obligatorio para trabajadores no afiliados y trabajadores independientes abrir una cuenta individual en la administradora de su elección y ahorrar obligatoriamente en el seguro de vejez para adquirir el derecho a cobrar mensualmente una pensión de vejez. Estas cuentas individuales se integrarán por una subcuenta en que se depositen los recursos destinados a su pensión de vejez y una subcuenta de aportaciones voluntarias. Asimismo, los trabajadores que hubieran cotizado conforme al régimen previsto en la Ley del Seguro Social de 1973, podrán solicitar a su administradora que se traspase el saldo acumulado en dicho régimen a su cuenta individual.*

[...]

Artículo 74 quáter.- *La administración de los recursos de fondos de previsión social...*

[...]

Las comisiones que se cobren por la administración e inversión de los recursos a que se refiere este artículo no excederán del cincuenta por ciento del rendimiento reportado en el periodo que comprenda el estado de cuenta.

Sección I Bis

Del seguro de retiro del trabajador independiente

Artículo 81 A.- *El trabajador independiente deberá contratar una cuenta individual y si durante toda su vida laboral trabaja en la formalidad o la informalidad podrá tener derecho al pago mensual de una pensión de vejez.*

Artículo 81 B.- *El saldo de la cuenta individual del trabajador independiente constituye un seguro de retiro que cubiertos los requisitos del artículo 81 C, le dará derecho al pago de una pensión de vejez por la entidad que administre la cuenta individual al momento de proceder la pensión.*

Sección I Bis 1

De la pensión de vejez del trabajador independiente

Artículo 81 C.- *El trabajador independiente para tener derecho al pago de la pensión de vejez del seguro de retiro deberá tener sesenta y cinco años cumplidos y reconocidas por el organismo público desconcentrado que administre su cuenta individual trescientas aportaciones mensuales en su subcuenta de vejez de por lo menos la cantidad que resulte de un salario mínimo correspondiente al área geográfica en que esté registrado su domicilio particular o aportaciones mensuales hasta por diez salarios mínimos.*

El trabajador podrá aportar una cantidad mayor a diez salarios mínimos sólo en la subcuenta de aportaciones voluntarias.

Artículo 81 CH.- *El trabajador independiente con sesenta y cinco años cumplidos que no cubra las trescientas aportaciones podrá cubrir las faltantes en una sola exhibición o en tracto sucesivo; o si lo prefiere solicitar por escrito anexando copia del último estado de cuenta ante personal del área de pagos y devoluciones del órgano público desconcentrado que administra su cuenta individual la entrega del saldo acumulado y los rendimientos de la cuenta individual.*

El órgano público desconcentrado a través de personal del área de pagos y devoluciones que reciba de un trabajador la solicitud escrita junto con copia del último estado de cuenta después de corroborar si es procedente, autorizará la devolución del saldo acumulado de la cuenta individual del solicitante y

entregará por conducto de dicha área el saldo acumulado y los rendimientos en una sola exhibición en el término improrrogable de veinte días hábiles.

Artículo 81 D.- El trabajador independiente con sesenta y cinco años cumplidos y trescientas aportaciones reconocidas por el órgano público desconcentrado que administre su cuenta individual deberá solicitar por escrito el pago de pensión de vejez anexando acta de nacimiento en original y copia, copia del último estado de cuenta y de ser necesario demás documentos que permitan demostrar al personal del área de pagos y devoluciones del organismo público desconcentrado que administre la cuenta individual que procede el pago de la pensión de vejez.

El pago de la pensión de vejez que proceda se pagará a partir de la fecha en que el pensionista cumplió la edad de sesenta y cinco años y cubierto trescientas aportaciones de acuerdo con el artículo 81 C.

El órgano público desconcentrado a través de personal del área de pagos y devoluciones entregará una mensualidad hasta otorgar trescientas mensualidades al trabajador con derecho a una pensión de vejez, la cantidad de cada mensualidad será la que resulte de la división de las trescientas aportaciones mensuales depositadas en la subcuenta de vejez y sus rendimientos, el saldo acumulado y los rendimientos de la subcuenta de aportaciones voluntarias podrá ser retirado antes de cumplir los sesenta y cinco años de edad cada seis meses y para el trabajador al cual se autorice el pago de pensión de vejez se entregará lo acumulado en la subcuenta de aportaciones voluntarias en una sola exhibición en el término improrrogable de veinte días hábiles.

El órgano público desconcentrado mediante el personal del área de pagos y devoluciones deberá entregar mensualmente al pensionista que acuda a dicha área como mínimo por concepto de pensión de vejez, un salario mínimo vigente conforme al área geográfica donde habite el pensionista.

El monto referido en el párrafo anterior se incrementará en la medida que el pensionista haya aportado en su vida laboral a su subcuenta de vejez sin que el monto de la pensión exceda diez salarios mínimos.

El órgano público desconcentrado en el caso de los trabajadores que perciban cada mes como pensión un salario mínimo, actualizará el monto de la misma conforme los incrementos del salario mínimo en la zona geográfica donde habite el pensionista y la parte proporcional faltante para el pago de la pensión mínima de vejez, será obtenida de la reserva para el pago de pensión garantizada.

Artículo 81 E.- *El trabajador independiente será integrado a la SIEFORE que conforme a su edad corresponda y los recursos de su cuenta individual invertidos de acuerdo al régimen que aplica para los trabajadores señalados en el artículo 74 incisos a y b de esta Ley.*

Artículo 81 F.- *El trabajador independiente es propietario de los recursos depositados en su cuenta individual en su carácter de trabajador o de pensionista. El trabajador independiente deberá designar beneficiarios en el contrato de administración de la cuenta individual informándoles tal hecho y proporcionar copia del contrato de administración de cuenta individual donde conste su designación de beneficiarios para en caso de su muerte ser reclamados por los beneficiarios señalados.*

A falta de beneficiarios designados por el trabajador independiente en el contrato de administración de la cuenta individual o si estos no hacen valer su derecho, tendrán derecho los beneficiarios legales en el orden de prelación señalado en artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo.

Los beneficiarios señalados en el contrato o los beneficiarios legales respectivamente para realizar el trámite de devolución en una sola exhibición del saldo y rendimientos de la cuenta individual a que tengan derecho deberán demostrar dentro del término de ciento ochenta días hábiles posteriores a la defunción del titular de la cuenta individual ante el personal del área de pagos y devoluciones del órgano público desconcentrado, en el primer caso copia del

contrato de administración de cuenta individual y documentos oficiales que acrediten su identidad.

En el caso de los beneficiarios legales tendrán el término de dos años posteriores a la defunción del titular de la cuenta individual para solicitar al personal del área de pagos y devoluciones de la entidad que administra la cuenta individual, para solicitar la devolución en una sola exhibición del saldo y rendimientos de la cuenta individual mostrando acta de defunción y documentos que demuestren el parentesco o documentos escritos o digitales públicos o privados que demuestren dependencia económica del trabajador o pensionista fallecido.

El área de pagos y devoluciones entregará a beneficiarios contractuales o legales en el término improrrogable de veinte días hábiles saldo y rendimientos de la cuenta individual del trabajador o pensionista fallecido.

Si cubierto el requisito de edad no hay solicitud de pensión de vejez de la cuenta individual de un trabajador independiente, la administradora notificará a los beneficiarios que aparezcan en el contrato y a falta de éstos a los beneficiarios legales, sin embargo transcurridos dos años sin haber reclamo de beneficiarios contractuales o legales de los recursos, el saldo y rendimientos de dicha cuenta individual prescriben a favor de la reserva constituida para el pago de pensión garantizada.

Artículo 81 G.- *Los recursos depositados en la subcuenta de vejez del trabajador independiente son inembargables, sólo podrán darse en garantía o embargarse respecto de lo depositado en la subcuenta de aportaciones voluntarias.*

Artículo 81 H.- *El trabajador no afiliado que después deberá solicitar la portabilidad de recursos. Si con la cantidad acumulada en la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez del IMSS o del ISSSTE sea por separado o en su caso aun con la portabilidad no cubre lo necesario para solicitar una pensión del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, tendrá opción de solicitar a los sesenta y cinco años una pensión de vejez conforme lo establece la presente*

sección, sólo si al dividir la suma acumulada se cubren trescientos salarios mínimos mensuales conforme al área geográfica del domicilio del trabajador no afiliado.

Sin embargo, si de la división de la suma acumulada el trabajador no afiliado no cubre trescientos salarios mínimos mensuales deberá aportar las mensualidades hasta cubrir trescientas, salvo el caso de incapacidad comprobada que haga imposible al trabajador no afiliado continuar aportando, entonces se cubrirán se cubrirán las mensualidades faltantes con recursos de la reserva para el pago de pensión garantizada.

En consecuencia, el trabajador no afiliado con sesenta y cinco años cumplidos obtendrá el pago de la pensión mínima de vejez señalada en esta sección hasta agotarse trescientas mensualidades, para posteriormente solicitar el pago de la pensión garantizada prevista en la Ley del Seguro Social y la Ley del ISSSTE que otorga el gobierno federal.

Del Reglamento de la Ley del SAR, proponemos reformar los artículos 2o, fracción I y 35.

Artículo 2o. Para los efectos de este Reglamento, además de las definiciones señaladas por el artículo 3 de la Ley, se entenderá por:

I. Administradora, *en singular o plural a los órganos públicos desconcentrados denominados PENSIONISSSTE y PENSIONIMSS;*

[...]

Artículo 35. *La Cuenta Individual del Trabajador afiliado se integra...*

I. RCV IMSS, relativa al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez previsto en la Ley del Seguro Social;

II. RCV ISSSTE, relativa al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez previsto en la Ley del ISSSTE;

III. Del Fondo de la Vivienda *de los Trabajadores al Servicio del Estado;*

IV. Aportaciones voluntarias;

V. Aportaciones complementarias de retiro;

VI. De ahorro a largo plazo, y

VII. Las demás que establezca la Comisión mediante disposiciones de carácter general.

La cuenta individual del trabajador no afiliado se integrará con alguna o todas las subcuentas del trabajador afiliado.

La cuenta individual del trabajador independiente se integra con las subcuentas:

I. *De vejez; y*

II. *Aportaciones voluntarias.*

7.9.4. Proyecto de reforma a la Ley del INFONAVIT

Para terminar con el traspaso de la subcuenta de vivienda proponemos reformar el texto de los artículos: 3o, fracción I, 5o, fracciones I y V, 16 fracción XII, 29 fracción II, 36, 37, 38, 39, 40, 43, 43 Bis., 55, 56, 59 y 67.

Artículo 3o.- El Instituto tiene por objeto:

I.- Administrar los recursos *depositados en la cuenta de vivienda de los trabajadores al servicio de particulares que integran el Fondo Nacional de la Vivienda;*

[...]

Artículo 5o.- El patrimonio del Instituto se integra:

[...]

V.- Con los rendimientos que obtenga de la inversión de los recursos a que se refiere este artículo.

Las aportaciones de los patrones a las *cuentas de vivienda* son patrimonio de los trabajadores *asegurados en el régimen obligatorio del seguro social previsto en la Ley del Seguro Social.*

Los fondos de la cuenta de vivienda que no hubiesen sido aplicados de acuerdo al artículo 43 Bis, podrán ser solicitados por escrito al Instituto por el

trabajador o sus beneficiarios, para su entrega en una sola exhibición en el término improrrogable de veinte días hábiles.

Artículo 16.- El Consejo de Administración, tendrá las atribuciones y facultades siguientes:

[...]

XII.- Resolver sobre las circunstancias específicas no previstas en la presente Ley y en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro en relación a las *cuentas* del Fondo Nacional de la Vivienda...

[...]

Artículo 29.- Son obligaciones de los patrones:

[...]

II.- Determinar el monto de las aportaciones del cinco por ciento sobre el salario de los trabajadores a su servicio y efectuar el pago en las entidades receptoras que actúen por cuenta y orden del Instituto, para su abono en la *cuenta* de vivienda, en los términos de la presente Ley y sus reglamentos,...

[...]

El registro de los recursos de la *cuenta* de vivienda de cada trabajador al servicio de particulares estará a cargo del mismo Instituto.

[...]

Artículo 34.- El trabajador tendrá derecho, en todo momento, a solicitar información *al Instituto* sobre el monto de las aportaciones registradas a su favor...

[...]

Artículo 36.- Las aportaciones previstas en esta Ley, así como los intereses de las *cuentas* de vivienda a que se refiere el artículo 39, estarán exentos de toda clase de impuestos.

Artículo 37.- El derecho del trabajador y, en su caso, de los beneficiarios, a recibir los recursos de la *cuenta* de vivienda...

Artículo 38.- *El Instituto proporcionará directamente al Instituto Mexicano del Seguro Social la información relativa a patrones y trabajadores, así como las actualizaciones periódicas de dicha información. La documentación y demás*

características de las cuentas de vivienda se sujetan a esta Ley y a la Ley del Seguro Social.

Artículo 39.- El saldo de las *cuentas* de vivienda causará intereses a la tasa que determine el Consejo de Administración del Instituto, la cual deberá ser superior al incremento del salario mínimo del Distrito Federal.

El interés anual que se acreditará a las *cuentas* de vivienda,...

[...]

Dicha cantidad de ajuste se acreditará en las *cuentas* de vivienda a más tardar en el mes de marzo de cada año.

Artículo 40.- *El saldo acumulado de las cuentas de vivienda hasta el tercer bimestre de 1997, y posterior al 1º de julio de 1997, si uno o ambos saldos no fueron aplicados de acuerdo al artículo 43 Bis., será entregado al trabajador por el Instituto sin necesidad de que el primero promueva proceso judicial en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.*

La entrega de uno o ambos saldos referidos en el párrafo anterior será, en una sola exhibición al trabajador que demuestre ser el titular de la cuenta de vivienda y, en consecuencia, lo solicite por escrito al Instituto.

Por defunción del trabajador, sus beneficiarios legales podrán solicitarlos al Instituto por escrito, en el orden de prelación señalado en el artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo. A falta de beneficiarios legales la entrega de uno o ambos saldos señalados en el presente artículo se hará a la beneficencia pública.

Artículo 43 Bis.- Al momento en que el trabajador reciba crédito del Instituto, el saldo de la *cuenta* de vivienda se aplicará como pago inicial de alguno de los conceptos a que se refieren los incisos de la fracción II del artículo 42.

[...]

...el saldo de su *cuenta* de vivienda... Esta garantía se incrementará con las aportaciones patronales subsecuentes que se abonen a la *cuenta* de vivienda del trabajador. En el evento de que dicha garantía se haga efectiva,

se efectuarán los retiros anticipados del saldo de la *cuenta* de vivienda que corresponda para cubrir el monto de los incumplimientos de que se trate.

...Dicha garantía se constituirá sobre el saldo que la *cuenta* de vivienda registre al momento del otorgamiento del crédito. Las aportaciones que se efectúen a la *cuenta* citada con posterioridad al otorgamiento del crédito se aplicarán a cubrir el saldo insoluto del crédito que haya otorgado el Instituto.

[...]

Artículo 55.- Independientemente de las sanciones específicas que establece esta Ley...

Quando la infracción consista en la falta de información que impida la individualización de las aportaciones a la *cuenta* de vivienda,...

...las aportaciones y descuentos correspondientes.

Artículo 56.- El incumplimiento de los patrones para enterar puntualmente las aportaciones y los descuentos...

...el Instituto deberá abonar a la *cuenta* de vivienda del trabajador...

Artículo 59.- Los trabajadores tendrán en todo tiempo el derecho a realizar aportaciones voluntarias a su *cuenta* de vivienda, ya sea por conducto de su patrón al efectuarse el entero de las aportaciones o por sí mismos.

Artículo 67.- Los fondos de la *cuenta* de vivienda a que esta Ley se refiere,...

7.9.5. Proyecto de reforma a la Ley de Protección al Ahorro Bancario

El objetivo que pretendemos con la reforma a la Ley de Protección al ahorro Bancario es extender la protección del saldo acumulado de las cuentas bancarias de los ahorradores al ahorro acumulado en las cuentas individuales de los trabajadores para subsanar con los recursos del seguro la actualización adversa debido a minusvalías por la inversión de recursos en instrumentos financieros de alto riesgo provocadas por contingencias financieras nacionales o extranjeras.

El proyecto de reforma implica cambiar el título a la legislación para expresarlo así: *Ley de Protección al Ahorro Bancario y de Fondos para el Retiro*; y

nombrar al Título Cuarto. Del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario y de Fondos para el Retiro. Además la reforma involucra los siguientes artículos: 1°, 2°, 3°, 5° fracciones I y II, y 7°.

Artículo 1o.- La presente Ley tiene por objeto establecer un sistema de protección al ahorro bancario *y de fondos para el retiro* en favor de las personas que realicen cualquiera de las operaciones garantizadas, en los términos y con las limitantes que la misma determina; regular los apoyos financieros que se otorguen a las instituciones de banca múltiple, *a PENSIONISSSTE y PENSIONIMSS*, para la protección de los intereses del público ahorrador; *y de los trabajadores afiliados y trabajadores no afiliados titulares de una cuenta individual*, así como establecer las bases para la organización y funcionamiento de la entidad pública encargada de estas funciones.

Esta Ley es de orden público e interés social y reglamenta las disposiciones constitucionales conducentes.

Se aplicarán supletoriamente a esta Ley, la: Ley de Instituciones de Crédito, Ley Federal de las Entidades Paraestatales, *Ley del Seguro Social*, *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*, *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*, el Código de Comercio y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Artículo 2o.- El sistema de protección al ahorro bancario *y de fondos para el retiro* será administrado por un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en el Distrito Federal, denominado Instituto para la Protección al Ahorro Bancario *y de Fondos para el Retiro*.

Artículo 3o.- La constitución, funcionamiento, operación, control y evaluación del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario *y de Fondos para el Retiro*, se regirán por lo dispuesto en esta Ley.

Artículo 5o.- Para efectos de esta Ley se entenderá por:

I. Instituto, al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario y *de Fondos para el Retiro*;

II. Institución, en singular o plural, a las Instituciones de banca múltiple a que se refiere la Ley de Instituciones de Crédito, *así como PENSIONISSSTE y PENSIONIMSS a que se refiere la Ley del Seguro Social y la Ley del ISSSTE*;

[...]

Artículo 7o.- *Para los efectos de esta Ley, se considerarán obligaciones garantizadas el saldo inmediato anterior a una minusvalía que se reporte en la cuenta individual del trabajador afiliado o del trabajador no afiliado, así como el saldo final de una cuenta individual desde el momento que un trabajador afiliado y trabajador no afiliado inicie el trámite de una pensión correspondiente al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez o de la pensión garantizada, hasta que el Instituto Mexicano del Seguro Social o el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado autorice alguna de las pensiones enunciadas en este párrafo.*

Las Instituciones tienen la obligación de informar a las personas usuarias de sus servicios sobre el tipo y monto de las operaciones garantizadas en los términos de esta Ley.

Con la inclusión del artículo 7o a la *Ley de Protección al Ahorro Bancario y de Fondos para el Retiro*, concluimos la propuesta de reforma integral de cinco legislaciones y un reglamento.

Como se ha expuesto, la reforma autorizaría a dos organismos públicos desconcentrados uno del IMSS y otro del ISSSTE la administración e inversión de los recursos de la cuenta individual de cada trabajador, cuyo saldo constituye los haberes del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez previsto en la Ley del Seguro Social como en la Ley del ISSSTE.

Al retirar la administración e inversión de los SAR a las AFORE y SIEFORE cuyo principal propósito es el lucro y entregar la administración e inversión de los SAR a dos organismos públicos desconcentrados a diferencia de las primeras, los segundos tendrían en todo momento presente en el desarrollo de sus actividades

los principios de utilidad pública y de utilidad social, además se eliminaría la variación de porcentaje en el cobro de comisiones y se concretarían con eficiencia y eficacia el objetivo que se persigue con el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (otorgar una pensión digna) y además:

1. Dar solución a la actualización adversa del saldo de cuenta individual de la cual sea titular un trabajador mediante la un seguro que subsane minusvalías provocadas por contingencias financieras;

2. Terminar con el traspaso indebido de cuenta individual porque involucra la venta de acciones y transgrede el principio de respeto a la libre decisión y voluntad del trabajador en relación con la administradora que elije;

3. Terminar con el traspaso indebido de subcuenta de vivienda administrada por INFONAVIT, la cual no debe continuar incluida en la cuenta individual porque cuando un agente promotor realiza indebidamente el traspaso de una cuenta individual obstaculiza el trámite hipotecario en INFONAVIT;

4. Con la autorización a sólo dos organismos públicos desconcentrados, uno del IMSS y otro del ISSSTE, encargados de administrar e invertir los fondos de ahorro para el retiro se termina con la actual variación en el porcentaje a cobrar por concepto de comisiones de las actuales AFORE, además si la cantidad recaudada por concepto de comisiones es redistribuida por los organismos públicos desconcentrados, se restaura el principio de solidaridad

5. Como dejar a la voluntad de los trabajadores no afiliados y a los trabajadores independientes la contratación de una cuenta individual, no resulta idóneo para su beneficio futuro se hace necesario mientras se logra concientizarlos de la importancia de adquirir la cultura del ahorro para el retiro establecer la obligatoriedad de contratar una cuenta individual con el propósito lograr que asuman la responsabilidad que implica por un lado tener un ahorro obligatorio que les permita adquirir el derecho para el cobro de una pensión en la senectud y por otro adicionalmente en la medida que su economía lo permita planear su retiro laboral.

Así, con lo expresado en esta cuartilla concluye por el momento la presente investigación.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El hombre desde la época primitiva percibió que era necesaria la ayuda mutua para enfrentar las adversidades provenientes de la intemperie para mitigar los efectos inclementes del exterior se introdujo en cuevas y ahí disfrutó de la presa cazada al calor de la hoguera y en torno de esta se unieron los semejantes. En época prehispánica el tlatoani brindó socorro a los necesitados. Después durante el Virreinato existieron instituciones que prodigaron ayuda y asistencia a personas desamparadas que en la senectud soportaban enfermedad.

En el México independiente sólo algunos gremios a través de la figura de la mutualidad se proporcionaron asistencia médica, incluso hasta antes de la promulgación de la Constitución de 1917 sólo se perciben prefiguraciones e intentos de establecer un seguro social para trabajadores, es con la inclusión del artículo 123 apartado A que se establecen las bases jurídicas del Instituto Mexicano del Seguro Social institución que en 1943 se constituyó como la primera en brindar seguridad social a trabajadores al servicio de particulares.

SEGUNDA. Para que el seguro social en 1943 fuera en la realidad una institución en México se tuvieron que vencer previamente problemáticas interiores y exteriores. Es necesario por tanto, señalar que a la complejidad que *per se* plantea la realidad se unió la complejidad de lo humano que ciertamente vive y se mueve en: lo social, lo económico y lo jurídico. Manifestándose así el hecho de que en toda sociedad el conflicto humano permanentemente se alimenta de las pasiones y debilita la razón.

TERCERA. Los legisladores en la Ley del Seguro Social de 1943 y 1973 ciñeron dichos ordenamientos sus adiciones y reformas en el pago de pensiones

de cesantía en edad avanzada y vejez para los trabajadores afiliados a los principios de solidaridad y reparto intergeneraciones.

Pero el dinamismo demográfico de la segunda mitad del siglo XX en México llevó a los legisladores en 1995 y 2007 a aprobar primero la nueva Ley del Seguro Social y después la nueva Ley del ISSSTE, en los nuevos ordenamientos se desvaneció el sistema de reparto y con ello los principios de solidaridad y reparto intergeneraciones en su lugar se instituyó el Sistema de Ahorro para el Retiro y con ello la obligación para el trabajador afiliado de ahorrar la mayor cantidad de circulante en una cuenta individual administrada por una AFORE y tras cubrir cierto número de semanas de cotización o años de servicio permitirá al trabajador adquirir el derecho a tramitar una pensión de cesantía en edad avanzada o una pensión de vejez.

CUARTA. Los legisladores en 1995 al autorizar a corporativos financieros privados la administración e inversión de los recursos acumulados en el Sistema de Ahorro para el Retiro se alejaron de la teleología y filosofía del legislador de 1943 y 1973 el cual asignó al Estado la tarea de administrar e invertir los recursos de los seguros de cesantía en edad avanzada y vejez para beneficio exclusivo de los trabajadores afiliados.

Por lo tanto si bien es cierto que del dinamismo demográfico se deriva la necesidad del trabajador de auto pensionarse en cambio no es justificable que los legisladores retirasen al Estado en 1995 la administración e inversión de los recursos de los seguros de cesantía en edad avanzada y vejez para asignar dichas tareas a las AFORE y permitirles lucrar con los ahorros para el retiro de los futuros pensionistas mediante el cobro de comisiones excesivas y evitar la capitalización del IMSS en beneficio de los futuros pensionistas y sus familias.

QUINTA. El objetivo económico a concretar con los SAR consiste en que el trabajador acumule el mayor capital posible en su cuenta individual porque a mayor capital acumulado mayor será el beneficio económico que recibirá al adquirir el derecho legislado para el trámite de la pensión de cesantía en edad avanzada o de vejez.

Sin embargo, la acumulación de capital depende del nivel económico del trabajador y de la capacidad de trabajo pero en ambos casos no ayuda la fijación del salario y la actual situación de desempleo.

SEXTA. Con motivo del incremento de trabajadores no afiliados al régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social se autorizó en 2002 en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro que ellos y los trabajadores independientes contrataran voluntariamente una cuenta individual con la AFORE de su preferencia y de esa manera ahorrar para su retiro.

En marzo de 2011 mediante el primer informe trimestral sobre la situación del SAR que la CONSAR entregó al Congreso de la Unión mostró que sólo 192,626 cuentas individuales habían sido abiertas por trabajadores independientes. El bajo número expresado muestra dos situaciones: Por una parte, el resultado de las campañas de CONSAR y las AFORE para concientizar a los trabajadores respecto de adquirir una cultura de ahorro para el retiro es insuficiente y por otra dejar a la voluntad de los trabajadores no afiliados e independientes la apertura de una cuenta individual ha resultado ineficaz.

Lo anterior prueba que en tanto se logra concientizar a los trabajadores no afiliados e independientes de su responsabilidad de ahorrar para su retiro debe establecerse en la Ley de los SAR la obligatoriedad de abrir una cuenta individual para con el saldo constituir un seguro de retiro que les permita adquirir el derecho legislado para el cobro de una pensión de vejez y evitar así que en el futuro el Estado establezca pensiones asistenciales no contributivas con cargo al erario.

SÉPTIMA. Asumiendo sin conceder que con el régimen de capitalización individual de ahorro para el retiro el trabajador logre autofinanciarse una pensión suficiente que cubra sus necesidades económicas en la senectud este beneficio no constituye una razón suficiente que justifique en cambio: la variación en el porcentaje por el cobro de comisiones resultado del sistema de competencia entre administradoras. La variación favorece las utilidades de las AFORE lo cual es legal pero injusto por perjudicar el saldo acumulado de los trabajadores.

En 2012, por ejemplo, CONSAR autorizó a las AFORE el porcentaje en el cobro de comisiones a cada titular de una cuenta individual por cada \$1,000.00 acumulados lo cual constituye un exceso.

Por lo tanto, para terminar con el sistema de competencia entre las AFORE y consecuentemente con el exceso en el porcentaje del cobro de comisiones en detrimento del saldo acumulado en la cuenta individual lo justo para el titular de la cuenta en comento es retirar la administración e inversión de fondos de retiro a las AFORE privadas y dejar sólo la autorización a PENSIONISSSTE y AFORE XXI hoy fusionada con AFORE Banorte. La razón principal que origina dicha distinción es el hecho de que en ambas instituciones históricamente se ha cobrado las comisiones más bajas lo cual indica que no buscan lucrar con el ahorro para el retiro de los trabajadores; al mismo tiempo las dos instituciones financieras están vinculadas a las principales instituciones de seguridad social; A más de para lograr mayor beneficio a los futuros pensionistas a una y otra AFORE debería autorizarse el cobro de comisión fija para cubrir: gastos de operación, cuotas para constituir un seguro de saldo acumulado de cuentas individuales y una reserva para el pago de la pensión garantizada señalada en la Ley del Seguro Social y la Ley del ISSSTE.

De concretarse lo expuesto sería legal, justo y solidario.

OCTAVA. La relación contractual entre trabajador y AFORE terminará cuando la AFORE entregue los recursos de la cuenta individual a la aseguradora que el trabajador elija para el pago mensual de la pensión; al concluirse la entrega de los pagos programados o por la negativa de pensión entregada por el IMSS o ISSSTE al trabajador que le permite a su vez solicitar a la AFORE la entrega del saldo acumulado en la cuenta individual. Es claro que en los tres supuestos las AFORE sólo persiguen satisfacer su interés mercantil y financiero.

NOVENA. El pago de la pensión por cesantía en edad avanzada o por vejez es el derecho que adquiere todo trabajador afiliado al IMSS e ISSSTE al momento de cubrir los requisitos fijados en la Ley del Seguro Social o la Ley del ISSSTE.

El Estado mexicano es el único que puede garantizar al trabajador afiliado al IMSS o ISSSTE el pleno ejercicio del derecho a tramitar el pago de una pensión del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez o bien el pago de una pensión garantizada financiada por el Estado mexicano con parte de los recursos provenientes de los contribuyentes cautivos y ganancias producto de la comercialización de hidrocarburos y otros haberes públicos.

De ahí que si el Estado es quien avala el pago de una pensión garantizada a cada pensionista con cargo al erario, debe ser el Estado a través del IMSS e ISSSTE quien administre e invierta lo acumulado en los SAR toda vez que las AFORE y SIEFORE no responden por el pago de ningún tipo de pensión de retiro.

DÉCIMA. La inversión de parte de los fondos de retiro acumulados en los SAR en sectores prioritarios del país como: vivienda, carretero, desarrollo forestal, empresas paraestatales, por citar algunos, beneficia a la colectividad al tiempo que permite al gobierno federal disponer de recursos para realizar obra pública que después reporta en el informe anual entregado al Congreso de la Unión. En

consecuencia, si con parte de los recursos de los SAR se lleva a cabo obra pública federal entonces en la medida que se invierta mayor porcentaje de los SAR en los sectores prioritarios podría paulatinamente prescindirse de la inversión privada, esto es, del dejar hacer dejar pasar propuesto por *Adam Smith*.

DECIMA PRIMERA. La cuenta individual desde su aplicación en 1997 tiene varias contingencias la más reciente es: la minusvalía presentada en el segundo semestre de 2008, que dio como resultado la actualización adversa del saldo.

La minusvalía además de implicar falta de rendimiento y detrimento del saldo acumulado en la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, incide negativamente en el saldo de la cuenta individual y consecuentemente afectará el monto de las pensiones previstas en el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez señalado en la Ley del Seguro Social en la Ley del ISSSTE, de ahí que consideremos y propongamos ser necesario para cumplir con eficiencia y eficacia con el principio de protección del ahorro acumulado para el retiro así como para lograr el objetivo de utilidad pública y utilidad social de los SAR constituir un seguro que absorba el efecto adverso que representan las minusvalías.

DÉCIMA SEGUNDA. El Congreso de la Unión en 2008 reformó el régimen de inversión de los fondos de ahorro para el retiro. Dentro del nuevo régimen se permite a las SIEFORE invertir un porcentaje de los fondos de ahorro para el retiro en instrumentos de alto riesgo del Mercado de Valores para incrementar el saldo de cada cuenta individual.

Si bien el nuevo régimen permitirá eventualmente al trabajador obtener mayor rendimiento, también está presente el riesgo de posibles pérdidas del saldo acumulado como ya ocurrió en el segundo semestre de 2008 al presentarse la crisis económica hipotecaria en Estados Unidos contingencia financiera que

motivo en 2009 a que el Congreso de la Unión efectuara una reforma al régimen de inversión de los SAR y quedara de manifiesto lo vulnerable que es el nuevo régimen de inversión.

DÉCIMA TERCERA. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, en marzo de 2011, anunció que México paga las pensiones más bajas. Ello aún no puede atribuirse al régimen individual de ahorro para el retiro pues éste se evaluará a partir de 2034, año cuando los primeros trabajadores cubran el requisito de edad para el trámite de una pensión de cesantía. Sin embargo, el Ejecutivo federal y el Congreso de la Unión están a tiempo de readecuar el marco jurídico del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez en beneficio de los futuros pensionistas para revertir el monto actual de una pensión que según la OCDE equivale a la cantidad en moneda nacional de 55.00 dólares por mexicano pensionado.

DÉCIMA CUARTA. Los problemas comunes entre algunos países del mundo en el tema de los regímenes públicos de pensiones de cesantía en edad avanzada o de vejez es: el financiamiento, el envejecimiento de su población, el aumento en la esperanza de vida y dentro de estos supuestos están los trabajadores que llegan a la edad de retiro y adquieren el derecho legislado para tramitar una pensión para disfrutar en la senectud.

Precisamente para hacer frente al financiamiento de los regimenes de pensiones, los gobiernos en varios países del mundo adoptan como estrategias: incentivan entre los trabajadores la permanencia en el mercado laboral, a cambio aumenta el porcentaje en la pensión, amplían el número de años cotizados o la edad de retiro.

DÉCIMA QUINTA. El gobierno de Argentina a diferencia de otros países de América latina eliminó el régimen basado en cuentas individuales y regreso al régimen de reparto solidario para el pago de pensiones de retiro.

En contraste México no podría regresar al régimen de reparto solidario como lo hizo Argentina, porque al igual que ocurre en otros países del mundo, en un par de décadas seremos más los mexicanos en edad de retiro, y menos la población económicamente activa.

Tampoco es opción incrementar la edad de retiro, las semanas o los años de cotización, porque al mantener por más tiempo a las personas en el mercado laboral vinculado al régimen obligatorio de la Ley del Seguro Social o de la Ley del ISSSTE, se cometería una injusticia con las nuevas generaciones al impedir la generación de plazas vacantes para ser ocupadas por los jóvenes.

DÉCIMA SEXTA. El Agente Promotor realiza el traspaso indebido de una cuenta individual porque obtiene la comisión que la AFORE paga, sin olvidar que además no le significan ni la naturaleza social de los fondos de ahorro para el retiro y el principio de respeto a la libre decisión y voluntad del trabajador, de ahí que lo realice sin importarle transgredir la voluntad del trabajador.

Es injusto, sin embargo, adjudicar la realización del traspaso indebido sólo a los agentes promotores, porque son la parte débil de las AFORE siendo éstas quienes tienen a su cargo la mayor responsabilidad de los traspasos indebidos por omitir incluir controles para inhibir dicha práctica indebida en sus políticas internas.

No obstante que la Circular 5-11 establezca medidas para inhibir el traspaso indebido, debe aplicarse una medida correctiva que termine con tales actos aunque ello implique revocar la autorización a todas las AFORE, excepto PENSIONISSSTE y AFORE XXI, a las cuales habría que transformarlas en órganos desconcentrados del ISSSTE e IMSS respectivamente para encargarse

del trámite de traspaso de cuenta individual ante las Empresas Operadoras del SAR con personal de base de cada instituto que funjan como Agentes Promotores.

DÉCIMA SÉPTIMA. El traspaso indebido de cuenta individual implica el de la subcuenta de vivienda que administra INFONAVIT la práctica indebida en comento obstaculiza el trámite de crédito hipotecario. Así, para evitar el obstáculo señalado bastaría con eliminar de la Ley del Seguro Social y de la Ley de los SAR la frase subcuenta de vivienda, y en la Ley del INFONAVIT sustituir la expresión “subcuenta de vivienda” por el enunciado, “cuenta de vivienda”.

DÉCIMA OCTAVA. Para acercarnos a la solución de las problemáticas que se avistan en el tema de pensiones de retiro y de la subcuenta de vivienda no sólo ha de tomarse en cuenta el aspecto económico al tiempo que reducir en la legislación la injerencia de las autoridades administrativas (IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, CONSAR) en las situaciones que presenten los trabajadores derivadas del seguro de retiro cesantía en edad avanzada y vejez a sí como con la subcuenta de vivienda no ayudará a la solución, lo opuesto si, además lo deseable y de hecho exigible es la salvaguarda permanentemente al derecho de lo social aplicable en este caso a los futuros pensionistas.

Entonces el desafío en el tema del seguro de retiro y de la subcuenta de vivienda es repensar la realidad social en el plano interdisciplinario y dialógico tener presente más lo que nos une como sociedad en vez de aquello que nos separa.

DÉCIMA NOVENA. El derecho como objeto precisa los mínimos jurídicos en toda sociedad (derechos y obligaciones) y tratándose del régimen de pensiones para el retiro y del respeto a las decisiones e intereses de los trabajadores los

mínimos legales han de arroparse con los principios: de la ética, de la seguridad social y la justicia social para evitar que los mínimos jurídicos continúen disminuyendo.

En México, el Ejecutivo federal y el Congreso de la Unión en los últimos cuatro sexenios sólo han fijado en términos de legalidad beneficios mínimos en el régimen individual de pensiones de retiro así como la regulación del traspaso de cuenta individual, es así que se ha arropado preponderantemente en el primer caso lo económico y en el segundo el libre mercado entre las AFORE al tiempo que se deja de lado la teleología de la seguridad social que por definición busca el beneficio de los trabajadores y para ello nada mejor que la observancia de principios de seguridad social como: solidaridad, responsabilidad del Estado en la administración e inversión de recursos de retiro. Asimismo de utilidad pública y utilidad social.

Por lo tanto consideramos ser necesario pero no lo más importante fijar beneficios económicos mínimos en pensiones de retiro o inhibir el traspaso indebido de cuenta individual, sólo en términos de legalidad, antes bien es imperante retomar la observancia de los principios señalados en el párrafo anterior porque un orden jurídico alejado de principios es injusto, aunque sea legal.

Anexo 1

Sentimientos de la Nación

- 1° Que la América es libre e independiente de España y de toda otra Nación, Gobierno o Monarquía, y que así se sancione, dando al mundo las razones.
- 2° Que la Religión Católica sea la única, sin tolerancia de otra.
- 3° Que todos sus ministros se sustenten de todos, y solo los diezmos y primicias, y el pueblo no tenga que pagar más obvenciones que la de su devoción y ofrenda.
- 4° Que el dogma sea sostenido por la jerarquía de la Iglesia, que son el Papa, los Obispos y los Curas, porque se debe arrancar toda planta que Dios no plantó: *omnis plantatis quan nom plantabit Pater meus Celestis Cradicabitur. Mat. Cap. XV.*
- 5° La soberanía dimana inmediatamente del Pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las Provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad.
- 6° (En el original de donde se tomó esta copia, -1881- no existe el artículo de este número.)
- 7° Que funcionarán cuatro años los vocales, turnándose saliendo los más antiguos para que ocupen el lugar los nuevos electos.
- 8° La dotación de los vocales, será una congrua suficiente y no superflua, y no pasará por ahora de ocho mil pesos.
- 9° Que los empleos los obtengan sólo los americanos.
- 10° Que no se admitan extranjeros, si no son artesanos capaces de instruir, y libres de sospecha.
- 11° Que la patria no será del todo libre y nuestra, mientras no se reforme el gobierno, abatiendo el tiránico, substituyendo el liberal y echando fuera de nuestro suelo al enemigo español que tanto se ha declarado contra esta Nación.
- 12° Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto.
- 13° Que las leyes generales comprendan a todos, sin excepción de cuerpos privilegiados, y que éstos sólo lo sean en cuanto al uso de su ministerio.

- 14° Que para dictar una ley se discuta en el Congreso, y decida a pluralidad de votos.
- 15° Que la esclavitud se proscriba para siempre, y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales, y sólo distinguirá a un americano de otro el vicio y la virtud.
- 16° Que nuestros Puertos se franqueen a las naciones extranjeras amigas, pero que éstas no se internen al reino por más amigas que sean, y sólo haya Puertos señalados para el efecto, prohibiendo el desembarco en todos los demás, señalando el 10% u otra gabela a sus mercancías.
- 17° Que a cada uno se le guarden las propiedades y respete en su casa como en un asilo sagrado señalando penas a los infractores.
- 18° Que en la nueva legislación no se admitirá la tortura.
- 19° Que en la misma se establezca por ley Constitucional la celebración del 12 de diciembre en todos los pueblos, dedicado a la patrona de nuestra libertad, María Santísima de Guadalupe, encargando a todos los pueblos, la devoción mensual.
- 20° Que las tropas extranjeras o de otro reino no pisen nuestro suelo y si fuere en ayuda, no estarán donde la Suprema Junta.
- 21° Que no hagan expediciones fuera de los límites del reino, específicamente ultramarinas, pero que no son de esta clase, propagar la fe a nuestros hermanos de tierra dentro.
- 22° Que se quite la infinidad de tributos, pechos e imposiciones que más agobian, y se señale a cada individuo un cinco por ciento en sus ganancias, u otra carga igual ligera, que no oprima tanto, como la alcabala, el estanco, el tributo y otros, pues con esta corta contribución, y la buena administración de los bienes confiscados al enemigo, podrá llevarse el peso de la guerra y honorarios de empleados.
- 23° Que igualmente se solemnice el día 16 de septiembre todos los años, como el día aniversario en que se levantó la voz de la independencia y nuestra santa libertad comenzó, pues en ese día fue en el que se abrieron los labios de la Nación para reclamar sus derechos y empuño la espada para ser oída, recordando siempre el mérito del grande héroe el señor don Miguel Hidalgo y su compañero don Ignacio Allende.

Anexo 2

Edad para tramitar pensión de cesantía en edad avanzada o pensión de vejez en algunos países

País	Población en millones	Población con 65 años o más	Cesantía en hombres	Cesantía en mujeres	Vejez en hombres	Vejez en mujeres
ASIA						
China	1354.1	8.2%			60	60
Japón	127.8	22.5%	60	60	65	65
India	1214.5	4.9%	50	50	58	58
Irán	75.1	4.8%			60	55
Israel	7.3	10.2%			67	64
ÁFRICA						
Egipto	81.1	5.0%			60	60
Marruecos	32.0	5.5%	55	55	60	60
Nigeria	158.4	3.4%			50	50
Túnez	10.5	7.0%	55	55	60	60
Sudáfrica	50.1	4.6%			60	60
EUROPA						
Alemania	82.1	20.5%	63	63	65	65
España	45.3	17.2%			65	65
Grecia	11.2	18.3%	60	55	65	60
Inglaterra	60.2	16.1%			65	60
Italia	60.1	20.4%			66	63
AMÉRICA						
Argentina	40.7	10.7%			65	60
Colombia	46.3	5.6%			60	55
Chile	17.1	9.2%			65	60
Estados Unidos	317.6	13.0%	62	62	66	66
México	114.25*	6.94% [†]	60	60	65	65
OCEANÍA						
Australia	21.5	13.9%			65	64
Nueva Zelanda	4.3	13.0%			65	65
Papúa Nueva Guinea	6.9	2.5%			55	55

* Fuente: INEGI. Cuadro Resumen Indicadores de ocupación y empleo al cuarto trimestre de 2011.

† Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

Nota 1. La información de la tabla se obtuvo el 7 de enero de 2012, de la página *web* del Observatorio de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) o (ISSA) por sus siglas en inglés; puede corroborarse ingresando en el perfil de cada país y a su vez en la pestaña indicadores.

Nota 2. La información de México respecto de la población en millones y población con 65 años o más se obtuvo de la página *web* del INEGI. En cuanto a la edad para tramitar alguna de las pensiones del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez corresponde a la señalada en la Ley del Seguro Social y la nueva Ley del ISSSTE.

Anexo 3

Proyección de incremento en la edad de retiro en algunos países

País	Población en millones	Población con 65 años o más	Vejez en hombres	Vejez en mujeres
ASIA				
India	1214.5	4.9%	60	60
ÁFRICA				
Egipto	81.1	5.0%	65	65 ¹
EUROPA				
Alemania	82.1	20.5%	67	67 ²
España	45.3	17.2%	67	67 ³
Grecia	11.2	18.3%		65 ⁴
Inglaterra	60.2	16.1%	66	66 ⁵
Italia	60.1	20.4%	70	70 ⁶
AMÉRICA				
Argentina	40.7	10.7%		
Colombia	46.3	5.6%	62	57 ⁷
Estados Unidos	317.6	13.0%	67	67 ⁸
OCEANIA				
Australia	21.5	13.9%	67.6	67.6 ⁹
Nueva Zelanda	4.3	13.0%	67	67 ¹⁰

¹ La Ley 135 prevé que a partir de 2015 aumente la edad de retiro para llegar a 65 años de edad en 2027.

² El Parlamento alemán en 2007, aprobó el aumento gradual de la edad de retiro a partir de 2012 para que en 2029 sea de 67 años.

³ En España la edad de retiro aumentará paulatinamente para llegar a 67 años en 2027.

⁴ El Parlamento griego en 2011 determinó que la edad de jubilación para las mujeres a partir de 2013 será a los 65 años de edad, asimismo en 2015 los años de cotización pasarán de 37 a 40.

⁵ Inglaterra también prevé aumentar la edad para el trámite de una pensión básica pública de 65 años a 66 años de edad en 2020.

⁶ Italia a través del decreto Salva-Italia prevé que la edad de retiro pase en mujeres de los 63 años de edad y en hombres de los 66 años a 70 años de edad en ambos casos.

⁷ En Colombia a partir de 2014 la edad de retiro será a los 62 años de edad en hombres y 57 años de edad en mujeres.

⁸ Estados Unidos aumentará la edad de retiro a 67 años de edad en 2027, cubriendo 40 trimestres cotizados y podrá diferirse la edad de retiro hasta los 70 años de edad.

⁹ Australia también sigue la tendencia de incrementar la edad de retiro, en su caso de 65 a 67 años 6 meses entre julio de 2017 y julio de 2024.

¹⁰ Nueva Zelanda a partir de 2020 también incrementará paulatinamente la edad de retiro de 65 años de edad dos meses por año hasta llegar a 67 años de edad en 2033.

Anexo 4

Características de las cuentas administradas por las AFORE

Tabla 1

Cuentas administradas por las AFORE (Cifras al cierre de enero de 2012)

Afore	Trabajadores Registrados ¹	Trabajadores Asignados ²		Total de Cuentas Administradas por las Afores ⁵
		Con Recursos Depositados en Siefores ³	Con Recursos Depositados en Banco de México ⁴	
Afirme Bajío	61,851	68,468	0	130,319
Azteca	176,665	2,963	0	179,628
Banamex	6,365,026	1,594,915	0	7,959,941
Bancomer	3,609,667	929,843	0	4,539,510
Coppel	3,115,999	210	0	3,116,209
Inbursa	1,133,338	37,648	0	1,170,986
Invercap	1,114,175	1,648,205	0	2,762,380
Metlife	346,805	735,243	0	1,082,048
PensionISSSTE	948,796	0	0	948,796
Principal	2,413,301	1,610,935	0	4,024,236
Profuturo GNP	2,656,095	475,642	0	3,131,737
SURA	3,964,254	2,329,150	0	6,293,404
XXI	4,691,432	2,540,616	3,980,037	11,212,085
Total	30,597,404	11,973,838	3,980,037	46,551,279

Fuente: CONSAR

Notas:

¹ Trabajadores que se registraron en alguna Afore. Incluye trabajadores independientes y cotizantes al ISSSTE.

² Trabajadores que no se registraron en alguna Afore y la CONSAR los asignó a una de acuerdo con las reglas vigentes.

³ Trabajadores que tienen una cuenta individual en Afore y que sus recursos están depositados en Siefores.

⁴ Trabajadores que tienen una cuenta individual en Afore y que sus recursos están depositados en el Banco de México. Incluye cuentas pendientes de ser asignadas.

⁵ A partir de enero de 2012 incluye cuentas pendientes de ser asignadas.

Fecha de publicación: 15 de febrero de 2012.

Última modificación 15 de febrero de 2012 13:00 por CONSAR.

Tabla 2

Cuentas administradas por entidad federativa (a septiembre de 2011)

Entidad Federativa	Hombres		Mujeres		Total
	Cuentas	Porcentaje	Cuentas	Porcentaje	
Aguascalientes	226,301	59.2	156,019	40.8	382,320
B. California Norte	653,298	54.1	554,141	45.9	1,207,439
B. California Sur	108,014	61.8	66,676	38.2	174,690
Campeche	130,006	68.7	59,279	31.3	189,285
Chiapas	259,552	68.9	117,031	31.1	376,583
Chihuahua	815,654	55.5	654,930	44.5	1,470,584
Coahuila	655,031	62.8	388,299	37.2	1,043,330
Colima	126,939	64.3	70,416	35.7	197,355
Distrito Federal	3,044,403	59.6	2,065,248	40.4	5,109,651
Durango	275,176	63.4	158,691	36.6	433,867
Estado de México	1,378,959	58.5	976,831	41.5	2,355,790
Guanajuato	757,680	60.7	489,541	39.3	1,247,221
Guerrero	253,365	65.1	135,720	34.9	389,085
Hidalgo	233,469	61.9	143,428	38.1	376,897
Jalisco	1,372,319	60.3	904,671	39.7	2,276,990
Michoacán	397,758	63.2	231,374	36.8	629,132
Morelos	222,657	61.1	141,836	38.9	364,493
Nayarit	147,462	65.1	79,168	34.9	226,630
Nuevo León	1,270,473	61.8	786,935	38.2	2,057,408
Oaxaca	224,247	66.4	113,685	33.6	337,932
Puebla	615,514	62.0	377,610	38.0	993,124
Querétaro	295,510	58.6	208,830	41.4	504,340
Quintana Roo	245,121	66.2	124,944	33.8	370,065
San Luis Potosí	315,857	62.6	188,783	37.4	504,640
Sinaloa	565,499	62.6	337,485	37.4	902,984
Sonora	559,199	60.1	370,646	39.9	929,845
Tabasco	305,897	73.6	109,665	26.4	415,562
Tamaulipas	795,938	63.0	468,278	37.0	1,264,216
Tlaxcala	105,886	58.5	75,115	41.5	181,001
Veracruz	997,834	70.2	424,479	29.8	1,422,313
Yucatán	312,557	64.8	169,950	35.2	482,507
Zacatecas	137,086	61.8	84,581	38.2	221,667
Total	17,804,661	61.3	11,234,285	38.7	29,038,946

Fuente: CONSAR.

Notas: Cifras correspondientes a trabajadores cotizantes al IMSS registrados en las AFORE. No incluye trabajadores asignados, cotizantes al ISSSTE e independientes.

Fecha de Publicación de Estadísticas: 15 de diciembre de 2011.

Última modificación: jueves 15 de diciembre de 2011 12:00 p.m. por CONSAR.

Tabla 3

Cuentas administradas por género (Al cierre de septiembre de 2011)

Afore	Hombres		Mujeres		Total
	Cuentas	Porcentaje	Cuentas	Porcentaje	
Afirmé Bajío	34,004	56.0	26,700	44.0	60,704
Azteca	119,667	67.6	57,275	32.4	176,942
Banamex	3,793,455	59.9	2,544,783	40.1	6,338,238
Bancomer	2,315,542	63.8	1,316,371	36.2	3,631,913
Banorte Generali	1,695,069	61.0	1,085,403	39.0	2,780,472
Coppel	1,551,347	59.0	1,079,467	41.0	2,630,814
Inbursa	705,598	61.1	449,402	38.9	1,155,000
ING	2,505,429	63.3	1,453,949	36.7	3,959,378
Invercap	659,451	63.1	384,907	36.9	1,044,358
Metlife	195,763	60.9	125,698	39.1	321,461
Principal	1,506,792	61.7	934,358	38.3	2,441,150
Profuturo GNP	1,757,188	66.1	900,046	33.9	2,657,234
XXI	965,356	52.4	875,926	47.6	1,841,282
Total	17,804,661	61.3	11,234,285	38.7	29,038,946

Fuente: CONSAR.

Notas: Cifras correspondientes a trabajadores cotizantes al IMSS registrados en las Afores. No incluye trabajadores asignados, trabajadores cotizantes al ISSSTE e independientes.

Fecha de Publicación de Estadísticas: 15 de diciembre de 2011.

Última modificación: jueves 15 de diciembre de 2011 12:00 p.m. por CONSAR.

Tabla 4

Cuentas administradas por rangos de edad
(Al cierre de septiembre de 2011)

Afore	26 años o menos		27 a 36 años		37 a 45 años		46 a 59 años		60 años o más		Total
	Cuentas	%	Cuentas	%	Cuentas	%	Cuentas	%	Cuentas	%	
Afirme Bajío	390,052	54.3	158,539	22.1	80,637	11.2	65,476	9.1	24,046	3.3	718,750
Azteca	222,229	24.7	324,690	36.1	167,217	18.6	132,733	14.8	51,538	5.7	898,407
Banamex	1,116,431	16.3	2,463,459	36.1	1,550,239	22.7	1,165,428	17.1	536,633	7.9	6,832,190
Bancomer	266,070	6.0	1,548,487	35.2	1,223,855	27.8	950,905	21.6	410,543	9.3	4,399,860
Banorte Generali	714,807	18.4	1,440,542	37.1	828,291	21.3	636,678	16.4	265,169	6.8	3,885,487
Coppel	988,606	35.6	893,777	32.2	490,960	17.7	329,107	11.8	75,184	2.7	2,777,634
Inbursa	474,159	14.9	1,076,113	33.7	746,619	23.4	632,102	19.8	261,406	8.2	3,190,399
ING	461,882	8.9	1,835,125	35.6	1,382,761	26.8	1,030,919	20.0	450,303	8.7	5,160,990
Invercap	316,518	21.6	498,293	34.0	338,667	23.1	257,385	17.6	54,684	3.7	1,465,547
Metlife	341,043	28.0	394,304	32.4	230,714	18.9	186,946	15.3	65,234	5.4	1,218,241
Principal	313,859	7.2	1,758,176	40.4	1,064,454	24.4	824,146	18.9	394,471	9.1	4,355,106
Profuturo GNP	130,450	4.2	1,130,795	36.0	936,739	29.8	672,163	21.4	271,961	8.7	3,142,108
XXI	684,656	21.7	1,020,218	32.4	596,042	18.9	594,307	18.9	256,074	8.1	3,151,297
Total	6,420,762	15.6	14,542,518	35.3	9,637,195	23.4	7,478,295	18.2	3,117,246	7.6	41,196,016

Fuente: CONSAR

Notas: Cifras correspondientes a trabajadores cotizantes al IMSS registrados y asignados en las Afores. No incluye trabajadores cotizantes al ISSSTE e independientes.

Última modificación: jueves 15 de diciembre de 2011 12:00 p.m. por CONSAR.

Tabla 5

Cuentas administradas por género y rango de edad
(Al cierre de septiembre de 2011)

Rango de Edad	Hombres		Mujeres		Total
	Cuentas	Porcentaje	Cuentas	Porcentaje	
Menos de 27 años	2,155,811	58.1	1,555,522	41.9	3,711,333
27 a 36 años	5,862,503	56.9	4,442,822	43.1	10,305,325
37 a 45 años	4,394,245	60.8	2,835,415	39.2	7,229,660
46 a 55 años	3,691,401	66.1	1,895,403	33.9	5,586,804
Más de 55 años	1,700,701	77.1	505,123	22.9	2,205,824
Total	17,804,661	61.3	11,234,285	38.7	29,038,946

Fuente: CONSAR. Cifras correspondientes a trabajadores cotizantes al IMSS registrados en las AFORE. No incluye trabajadores asignados, cotizantes al ISSSTE e independientes. Última modificación: 15 de diciembre de 2011 12:00 p.m.

Tabla 6

Balance general de las AFORE
(Millones de pesos)

AFORE	Activo	Pasivo	Capital contable
Afirme Bajío	164.7	27.9	136.8
Azteca	264.4	20.8	243.5
Banamex	7,946.3	854.8	7,091.5
Bancomer	4,279.1	1,009.8	3,269.3
Banorte Generali	2,362.0	301.0	2,061.1
Coppel	524.2	38.6	485.5
Inbursa	1,781.5	335.0	1,446.5
ING	6,854.7	956.0	5,898.7
Invercap	636.4	92.6	543.9
Metlife	473.5	43.6	429.9
PensionISSSTE	3,155.9	668.2	2,487.7
Principal	3,886.0	594.5	3,291.5
Profuturo GNP	2,558.4	556.3	2,002.0
XXI	1,315.7	297.2	1,018.5
Total	36,202.6	5,796.4	30,406.2

Fuente: Informe al Congreso – 3er Trimestre 2011, p. 42. La suma de las cifras parciales puede no coincidir con el total por razones de redondeo.

Cifras preliminares al cierre de septiembre de 2011.

Anexo 5

Cuentas en las AFORE por edad de trabajadores registrados en el IMSS antes y después de 1997 (En porcentajes)

El 47.7 por ciento de las cuentas administradas pertenece a trabajadores cuyo registro ante el IMSS se realizó con anterioridad a 1997.

El 52.3 por ciento restante de cuentas corresponde a trabajadores registrados ante el IMSS a partir de 1997 y por lo tanto se pensionarán por el sistema de cuenta individual.

Rangos de edad	Registrados antes de 1997	Registrados a partir de 1997	Total
26 años o menos	0.6	99.0	100.0
27 - 36 años	24.2	75.8	100.0
37 - 45 años	74.6	25.4	100.0
46 - 55 años	81.1	18.9	100.0
56 años o más	84.8	15.2	100.0
Total	47.7	52.3	100.0

Cifras preliminares al cierre de marzo de 2011. Fuente: Informe al Congreso – 1er Trimestre de 2011.

Anexo 6

Distribución de cuentas por semanas cotizadas

Considerando las semanas de cotización al IMSS, el 70.9 por ciento de los trabajadores que mantienen una cuenta en AFORE han cotizado a su cuenta individual durante 300 semanas o menos desde el inicio del sistema, en julio de 1997.

Semanas cotizadas	Porcentaje	Porcentaje acumulado
0 a 100	44.7	44.7
101 a 200	15.7	60.4
201 a 300	10.5	70.9
301 a 400	7.6	78.4
401 a 500	6.0	84.4
500 o más	15.6	100.0

Cifras preliminares correspondientes a los trabajadores que recibieron al menos una aportación desde el inicio del sistema de cuentas individuales hasta el primer bimestre de 2011. Fuente: Informe al Congreso – 1er Trimestre de 2011.

Anexo 7

Rendimientos de las SIEFORE
(Últimos 36 meses. Al cierre de noviembre de 2011)

Afore	Siefore Básica 1	Siefore Básica 2	Siefore Básica 3	Siefore Básica 4	Siefore Básica 5
Afirme Bajío	9.11	10.71	11.51	11.85	12.43
Azteca	9.48	12.55	13.41	13.23	13.26
Banamex	12.05	13.86	15.03	16.61	18.31
Bancomer	11.42	13.06	14.39	15.03	15.47
Banorte Generali	10.53	10.35	10.29	10.75	12.52
Coppel	9.80	10.98	11.19	11.40	11.70
Inbursa	6.91	7.35	7.64	7.94	8.23
ING	11.10	13.58	15.07	16.54	17.70
Invercap	13.15	15.25	17.09	17.41	21.15
MetLife	11.24	13.33	13.93	14.88	16.11
PensionISSSTE*	9.86	11.06	11.54	11.85	11.58
Principal	11.33	12.96	13.54	14.05	14.67
Profuturo GNP	11.21	13.23	14.20	15.69	16.10
XXI	11.50	13.13	13.82	14.08	14.70
Promedio del sistema²	10.71	12.49	13.70	14.65	15.03

Fuente: CONSAR. Cifras Preliminares.

Notas:

El cálculo de los rendimientos considera la metodología descrita en la Circular CONSAR 71-1, aprobada por la Junta de Gobierno de la CONSAR y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2007.

*En el caso de PENSIONISSSTE, no se completan los 36 meses requeridos para el análisis comparativo con su historia propia, toda vez que sus SIEFORES empezaron a operar a partir de diciembre de 2008. Por ello, de conformidad con la metodología descrita en la Circular CONSAR 71-1, es necesario completar la serie de rendimientos (del 30 de noviembre al 4 de diciembre de 2008) utilizando el promedio de los rendimientos de gestión del tercil intermedio del grupo de SIEFORE Básica correspondiente.

Es sumamente importante destacar que los rendimientos utilizados para completar la serie coinciden con un periodo caracterizado por una extraordinaria volatilidad generada por la crisis financiera internacional de 2008. Por este motivo, los rendimientos obtenidos con la metodología mencionada pueden ser menores a los que efectivamente ha registrado PENSIONISSSTE desde que administra los recursos de sus afiliados.

Para consultar un comparativo de los rendimientos netos de PENSIONISSSTE utilizando exclusivamente los rendimientos generados por las SIEFORE que opera, consultar las secciones: Panorama General de SAR o COMPARA A LAS AFORE.

¹ Es el rendimiento que obtuvieron los activos de las Siefores antes del cobro de comisiones.

² Promedio ponderado por el valor de los activos netos de las SIEFORE.

Las cifras son porcentajes de rendimientos nominales en términos anualizados.

El rendimiento observado en el pasado no es garantía del desempeño futuro.

Fuente: CONSAR. Fecha de Publicación de Estadísticas: 15 de diciembre de 2011. Última modificación: jueves 15 de diciembre de 2011, 12:00 p.m.

Anexo 8

Bajas de Comisiones de las AFORE (Porcentaje anual)

AFORE	Comisión Junio 2007	Comisión Dic 2008	Comisión Dic 2009	Comisión Dic 2010	Comisión 2011
Actinver	2.33				
Afirme	3.29	1.7	1.7	1.51	1.51
Ahorra Ahora	17.49	3			
Argos	1.18	1.17			
Azteca	1.96	1.96	1.96	1.96	1.67
Banamex	1.84	1.84	1.75	1.58	1.45
Bancomer	1.47	1.47	1.47	1.45	1.40
Banorte	1.71	1.71	1.71	1.58	1.48
Coppel	5.14	3.3	1.94	1.81	1.70
De la Gente	27.07				
HSBC	1.77	1.77	1.77	1.61	
Inbursa	1.18	1.18	1.18	1.18	1.17
ING	1.82	1.74	1.74	1.61	1.48
Invercap	2.48	2.48	1.93	1.73	1.72
Ixe	2.19	1.83			
Metlife	2.26	2.26	1.89	1.74	1.69
Principal	2.11	2.05	1.94	1.79	1.52
Profuturo	1.96	1.96	1.92	1.7	1.53
Santander	1.74				
Scotia	2.33	1.98	1.88		
XXI	1.9	1.45	1.45	1.42	1.40
Promedio	4.06	1.94	1.75	1.62	1.52

Fuente: CONSAR. Informe Trimestral al H. Congreso de la Unión sobre la situación del SAR, julio-septiembre de 2011.

Anexo 9

Comisiones vigentes en cada AFORE durante 2012		
AFORES	COMISIONES	
PensionISSSTE	0.99%	●
Inbursa	1.17%	●
Banamex	1.28%	●
Bancomer	1.28%	●
SURA	1.31%	●
XXI Banorte	1.33%	●
Profuturo GNP	1.39%	●
Principal	1.48%	●
Afirme Bajío	1.50%	●
Azteca	1.52%	●
Metlife	1.54%	●
Coppel	1.59%	●
Invercap	1.59%	●
Promedio Simple¹	1.38%	
Promedio Ponderado²	1.32%	

- Comisión baja
- Comisión media
- Comisión alta

¹.².

Tabla 1

SB 1 para personas de 60 años y mayores		
POR CADA \$ 1,000 DE TU CUENTA, ESTA ES LA COMISIÓN QUE COBRAN LAS AFORES		
AFORES	COMISIÓN (en porcentaje)	COMISIÓN (anual en pesos)
Invercap	1.72%	\$17.20
Coppel	1.70%	\$17.00
Metlife	1.69%	\$16.90
Azteca	1.67%	\$16.70
Profuturo GNP	1.53%	\$15.30
Principal	1.52%	\$15.20
Afirme Bajío	1.51%	\$15.10
Banorte Generali	1.48%	\$14.80
ING	1.48%	\$14.80
Banamex	1.45%	\$14.50
Bancomer	1.40%	\$14.00
XXI	1.40%	\$14.00
Inbursa	1.17%	\$11.70
PensionISSSTE	1.00%	\$10.00

¹ Es el promedio aritmético de las comisiones sobre saldo vigentes que se cobran a las SIEFORES básicas.

² Es el promedio ponderado por los activos de cada AFORE, de las comisiones sobre saldo vigentes que se cobran a las SIEFORES básicas.

Tabla 2

SB 2 para personas entre 46 y 55 años		
POR CADA \$ 1,000 DE TU CUENTA, ESTA ES LA COMISIÓN QUE COBRAN LAS AFORES		
AFORES	COMISIÓN (en porcentaje)	COMISIÓN (anual en pesos)
Invercap	1.72%	\$17.20
Coppel	1.70%	\$17.00
Metlife	1.69%	\$16.90
Azteca	1.67%	\$16.70
Profuturo GNP	1.53%	\$15.30
Principal	1.52%	\$15.20
Afirme Bajío	1.51%	\$15.10
Banorte Generali	1.48%	\$14.80
ING	1.48%	\$14.80
Banamex	1.45%	\$14.50
Bancomer	1.40%	\$14.00
XXI	1.40%	\$14.00
Inbursa	1.17%	\$11.70
PensionISSSTE	1.00%	\$10.00

Tabla 3

SB 3 para personas entre 37 y 45 años		
POR CADA \$ 1,000 DE TU CUENTA, ESTA ES LA COMISIÓN QUE COBRAN LAS AFORES		
AFORES	COMISIÓN (en porcentaje)	COMISIÓN (anual en pesos)
Invercap	1.72%	\$17.20
Coppel	1.70%	\$17.00
Metlife	1.69%	\$16.90
Azteca	1.67%	\$16.70
Profuturo GNP	1.53%	\$15.30
Principal	1.52%	\$15.20
Afirme Bajío	1.51%	\$15.10
Banorte Generali	1.48%	\$14.80
ING	1.48%	\$14.80
Banamex	1.45%	\$14.50
Bancomer	1.40%	\$14.00
XXI	1.40%	\$14.00
Inbursa	1.17%	\$11.70
PensionISSSTE	1.00%	\$10.00

Tabla 4

SB 4 para personas entre 27 y 36 años		
POR CADA \$ 1,000 DE TU CUENTA, ESTA ES LA COMISIÓN QUE COBRAN LAS AFORES		
AFORES	COMISIÓN (en porcentaje)	COMISIÓN (anual en pesos)
Invercap	1.72%	\$17.20
Coppel	1.70%	\$17.00
Metlife	1.69%	\$16.90
Azteca	1.67%	\$16.70
Profuturo GNP	1.53%	\$15.30
Principal	1.52%	\$15.20
Afirme Bajío	1.51%	\$15.10
Banorte Generali	1.48%	\$14.80
ING	1.48%	\$14.80
Banamex	1.45%	\$14.50
Bancomer	1.40%	\$14.00
XXI	1.40%	\$14.00
Inbursa	1.17%	\$11.70
PensionISSSTE	1.00%	\$10.00

Tabla 5

SB 5 para personas de 26 años y menores		
POR CADA \$ 1,000 DE TU CUENTA, ESTA ES LA COMISIÓN QUE COBRAN LAS AFORES		
AFORES	COMISIÓN (en porcentaje)	COMISIÓN (anual en pesos)
Invercap	1.72%	\$17.20
Coppel	1.70%	\$17.00
Metlife	1.69%	\$16.90
Azteca	1.67%	\$16.70
Profuturo GNP	1.53%	\$15.30
Principal	1.52%	\$15.20
Afirme Bajío	1.51%	\$15.10
Banorte Generali	1.48%	\$14.80
ING	1.48%	\$14.80
Banamex	1.45%	\$14.50
Bancomer	1.40%	\$14.00
XXI	1.40%	\$14.00
Inbursa	1.17%	\$11.70
PensionISSSTE	1.00%	\$10.00

Fuente: CONSAR. La comisión que cobra la AFORE impacta el monto de tus recursos de manera significativa. Si este cobro te lo realizan 20, 30 ó 40 años, que es el tiempo que permanecen tus recursos en la AFORE, puede hacer **¡TODA LA DIFERENCIA!** estar en una u otra. Última modificación: lunes 16 de enero de 2012.

Tabla 6¹

Estado de cuenta previo a la minusvalía de 2008

Periodo que comprende el ejemplo 1° de enero a 31 de marzo de 2008.

Resumen de movimientos

Concepto	Saldo inicial	Aportaciones	Rendimientos	Retiros	I.S.R	= Saldo final
RCV	21,577.40	0.00	543.97	0.00	0.00	22,121.37
CUOTA SOCIAL	10,211.37	0.00	257.43	0.00	0.00	10,468.80
SUBTOTAL AHORRO PARA RETIRO	31,788.77	0.00	801.40	0.00	0.00	32,590.17
	Saldo anterior		Rendimientos		Saldo final	
INFONAVIT	16,729.83		166.61			16,896.44
TOTAL DE AHORRO	48,518.60		968.01			49,486.61
TOTAL DE COMISIÓN SOBRE SALDO			141.29			

Tabla 7

Estado de cuenta con la minusvalía de 2008

Periodo que comprende el ejemplo 1° de enero a 30 de junio de 2008.

Resumen general

Concepto	Saldo anterior	Aportaciones	Retiros	Rendimientos	Comisiones	= Saldo final
Ahorro para el retiro	31,788.77	0.00	0.00-	1,097.91	288.34	30,402.52
	Saldo anterior		Movimientos		Saldo final	
Ahorro para la vivienda	16,729.83		960.96			17,690.79
TOTAL DE AHORRO >					48,093.31	

Tabla 8

Cobro excesivo de comisiones en cuenta individual sin aportaciones

Periodo que comprende el ejemplo 1° de septiembre a 31 de diciembre de 2011.

Resumen general

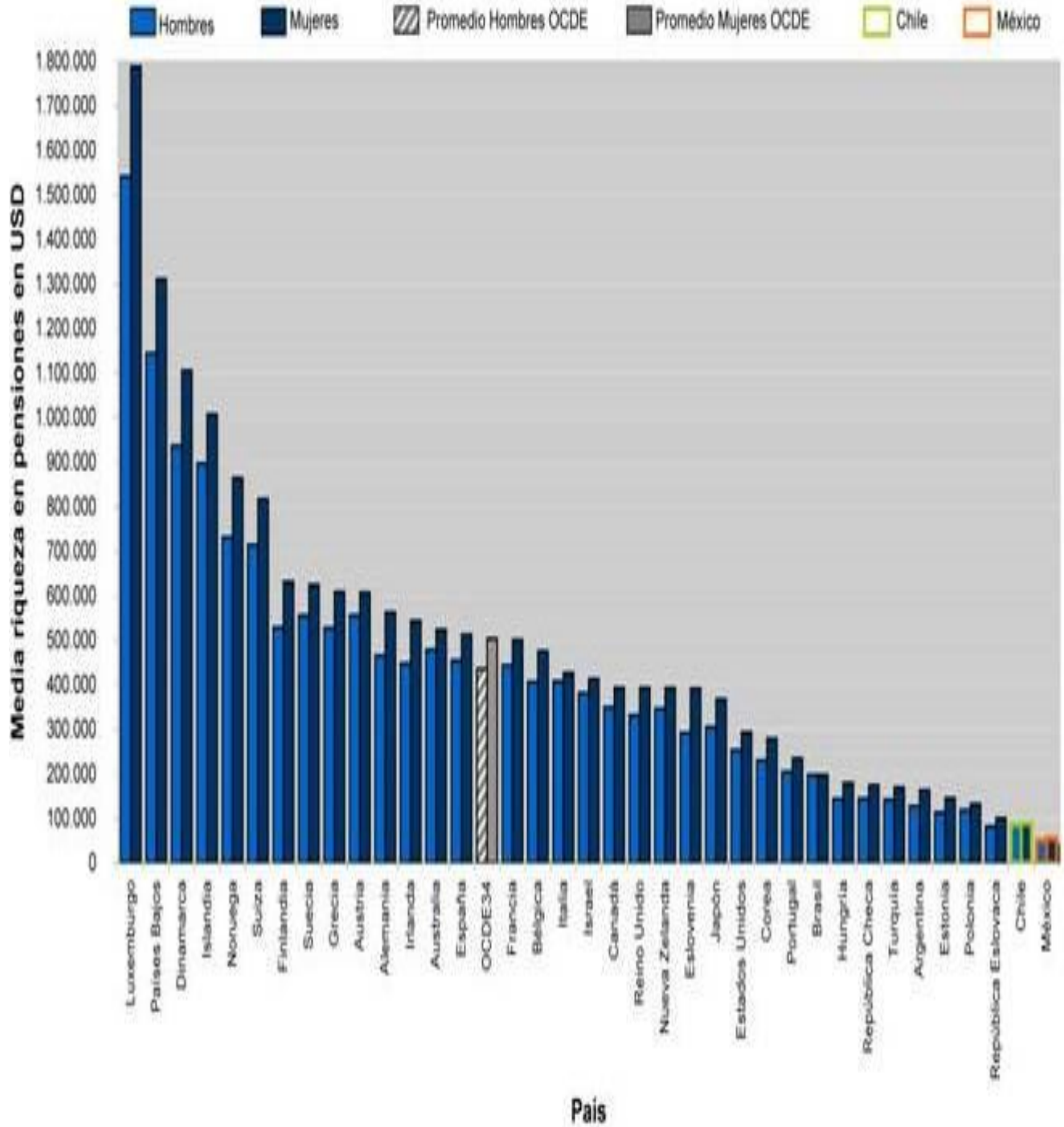
Concepto	Saldo anterior	Aportaciones	Retiros	Rendimientos	Comisiones	= Saldo final
Ahorro para el retiro	40,976.39	0.00	0.00	42.14-	196.16	40,738.09
	Saldo anterior		Movimientos		Saldo final	
Ahorro para la vivienda	22,428.91		308.10			22,737.01
TOTAL DE AHORRO >					63,475.10	

¹ Los datos de las tablas 6, 7 y 8 corresponden a la cuenta individual de un trabajador que estuvo afiliado al IMSS y actualmente está desempleado.

Anexo 10

Las pensiones más bajas entre los países miembros de la OCDE 22 de Marzo de 2011. 87.50 dólares americanos de pensión promedio para el chileno y sólo 52.50 para el mexicano

Nivel de pensiones y riqueza en pensiones



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

México y Chile son los países de la OCDE en los que la gente recibe en promedio las pensiones más bajas. Mientras en Luxemburgo existen las pensiones más altas con 1,452.00 dólares para los hombres y 1,789.00 dólares para las mujeres, las pensiones en Chile y México están significativamente por debajo del promedio de la OCDE. Una mujer en México recibirá en promedio 55.00 dólares y no más de 50.00 dólares un hombre. Esto refleja los bajos ingresos que se encuentran permanentes en la región. Como resultado, México es el país de la OCDE donde la gente se queda más tiempo en el mercado laboral. Aunque en México la edad oficial de jubilación es 65 años, las mujeres trabajan hasta 69.5 años y los hombres hasta 72.2 años.

Además en México el riesgo de pobreza es un tercio más grande para los adultos mayores que para la población en general. El 28% de la gente mayor de 65 años se encuentra en pobreza. Con esta cifra México está en tercer lugar de los países con gente mayor en pobreza de la OCDE. Los dos países donde se encuentra más pobreza entre la gente mayor son Irlanda con 30.6% y Corea con 45.1%.

Anexo 11

Encuesta y frases sobre Cultura de Ahorro para el Retiro 2011*

Pregunta	Muestra: 2,015 casos					
	Si		No			
¿Usted acostumbra ahorrar?	57%		43%			
¿Ha hecho planes para el momento de su retiro laboral?	28%		72%			
Una vez que se jubile ¿Le gustaría seguir trabajando, o se dedicaría a otras actividades o a descansar?	48%		39%		Descanso 13%	
¿A través de que medios acostumbra ahorrar? Muestra 1,148 casos	G ¹ 35%	C ² 30%	C ³ 25%	Tandas 17%	C ⁴ 9%	C ⁵ 6%
Expectativas sobre el futuro						
Frases planteadas	Respuesta					
	De acuerdo			Desacuerdo		
Por el momento prefiero resolver mis necesidades actuales, después pensaré en el futuro	72%			28%		
El hecho de no contar con dinero para mi futuro, me hace sentir culpable	54%			46%		
Cuando logro ahorrar algo de dinero, siento ganas de gastarlo rápidamente	45%			55%		
No he planteado mi futuro pero pienso que Dios me ayudará , cuando sea una persona mayor	62%			38%		
Cuando sea una persona mayor, me sentiré liberado de tener que trabajar	58%			42%		
En el futuro mis hijos verán por mi , como yo he visto por ellos	49%			51%		
Cuando me retire de trabajar, me gustaría mantener mi independencia económica	92%			8%		
Aunque me jubile me gustaría seguir trabajando	84%			16%		
El gobierno tiene la obligación de ver por la gente mayor que ya no puede trabajar	83%			17%		
Una vez que me pensione, tendré que buscar otro trabajo , para poder cubrir mis gastos	74%			26%		
Cuando me retire tendré ahorrada una cantidad suficiente para afrontar los gastos en lo que me reste de vida	56%			44%		
El dinero que recibiré cuando me pensione me permitirá tener un buen nivel de vida	43%			57%		

*Fuente: AMAFORE. Documento electrónico, Ahorro y futuro ¿Cómo piensan los mexicanos? Muestra: 2,015 casos; Trabajo de campo: 12 al 18 de marzo de 2011.

¹ Guardaditos en su casa y alcancías

² Cuentas de ahorro

³ Cajas de ahorro en su trabajo

⁴ Cuentas de Inversión

⁵ Cajas de ahorro con amigos 5% y otro medio 1%.

Anexo 12

Censo de Población y Vivienda 2010

Conjunto de datos: Población total

Consulta de: Población total con estimación Por: Edad. Según: Sexo

<u>Edad</u>	<u>- Total</u>	<u>Hombre</u>	<u>Mujer</u>
<u>- Total</u>	112,336,538	54,855,231	57,481,307
<u>+ De 0 a 4 años</u>	10,528,322	5,346,943	5,181,379
<u>+ De 5 a 9 años</u>	11,047,537	5,604,175	5,443,362
<u>+ De 10 a 14 años</u>	10,939,937	5,547,613	5,392,324
<u>+ De 15 a 19 años</u>	11,026,112	5,520,121	5,505,991
<u>+ De 20 a 24 años</u>	9,892,271	4,813,204	5,079,067
<u>+ De 25 a 29 años</u>	8,788,177	4,205,975	4,582,202
<u>+ De 30 a 34 años</u>	8,470,798	4,026,031	4,444,767
<u>+ De 35 a 39 años</u>	8,292,987	3,964,738	4,328,249
<u>+ De 40 a 44 años</u>	7,009,226	3,350,322	3,658,904
<u>+ De 45 a 49 años</u>	5,928,730	2,824,364	3,104,366
<u>+ De 50 a 54 años</u>	5,064,291	2,402,451	2,661,840
<u>+ De 55 a 59 años</u>	3,895,365	1,869,537	2,025,828
<u>+ De 60 a 64 años</u>	3,116,466	1,476,667	1,639,799
<u>+ De 65 a 69 años</u>	2,317,265	1,095,273	1,221,992
<u>+ De 70 a 74 años</u>	1,873,934	873,893	1,000,041
<u>+ De 75 a 79 años</u>	1,245,483	579,689	665,794
<u>+ De 80 a 84 años</u>	798,936	355,277	443,659
<u>+ 85 y más años</u>	703,295	298,739	404,556
No especificado	1,397,406	700,219	697,187

Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

Anexo 13

Cuadro Resumen

Indicadores de ocupación y empleo al cuarto trimestre de 2011

Indicador	Total	Hombres	Mujeres
Población total ^a	114,259,114.00	55,076,856.00	59,182,258.00
Población de 14 años y más	84,477,090.00	40,006,308.00	44,470,782.00
Población económicamente activa	50,273,465.00	30,951,767.00	19,321,698.00
Ocupada	47,836,056.00	29,429,299.00	18,406,757.00
Desocupada	2,437,409.00	1,522,468.00	914,941.00
Población no económicamente activa	34,203,625.00	9,054,541.00	25,149,084.00
Disponibile	6,272,699.00	1,946,347.00	4,326,352.00
No disponible	27,930,926.00	7,108,194.00	20,822,732.00
Población ocupada por sector de actividad económica	47,836,056.00	29,429,299.00	18,406,757.00
Primario	6,668,539.00	5,810,016.00	858,523.00
Secundario	11,182,195.00	8,333,583.00	2,848,612.00
Terciario	29,647,547.00	15,075,319.00	14,572,228.00
No especificado	337,775.00	210,381.00	127,394.00
Población subocupada por condición de búsqueda de trabajo adicional	4,293,705.00	2,904,684.00	1,389,021.00
Con condición de búsqueda de trabajo adicional	436,061.00	318,504.00	117,557.00
Sin condición de búsqueda de trabajo adicional	3,857,644.00	2,586,180.00	1,271,464.00
Edad promedio de la población económicamente activa	37.7	37.9	37.4
Promedio de escolaridad de la población económicamente activa	09.3	09.1	09.7
Horas trabajadas a la semana por la población ocupada (promedio)	42.1	45.2	37.3
Ingreso promedio por hora trabajada de la población ocupada (Pesos)	29.4	29.5	29.3
Tasa de participación de la población en edad de trabajar	59.5	77.4	43.4
Tasa de desocupación ^b <small>las tasas calculadas contra la población económicamente activa.</small>	04.8	04.9	04.7

Tasa de ocupación parcial y desocupación 1 (TOPD1) ^b Tasas calculadas contra la población económicamente activa.	12.0	09.4	16.1
Tasa de presión general (TPRG) ^b Tasas calculadas contra la población económicamente activa.	08.7	09.3	07.8
Tasa de trabajo asalariado ^c Tasas calculadas contra la población ocupada.	61.6	61.4	61.9
Tasa de subocupación ^c Tasas calculadas contra la población ocupada.	09.0	09.9	07.5
Tasa de condiciones críticas de ocupación (TCCO) ^c Tasas calculadas contra la población ocupada.	11.0	11.2	10.5
Tasa de ocupación en el sector informal ^c Tasas calculadas contra la población ocupada.	29.2	28.0	31.1

^a Los datos absolutos de las encuestas en hogares se ajustan siempre a proyecciones demográficas, no sólo con la finalidad de tener un referente poblacional en períodos intercensales, sino también para eliminar las fluctuaciones en los datos estimados que son inherentes a los esquemas de muestreo probabilístico propios de estas encuestas, lo que facilita las comparaciones en el tiempo. Las proyecciones se actualizan cada vez que se tienen nuevos datos de población; en este contexto, el Censo de Población y Vivienda 2010, al proporcionar información nueva sobre la magnitud y la distribución de la población en el país, obliga a que el Consejo Nacional de Población reelabore las proyecciones demográficas oficiales para el país, proceso que está en marcha. Ante esta situación, y con el propósito de que los usuarios de la información de la ENOE dispongan de resultados en cifras absolutas, el INEGI elaboró una estimación poblacional interna que ajusta los resultados de la encuesta a los del censo. Por lo anterior, los datos de la ENOE que ahora se presentan a nivel nacional, por entidad federativa y para cuatro tamaños de localidad tienen carácter preliminar y serán sustituidos una vez que se disponga de las nuevas proyecciones oficiales de la población del país.

^b Tasas calculadas contra la población económicamente activa.

^c Tasas calculadas contra la población ocupada.

Fuente: INEGI. *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores estratégicos.*

Fecha de actualización: Viernes 10 de febrero de 2012

Anexo 14

Distribución por edad y sexo
Edad mediana según sexo, 1950 a 2010
(Años)

Año	Total	Hombres	Mujeres
1950	19.00	18.00	19.00
1960	18.00	17.00	18.00
1970	17.00	16.00	17.00
1990	19.00	19.00	20.00
1995	21.00	20.00	22.00
2000	22.00	22.00	23.00
2005	24.00	23.00	25.00
2010	26.00	25.00	26.00

Nota: Cifras correspondientes a las siguientes fechas censales: 6 de junio (1950); 8 de junio (1960); 28 de enero (1970); 12 de marzo (1990); 5 de noviembre (1995); 14 de febrero (2000); 17 de octubre (2005); y 12 de junio (2010).

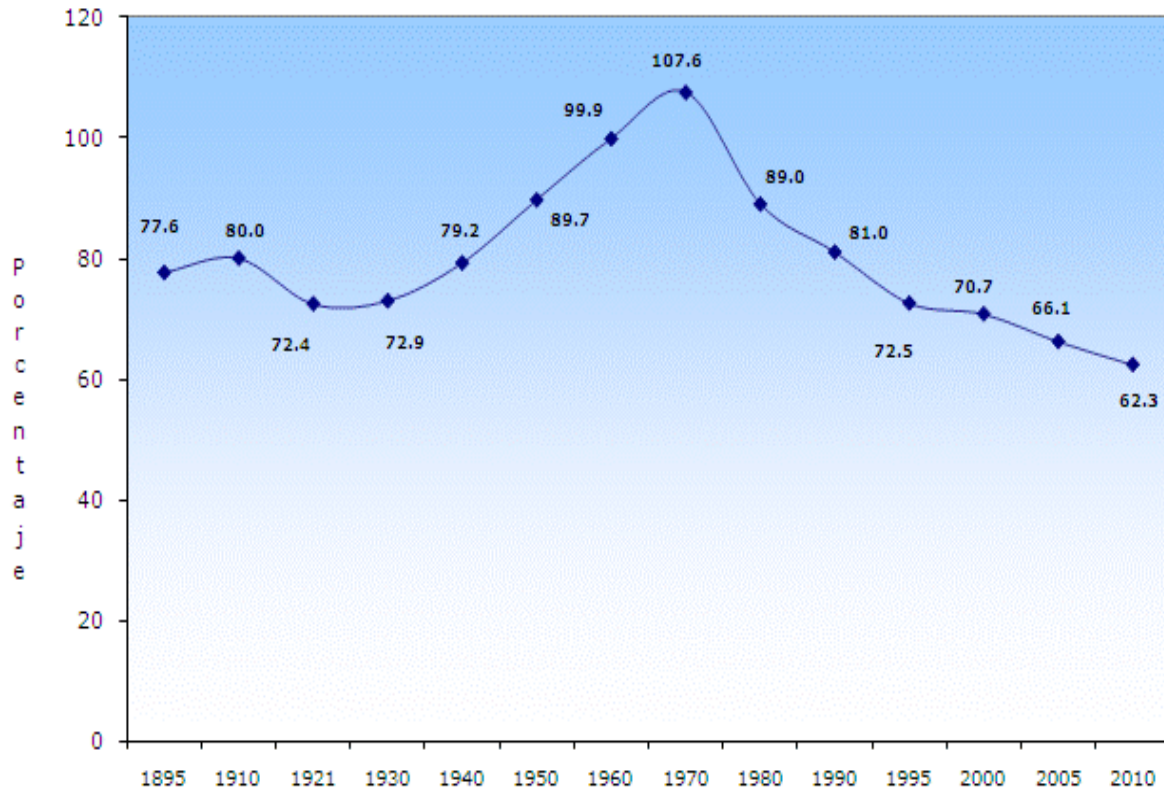
Fuente: INEGI. Censos de Población y Vivienda, 1950 - 1970, 1990, 2000 y 2010.

INEGI. Conteos de Población y Vivienda, 1995 y 2005.

Fecha de actualización: jueves 3 de marzo de 2011, consultado el 15 de febrero de 2012.

Anexo 15

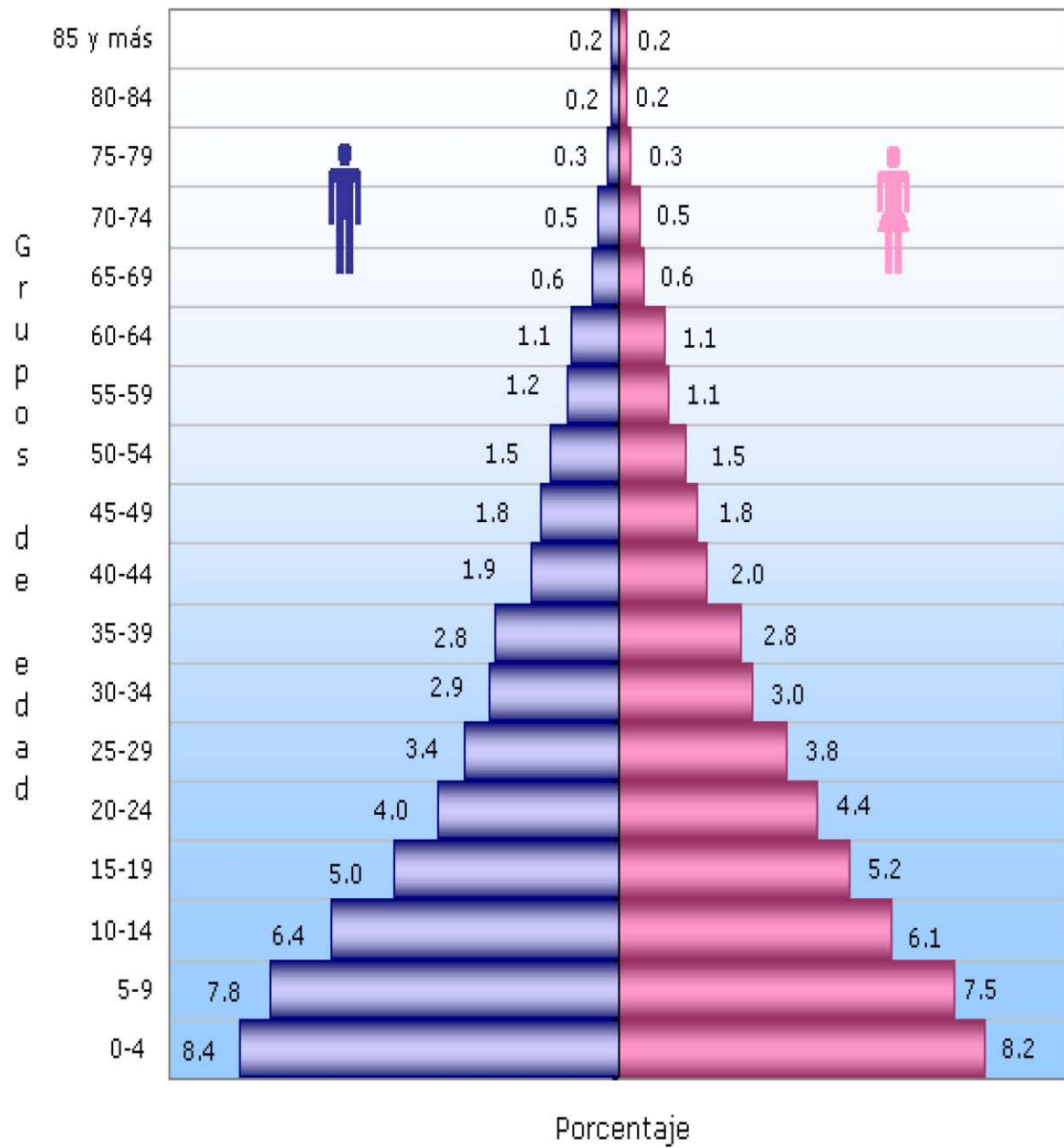
Relación de dependencia y pirámide de población, 1960



Nota: Los porcentajes representan el número de personas en edades dependientes (0-14 y 60 y más años) por cada cien en edad económicamente productiva (15-59). Para 1895 y 1910 la concentración por grandes grupos de edad fue de 0 a 15 años, de 16 a 65, y 66 y más años. Para 1921, 1930, 1940 y 1980 fue posible reunir los grandes grupos de edad como convencionalmente se utilizan; a saber, 0 a 14 años, 15 a 64 y 65 y más años. No se incluye información de 1900, ya que la población fue agrupada en parámetros no comparativos.

Fuente: INEGI.

Pirámide de población, 1960



Fuente: INEGI.

Anexo 16

Inversiones de las SIEFORE

Composición de las Inversiones
(Cifras porcentuales al cierre de enero de 2012)

Tipo Instrumento		Siefore Básica 1	Siefore Básica 2	Siefore Básica 3	Siefore Básica 4	Siefore Básica 5	Siefore Adicional	Total
Renta Variable Nacional	Renta Variable Nacional	1.3	6.4	7.8	10.5	10.4	2.9	7.7
Renta Variable Internacional	América	0.9	7.1	8.6	10.9	10.7	1.1	8.1
	Asia	0.1	0.8	1.0	1.3	0.7	0.3	0.9
	Europa	0.1	0.5	0.6	0.8	0.5	0.2	0.6
	Oceanía	0.0	0.2	0.2	0.3	0.2	0.0	0.2
Deuda Privada Nacional	Alimentos	0.9	0.3	0.3	0.3	0.3	1.2	0.4
	Automotriz	0.3	0.2	0.1	0.1	0.3	0.0	0.2
	Banca de Desarrollo	0.9	0.9	1.0	0.8	0.4	0.1	0.9
	Bancario	1.2	1.0	1.0	1.0	0.8	3.5	1.0
	Bebidas	0.8	0.7	0.6	0.5	0.3	0.1	0.6
	Cemento	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1
	Centros Comerciales	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0
	Consumo	0.6	0.4	0.4	0.4	0.3	0.4	0.4

	Deuda CP	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	Estados	1.0	0.7	0.6	0.7	0.8	5.8	0.8
	Europeos	2.9	2.2	2.2	2.1	1.9	0.1	2.2
	Grupos Industriales	0.5	0.5	0.6	0.6	0.5	1.1	0.6
	Hoteles	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	Infraestructura	1.3	1.0	1.1	1.0	0.8	5.3	1.1
	OTROS	0.6	0.4	0.4	0.3	0.2	1.3	0.4
	Papel	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.0	0.3
	Paraestatal	4.4	3.3	3.1	2.8	2.3	2.4	3.1
	Servicios Financieros	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.0	0.2
	Siderurgica	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	Telecom	2.7	2.0	1.9	1.8	1.4	0.4	1.9
	Transporte	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1
	Vivienda	5.3	3.6	3.1	2.6	2.5	1.6	3.2
Estructurados	Estructurados	0.0	2.1	3.3	3.2	2.5	0.0	2.6
Deuda Internacional	Deuda Internacional	3.6	2.8	2.9	3.0	2.1	0.1	2.9
Deuda Gubernamental	BOND182	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	BONDES	0.4	0.6	0.7	1.0	3.5	9.4	1.0
	BONOS	15.8	22.1	23.0	21.5	27.2	10.9	21.8
	BPA182	12.2	1.2	1.0	0.8	1.6	0.1	2.0

	BPAS	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	BPAT	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.4	0.0
	CBIC	1.7	4.8	6.2	6.5	2.9	0.2	5.3
	CETES	0.7	6.1	4.4	3.0	4.9	39.3	4.6
	DEPBMX	0.1	1.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5
	UDIBONO	36.0	22.1	18.9	16.8	13.2	8.5	20.2
	UMS	1.1	1.3	2.0	2.9	2.9	0.9	2.0
	REPORTOS	1.6	2.4	2.3	1.8	3.2	2.2	2.2
	Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: CONSAR

Notas:

Los porcentajes de cada tipo de instrumento son con respecto a la cartera. Los límites del régimen de inversión se expresan en porcentajes de los activos netos de las Siefores.

La suma de las cifras parciales puede no coincidir de manera exacta con el total por redondeo.

N/A.- No aplica debido a que la Afore no operaba en ese periodo, ya sea por fusión con otra administradora o por tratarse de una Afore de reciente creación.

Fecha de Publicación de Estadísticas: 15 de febrero de 2012.

Anexo 17

Estadísticas Nacionales de CONDUSEF* 2006-2010

Tabla 1

Sector AFORE: PRODUCTO RETIROS

CONTROVERSIAS

TOP 10 2006				TOP 10 2010			
Total: 473 Controversias				Total: 829 Controversias			
Posición	Causa	Acciones de atención	Part.	Posición	Causa	Acciones de atención	Part.
1	Retraso en la realización del retiro	206	43%	1	Solicitud no atendida o no concluida	443	53%
2	Rechazo de la solicitud del retiro	64	14%	2	Retraso con el pago de retiro	156	19%
3	Inconformidad con el monto del retiro	62	13%	3	Información para realizar el trámite	80	10%
4	Inconformidad con el trámite del retiro	31	7%	4	Inconformidad con el pago de retiro	52	6%
5	Rechazo de entrega de recursos	4	1%	5	Inconformidad con el monto del retiro	52	6%
6	Causa "relacionada con otro sector"	106	22%	6	Inconformidad con el cálculo de los retiros programados	38	5%
				7	Causa "relacionada con otro sector"	8	1%

Nota: Sólo existen 5 causas

Nota: Sólo existen 6 causas

* Nota: Los datos del presente anexo fueron tomados del documento electrónico: "Causas de atención más recurrentes", acciones de atención enero-diciembre 2011, creado el 8 de febrero de 2012 y consultado en el portal de CONDUSEF, el 15 de febrero de 2012.

Tabla 2

Sector AFORE: PRODUCTO DISPOSICIÓN DEL SALDO DE LA CUENTA INDIVIDUAL

ASESORÍAS TÉCNICAS-JURÍDICAS

TOP 10 2006				TOP 10 2010			
Total: 59 Asesorías				Total: 640 Asesorías			
Posición	Causa	Acciones de atención	Part.	Posición	Causa	Acciones de atención	Part.
1	Retraso en la realización del retiro	16	27%	1	Información para realizar el trámite	260	41%
2	Inconformidad con el trámite del retiro	12	20%	2	Solicitud no atendida o no concluida	231	36%
3	Rechazo de la solicitud de retiro	10	17%	3	Inconformidad con el resultado o monto del retiro	149	23%
4	Inconformidad con el monto del retiro	5	9%				
5	Causa "relacionada con otro sector"	16	27%				

Nota: Sólo existen 4 causas

Nota: Sólo existen 3 causas

Tabla 3

Sector AFORE: PRODUCTO DISPOSICIÓN DEL SALDO DE LA CUENTA INDIVIDUAL

CONTROVERSIAS

TOP 10 2006				TOP 10 2010			
Total: 103 Controversias				Total: 515 Controversias			
Posición	Causa	Acciones de atención	Part.	Posición	Causa	Acciones de atención	Part.
1	Retraso en la realización del retiro	45	44%	1	Solicitud no atendida o no concluida	313	61%
2	Rechazo de la solicitud de retiro	22	21%	2	Inconformidad con el resultado o monto del retiro	147	28%
3	Inconformidad con el monto del retiro	8	8%	3	Información para realizar el trámite	55	11%
4	Inconformidad con el trámite del retiro	6	6%				
5	Causa "relacionada con otro sector"	22	21%				

Nota: Sólo existen 4 causas

Nota: Sólo existen 3 causas

Tabla 4
Sector AFORE: PRODUCTO TRASPASOS
ASESORÍAS TÉCNICO-JURÍDICAS

TOP 10 2006				TOP 10 2010			
Total: 12,539 Asesorías				Total: 4,170 Asesorías			
Posición	Causa	Atención	Part	Posición	Causa	Atención	Part.
1	Inconformidad con la realización del traspaso por falsificación	11,191	89%	1	Inconformidad con la realización del traspaso por falsificación	2,727	65%
2	Retraso en la realización del traspaso	449	4%	2	Información para realizar el trámite de inconformidad por traspaso indebido	681	16%
3	Inconformidad con el saldo traspasado AFORE-AFORE	128	1%	3	Traspaso AFORE-AFORE no atendida o no incluida	300	7%
4	Inconformidad con el saldo que reporta la cuenta	54	0.4 %	4	Inconformidad con el saldo que reporta la cuenta	138	3%
5	Rechazo de la solicitud del traspaso AFORE-AFORE	33	0.2 %	5	Retraso en la realización del traspaso	125	3%
6	Inconformidad con la AFORE asignada	19	0.1 %	6	Rechazo de la solicitud del traspaso AFORE-AFORE	61	2%
7	Retraso en la notificación del traspaso de cuenta	16	0.1 %	7	Inconformidad con la AFORE asignada	53	1%
8	Inconformidad porque la AFORE receptora no corresponde a la del trabajador	4	0.1 %	8	Retraso en la notificación del traspaso de cuenta	28	1%
9	Negativa de entrega de la "notificación final de traspaso"	3	0.1 %	9	Negativa de entrega de la "notificación final de traspaso"	22	1%
10	Causa "relacionada con otro sector"	642	5%	10	Inconformidad con el resultado del Traspaso	17	0.5%

Nota: Otras causas: 18 acciones de atención (0.5%)

Tabla 5
Sector AFORE: PRODUCTO TRASPASOS
CONTROVERSIAS

TOP 10 2006				TOP 10 2010			
Total: 3,553 Controversias				Total: 1,028 Controversias			
Posición	Causa	Atención	Part.	Posición	Causa	Atención	Part.
1	Inconformidad con el traspaso por falsificación	3,024	85%	1	Inconformidad con la realización del traspaso por falsificación	624	61%
2	Retraso en la realización del traspaso	262	7%	2	Traspaso AFORE-AFORE no atendida o no incluida	181	18%
3	Inconformidad con el saldo traspasado AFORE-AFORE	92	3%	3	Retraso en la realización del traspaso	84	8%
4	Inconformidad con el saldo que reporta la cuenta	37	1%	4	Información para realizar el trámite de inconformidad por traspaso indebido	50	5%
5	Inconformidad con la AFORE asignada	32	0.5 %	5	Inconformidad con el saldo que reporta la cuenta	36	4%
6	Rechazo de la solicitud del traspaso AFORE-AFORE	4	0.2 %	6	Inconformidad con el resultado del traspaso	23	2%
7	Negativa de entrega de la "notificación final de traspaso"	3	0.1 %	7	Rechazo de la solicitud del traspaso AFORE-AFORE	17	1%
8	Retraso en la notificación del traspaso de cuenta	1	0.1 %	8	Inconformidad con la AFORE asignada	7	0.7%
9	Inconformidad porque la AFORE receptora no corresponde a la del trabajador	1	0.1 %	9	Retraso en la notificación del traspaso de cuenta	4	0.2%
10	Causa "relacionada con otro sector"	97	3%	10	Inconformidad con el saldo traspasado AFORE-AFORE	2	0.1%

Nota: Sólo existen 9 causas

FUENTES CONSULTADAS

FUENTES BIBLIOGRAFICAS

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho bancario*, 15a. ed., México, Porrúa, 2005.
- ALVEAR ACEVEDO, Carlos, *Historia de México*, 51a. ed., México, Jus, 1992.
- ALONSO GARCÍA, Manuel, *Curso de derecho del trabajo*, 5a. ed., España, Ariel, 1975.
- AQUINO TOMÁS, *Suma de Teología*, 4a. ed., Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos, 2001, t. III.
- ARISTÓTELES, *Ética nicomaquea*, tr. Julio Pallí Bonet, Madrid, Gredos, 1985, Biblioteca Clásica Gredos, número 89.
- ASTON SOUTCLIFFE, Thomas, *La revolución industrial 1760-1830*, 3a. ed., tr. Francisco Cuevas Cancino, México, Fondo de Cultura Económica, 2008, colección Breviarios, número 25.
- AUSTIN JOHN, *Sobre la utilidad del estudio de la jurisprudencia*, tr. Felipe González Vicen, Madrid, Civitas, 1981.
- BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, *Derecho del trabajo*, México, McGraw Hill, 1997.
- BOTTÉRO, Jean, CASSIN, Elena, VERCOUTTER, Jean (coords.), *Los imperios del antiguo oriente, I. Del paleolítico a la mitad del segundo milenio*, Madrid, Siglo XXI, 1970, colección Historia Universal del Siglo XXI, núm., 2, vol. 2.
- BOURRIOT, Félix, *Historia general del trabajo*, España, Grijalbo, 1965, t. Prehistoria y Antigüedad, Grecia.
- BUEN LOZANO, Néstor de, *Derecho del trabajo*, 12a. ed., México, Porrúa, 1999, t. I.
- *Derecho del trabajo*, 14a. ed., México, Porrúa, 2000, t. II.
- *La decadencia del contrato*, 2a. ed., México, Porrúa, 1986.
- *La decadencia de la seguridad social*, México, Porrúa, 2010.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 19a. ed., México, Porrúa, 2007.
- CABANELLAS, Guillermo, *Tratado de derecho laboral*, 3a. ed., Buenos Aires, Heliasta, 1988, vol. 2, t. II.
- CARBAJAL, Juan Alberto, *Tratado de derecho constitucional*, México, Porrúa, 2002.
- CASTORENA J, Jesús, *Manual de derecho obrero*, 6a. ed., México, s.e., 1984.
- CAVAZOS FLORES, Baltasar, *Hacia un nuevo derecho laboral*, 2a. ed., México, Trillas, 1994.

- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *El estilo personal de gobernar*, 9a. ed., México, Joaquín Mortiz, 1979.
- CUEVA, Mario De la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, 15a. ed., México Porrúa, 1998, t. I.
- *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 1982.
- FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús De la, *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil*, 6a. ed., México, Porrúa, 2010, t. I.
- GARCÍA ALONSO, Manuel, *Curso de derecho del trabajo*, España, Ariel, 1975.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 55a. ed., México, Porrúa, 2003.
- GERNET, Jacques, *La China imperial en la víspera de la invasión de los mongoles 1250-1276*, tr. Florencia Fernández Feijoo, Buenos Aires, Vergara, 1992.
- GÓMEZ GRANILLO, Moisés, *Breve historia de las doctrinas económicas*, 22a. ed., México, Esfinge, 2003.
- GÓMEZ, Orlando, *et al*, *Curso de derecho del trabajo*, México, Cárdenas, 1979.
- GUERRERO RODRÍGUEZ, Daniel Enrique, *La Ley del ISSSTE de marzo de 2007: El nuevo régimen de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado*, México, Senado de la República-ITAM, 2008.
- HAM CHANDE, Roberto, *Consecuencias y caminos del envejecimiento demográfico*, en Brígida García y Manuel Ordorica (coordinadores), *Los grandes problemas de México, edición abreviada*, t. I: *Población*, México, El Colegio de México, 2010
- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, *Instituto Mexicano del Seguro Social 1943-1983. 40 años de historia*, México, s.e., 1983.
- JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, Iberoamericana, México, 1997.
- KEYNES, John M, *Economic Possibilities for our grandchildren*, scanned from *John Maynard Keynes, Essays in Persuasion*, New York: W.W. Norton & Co., 1963.
- KAYE J, Dionisio, *Relaciones individuales y colectivas del trabajo*, 2a. ed., México, Themis, 1995.
- KELSEN, Hans, *Teoría del derecho*, tr. Roberto J. Vernengo, 16a. ed., México, Porrúa, 2009.
- KENNETH TURNER, John, *México bárbaro*, 3a. ed., México, Porrúa, 1992, colección Sepan Cuantos, número, 591.
- KROTOSCHIN, Ernesto, *Tratado práctico de derecho del trabajo*, 4a. ed., Buenos Aires, De Palma, 1987, vol. I.
- LASSALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, 13a. ed., México, Colofón, 2002.
- La Biblia, tr. Ramón Ricciardi, 110a. ed., Madrid, Verbo Divino, 2004.

- LEON PINELO, Antonio De, *Recopilación de las Indias*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, t. II.
- MARX, KARL, *Manifiesto del partido comunista*, 6a. ed., México, Editores Mexicanos Unidos, 1984.
- MONTESQUIEU, *Del Espíritu de las leyes*, tr. Nicolás Estévanez, 17a. ed., Porrúa, México, 2007, colección sepan cuantos, número 191
- MORALES, Hugo Ítalo, Rafael TENA SUCK, *Derecho de la Seguridad Social*, México, Pac, 1986.
- MUÑOZ RAMÓN, Roberto, *Derecho del trabajo*, México, Porrúa, 1983, t. II.
- PALAVICINI F. Félix, *Historia de la Constitución de 1917*, México, s.e., 1992, t. I.
- PICOTE, FRANCISCO HUMBERTO, *Voz Constitución*, Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires, Driskill, 1992, t. III.
- PLATAS PACHECO, María del Carmen, *Analogía de proporcionalidad*, 2a. ed., México, Porrúa, 2006.
- PLATÓN, *Leyes*, tr. Francisco Lisi, Madrid, Gredos, 2008, Biblioteca Clásica Gredos, número 265.
- RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, 2a. ed., trad. María Dolores González, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Fuero Juzgo*, España, Ibarra, 1815.
- RIVA PALACIO, Vicente, *México a través de los siglos*, 17a. ed., México, Cumbre, 1981, t. II y IV.
- SAUNERON, Serge, *Historia general del trabajo*, España, Grijalbo, 1965, t. Prehistoria y Antigüedad.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, 19a. ed., México, Porrúa, 1998, Primer curso.
- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, *Introducción analítica al estudio del derecho*, México, Themis, 2008.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 38a. ed., México, Porrúa, 2006.
- *Leyes Fundamentales de México 1808-1999*, 22a. ed., México, Porrúa, 1999.
- TREJO ESQUIVEL, Antonio, *Consecuencias del sistema ilegal de pago de salario con tarjeta de débito*, Facultad de Estudios Superiores Aragón, UNAM, tesis de licenciatura, México, s.e., 2009.
- TRUEBA URBINA, Alberto, *Derecho social mexicano*, México, Porrúa, 1978.
- UGARTE CORTÉS, Juan, *Documentos históricos de México*, 2a. ed., México, s.e. 1995.
- VALADÉS, José C, *Orígenes de la República Mexicana la aurora constitucional*, México, UNAM, 1994, colección nueva biblioteca mexicana, número 119.

FUENTES METODOLÓGICAS

CAMPOS CHACON, Sergio Alberto, *Enseñanza del derecho y metodología jurídica*, 2a. ed., México, Cárdenas, 1992.

HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto, *Metodología de la investigación*, 2a. ed., México, McGrawHill, 1998.

LÓPEZ DURÁN, Rosalío, *Metodología jurídica*, México, Iure, 2002.

VARGAS MENCHACA, José Manuel, *Manual para la elaboración de tesis profesionales*, s.p.i.

FUENTES LEGISLATIVAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Banco de México

Ley Federal del Trabajo

Ley Federal de las Entidades Paraestatales

Ley General de Sociedades Mercantiles

Ley de Instituciones de Crédito

Ley del Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores

Ley del ISSSTE de 1959

Ley del ISSSTE de 1984

Ley del ISSSTE de 2007

Ley del Mercado de Valores

Ley de Protección al Ahorro Bancario

Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro

Ley de Sociedades de Inversión

Ley del Seguro Social de 1943

Ley del Seguro Social de 1973

Ley del Seguro Social de 1995

Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro

Código Civil para el Distrito Federal

Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro

FUENTES INTERNACIONALES

Carta de la Organización de Estados Americanos

Carta Internacional Americana de Garantías Sociales o Declaración de los Derechos Sociales del Trabajador

Convenio 35 de la OIT sobre el seguro de vejez (industria, etc.), 1933

Convenio 36 de la OIT sobre el seguro de vejez (agricultura), 1933

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Protocolo del San Salvador

FUENTES JURISPRUDENCIALES

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, t. XXIV, julio de 2006, Tesis 2a./J. 100/2006, Registro No. 174596, Materia(s): laboral.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, t. XXIX, mayo de 2009, p. 102, Tesis 2a./J. 63/2009, Registro No. 167299, Materia(s): laboral.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, t. XXVIII, octubre de 2008, p. 5, Tesis P./J. 172/2008, Registro No. 168660, Materia(s): Administrativa.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, t. XXX, septiembre de 2009, p. 54, Tesis: P./J. 167/2008, Registro No. 166333, Materia(s): Administrativa.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, t. XXXIII, junio de 2011, p. 298, Tesis: 2a./J. 92/2011, Registro No. 161830, Materia(s): Común

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, t. XXXIII, junio de 2011, p. 297, Tesis 2a./J. 93/2011, Registro No. 161832, Materia(s): Común.

CIRCULARES

Circular CONSAR 62-1 Reglas Prudenciales en materia de Administración de Riesgos a las que deberán sujetarse las administradoras de fondos para el retiro, las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro y las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de febrero de 2006.

Circular CONSAR 02-7 Reglas Generales que establecen el régimen patrimonial al que se sujetaran las administradoras de fondos para el retiro, el PENSIONISSSTE y las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro y la reserva especial. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2007.

Circular CONSAR 15-19 Reglas Generales que establecen el régimen de inversión al que deberán sujetarse las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de julio de 2007.

Circular CONSAR 71-1 Reglas generales que establecen el procedimiento para la construcción de los índices de rendimiento neto de las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro, aplicables a los procesos de traspaso, asignación de cuentas individuales, y como resultado de la fusión entre administradoras de fondos para el retiro. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2007.

Circular CONSAR 05-10 Reglas Generales a las que deberán sujetarse las Administradoras de Fondos para el Retiro en relación con sus Agentes Promotores. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de julio de 2009.

Circular CONSAR 05-11 Modificaciones a las Reglas Generales a las que Deberán Sujetarse Las Administradoras de Fondos para el Retiro en Relación con sus Agentes Promotores. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de marzo de 2011.

Circular ÚNICA DE CASAS DE BOLSA Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Casas de Bolsa. Actualizada al 23 de agosto de 2011.

DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL

En Materia de Operaciones de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2011.

En Materia Financiera de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2010.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

ABBAGNANO, Nicola, *Diccionario de filosofía*, 3a. ed., 3a. reimpresión, tr. Alfredo N. Galletti, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, 5a. ed., México, Porrúa, 1997.

CABANELLAS, Guillermo *et al.* *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, Buenos Aires, Heliasta, 1989, t. VII y VIII.

Diccionario Espasa, España, Espasa Calpe, 2001.

Diccionario enciclopédico Grijalbo, Barcelona, Grijalbo, 1986.

Enciclopedia jurídica omeba, Argentina, Bibliográfica, 1986, t. II.

----- Driskill, Argentina, 1992, t. XIV.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario jurídico mexicano*, 11a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1988, t. A-CH.

----- *Enciclopedia jurídica mexicana*, México, Porrúa-UNAM, 2000, t. D-H.

----- *Enciclopedia jurídica mexicana*, México, Porrúa-UNAM, 2001, t. D-E.

MOLINER, María, *Diccionario de uso del español*, 3a. ed., Madrid, Gredos, 2007, t. a-i y j-z.

VALLETTA, María Laura, *Diccionario jurídico*, Argentina, Valletta, 2001.

FUENTES ELECTRÓNICAS

<http://www.amafore.org/abc-afores#como-invierte>

http://www.amafore.org/sites/default/files/AMAFORE_Cotizacion%20Independiente.pdf

<http://www.amafore.org/sites/default/files/AniversarioAmafore.pdf>

http://www.amafore.org/sites/default/files/PDF/AMAFORE_Articulo_Ahorro_Futuro_2011.pdf

<http://www.amafore.org/cobertura-del-sistema-de-pensiones-en-m%C3%A9xico-0>

http://bmv.com.mx/wb3/wb/BMV/BMV_circular_unica_de_casas_de_bolsa

<http://www.bcentral.cl/prensa/comunicados-consejo/otros-temas/04112010.pdf>

<http://www.conapo.gob.mx/00cifras/proy/Proy05-50.pdf>

<http://www.conapo.gob.mx/00cifras/PEA/pea.pdf>

<http://www.cnnexpansion.com/mi-carrera/2011/02/02/empleo-informal-mexico-seguro-social-cnn>

http://www.consar.gob.mx/otra_informacion/pdf/transparencia/Informe_al_Congreso_Trimestre_1_2011.pdf

http://www.consar.gob.mx/normatividad/pdf/normatividad_emitida/circulares/Circular_CONSAR_02-07.pdf

http://www.consar.gob.mx/normatividad/pdf/normatividad_emitida/circulares/Compilacion_62-01_62-02.pdf

http://www.consar.gob.mx/normatividad/pdf/normatividad_emitida/circulares/Disposiciones_del_regimen_de_inversion_para_sociedades.pdf

http://www.consar.gob.mx/panorama_sar/panorama_sar.shtml

<http://www.consar.gob.mx/SeriesTiempo/CuadroInicial.aspx?md=2>
<http://www.consar.gob.mx/SeriesTiempo/CuadroInicial.aspx?md=4>
<http://www.consar.gob.mx/SeriesTiempo/CuadroInicial.aspx?md=5>
<http://www.consar.gob.mx/SeriesTiempo/CuadroInicial.aspx?md=6>
<http://www.consar.gob.mx/SeriesTiempo/CuadroInicial.aspx?md=7>
<http://www.consar.gob.mx/SeriesTiempo/CuadroInicial.aspx?md=12>
<http://www.consar.gob.mx/SeriesTiempo/CuadroInicial.aspx?md=13>
<http://www.consar.gob.mx/SeriesTiempo/CuadroInicial.aspx?md=14>
<http://www.consar.gob.mx/SeriesTiempo/CuadroInicial.aspx?md=36>
<http://www.consar.gob.mx/SeriesTiempo/CuadroInicial.aspx?md>
http://www.consar.gob.mx/compara_afore/compara_afore-diversificacion-fondo_1.shtml
http://www.consar.gob.mx/compara_afore/compara_afore-diversificacion-fondo_2.shtml
http://www.consar.gob.mx/compara_afore/compara_afore-diversificacion-fondo_3.shtml
http://www.consar.gob.mx/compara_afore/compara_afore-diversificacion-fondo_4.shtml
http://www.consar.gob.mx/compara_afore/compara_afore-diversificacion-fondo_5.shtml
http://www.consar.gob.mx/rendimiento_neto/rendimiento_neto_cobro-s1.shtml
http://www.consar.gob.mx/rendimiento_neto/rendimiento_neto_cobro-sb2.shtml
http://www.consar.gob.mx/rendimiento_neto/rendimiento_neto_cobro-sb3.shtml
http://www.consar.gob.mx/rendimiento_neto/rendimiento_neto_cobro-sb4.shtml
http://www.consar.gob.mx/rendimiento_neto/rendimiento_neto_cobro-sb5.shtml
http://www.consar.gob.mx/limite_inversion/limite_inversion.shtml
http://www.consar.gob.mx/sala_prensa/pdf/boletines/05/bp120805.pdf
http://www.consar.gob.mx/sala_prensa/pdf/presentaciones/retos_sexenio_pensiones.pdf
http://www.consar.gob.mx/sala_prensa/pdf/presentaciones/presen_mgb_ti.pdf
http://www.consar.gob.mx/sala_prensa/pdf/presentaciones/2011/circulo_virtuoso_sar.pdf
http://www.consar.gob.mx/panorama_sar/comisiones_vigentes.shtml
http://www.condusef.gob.mx/Estadisticas/anuario_2009.pdf
<http://www.condusef.gob.mx/PDF-s/estadistica/top-causas.pdf>
<http://dof.gob.mx/index.php?year=1929&month=09&day=06>
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5229065&fecha=12/01/2012
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISSSTE.pdf>
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/52.pdf>
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/62.pdf>
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/64.pdf>
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/86.pdf>
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/92.pdf>

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125.pdf>
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/144.pdf>
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>
<http://www.elarsenal.net/2011/11/29/infonavit-tendra-que-regresar-creditos-no-ejercidos-camara-de-diputados/>
<http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2011/01/27/consar-impone-multas-traspasos-indebidos>
<http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/89944.html>
<http://www.encuentra.gob.mx/resultsAPF.html?q=denuncias%20penales%20por%20traspaso%20indebido%20en%202011&client=consar&ts=all&geo=0>
<http://www.ilo.org/ilolex/spanish/iloconst.htm>
<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C035>
<http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=17484>
<http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=25433&t=1>
<http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/estrucbol.pdf>
<http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/ocupbol.asp>
<http://www.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo04&s=est&c=17517>
<http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/contenido/DemyPob/epobla22.asp?s=est&c=17506>
<http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/contenido/DemyPob/epobla04.asp?s=est&c=17522>
<http://www.censo2010.org.mx/>
<http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=17118&c=27769&s=est#>
http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=27770
<http://portal.infonavit.org.mx/wps/portal/TRABAJADORES/Que%20es%20el%20Fondo%20de%20Vivienda/Que%20es%20el%20Fondo%20de%20Vivienda/DevolucionSubcuentaVivienda97/>
http://www.ipab.org.mx/01_acerca_ipab/origen.html
<http://www.issste.gob.mx/instituto/historia.html>
<http://www.issa.int/esl/Observatory/Country-Profiles>
[http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Asia-y-el-Pacifico/China-Republica-Popular-de/Reformas/\(id\)/4098](http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Asia-y-el-Pacifico/China-Republica-Popular-de/Reformas/(id)/4098)
[http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Asia-y-el-Pacifico/China-Republica-Popular-de/Reformas/\(id\)/4090](http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Asia-y-el-Pacifico/China-Republica-Popular-de/Reformas/(id)/4090)

[http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Asia-y-el-Pacifico/Japon/Reformas/\(id\)/4168](http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Asia-y-el-Pacifico/Japon/Reformas/(id)/4168)

<http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Asia-y-el-Pacifico/India/Reformas/%28id%29/4147>

[http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Asia-y-el-Pacifico/India/Reformas/\(id\)/3948](http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Asia-y-el-Pacifico/India/Reformas/(id)/3948)

<http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Asia-y-el-Pacifico/Iran-Republica-Islamica-del/Reformas/%28id%29/3884>

<http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Asia-y-el-Pacifico/Israel/Reformas/%28id%29/3318>

<http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Asia-y-el-Pacifico/Israel/Reformas/%28id%29/3771>

<http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Asia-y-el-Pacifico/Israel/Reformas/%28id%29/3919>

<http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Africa/Egipto/Reformas/%28id%29/4040>

<http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Africa/Marruecos/Reformas/%28id%29/2202>

<http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Africa/Marruecos/Reformas/%28id%29/3469>

<http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Africa/Nigeria/Reformas/%28id%29/3259>

<http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Africa/Nigeria/Reformas/%28id%29/3596>

<http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Africa/Tunez/Reformas/%28id%29/2993>

<http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Africa/Sudafrica/Reformas/%28id%29/3754>

<http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Africa/Sudafrica/Reformas/%28id%29/3543>

<http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Europa/Alemania/Reformas/%28id%29/3786>

<http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Europa/Espana/Reformas/%28id%29/4162>

<http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Europa/Grecia/Reformas/%28id%29/3887>

<http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Europa/Grecia/Reformas/%28id%29/4054>
<http://noticiasdesdegrecia.wordpress.com/2012/04/07/un-jubilado-se-suicida-frente-al-parlamento-victima-de-los-recortes/>
<http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Europa/Reino-Unido/Reformas/%28id%29/4097>
<http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Europa/Reino-Unido/Reformas/%28id%29/4127>
http://www.ahoraitalia.com/giornale/politica_esp/136622/pone-marcha-decreto-salva-italia.htm
<http://america.infobae.com/notas/39440-El-dia-que-una-ministra-llo-ro>
<http://www.mundo.com/ultimas-noticias/mario-monti-acepta-el-cargo-de-jefe-del-gobierno-italiano-30663>
<http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Americas/Argentina/Reformas/%28id%29/3794>
<http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Americas/Argentina/Reformas/%28id%29/3882>
<http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Americas/Colombia/Reformas/%28id%29/3828>
<http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Americas/Chile/Descripcion-de-regimenes>
<http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Americas/Chile/Reformas/%28id%29/4153>
<http://www.bcentral.cl/prensa/comunicados-consejo/otros-temas/04112010.pdf>
<http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Americas/Chile/Reformas/%28id%29/4013>
<http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Americas/Chile/Reformas/%28id%29/4145>
<http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Americas/Estados-Unidos/Descripcion-de-regimenes>
<http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Americas/Estados-Unidos/Reformas/%28id%29/3691>
<http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Americas/Estados-Unidos/Reformas/%28id%29/3723>
<http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Asia-y-el-Pacifico/Australia/Reformas/%28id%29/4107>

<http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Asia-y-el-Pacifico/Australia/Reformas/%28id%29/4160>
<http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Asia-y-el-Pacifico/Australia/Reformas/%28id%29/4173>
<http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Asia-y-el-Pacifico/Nueva-Zelandia/Reformas/%28id%29/4108>
<http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Asia-y-el-Pacifico/Papua-Nueva-Guinea/Reformas/%28id%29/1488>
<http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Asia-y-el-Pacifico/Papua-Nueva-Guinea/Reformas/%28id%29/2850>
http://www.un.org/es/comun/docs/?path=/es/documents/udhr/index_print.shtml
<http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>
<http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/a-52.html>
<http://www.cidh.oas.org/Basicos/Basicos14.htm>
<http://www.cidh.org/basicos/Basicos1.htm>
http://www.oecd.org/document/28/0,3746,es_36288966_36287974_38828060_1_1_1_1,00.html
http://www.oecd.org/department/0,3355,en_2649_34757_1_1_1_1_1,00.html
<http://dx.doi.org/10.1787/888932370987>
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Tratlnt/Derechos%20Humanos/OTROS%2001.pdf>
<http://www.pensionissste.gob.mx>
http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/documents/hf_lxiii_enc_15051891_rerum-novarum_sp.html

ÍNDICE ONOMÁSTICO

- Alvear, Acevedo, Carlos, 114, 120, 124
 Aquino Tomás, 282
 Aristóteles, 283, 284
 Arriaga, Ponciano, 117, 118
 Aston Soutcliffe, Thomas, 20, 82
 Austin, John, 6
 Beveridge, William, 25, 26, 27, 29, 40, 83
 Bismarck, Otto von, 40, 74, 75
 Bourriot, Félix, 79
 Buen Lozano, Néstor De, 18, 21, 39, 253
 Burgoa Orihuela, Ignacio, 8, 13
 Cabanellas, Guillermo, 19, 20, 22
 Carbajal, Juan Alberto, 9
 Carlos IV, 116
 Castorena J, Jesús, 18
 Cosío Villegas, Daniel, 143
 Cueva, Mario De la, 8, 17, 19, 23
 Díaz, Porfirio, 120, 121, 122, 123, 124
 Diodoro, 79
 Felipe III, 115
 Fuente Rodríguez, Jesús De la, 15, 17, 231
 García Máynez, Eduardo, 12
 Gernet, Jacques, 50
 Guerrero Rodríguez, Daniel Enrique, 32
 Ham Chande, Roberto, 295
 Isabel La Católica, 114
 Jellinek, Georg, 5
 Keynes, John M, 112
 Kelsen, Hans, 7
 Kenneth Turner, John, 121
 Krotoschin, Ernesto, 18
 Lassalle, Ferdinand, 8
 León XIII, 120, 121
 Moliner, María, 24, 250
 Malthus, Robert Thomas, 174
 Marx, Karl, 2
 Montesquieu, 3
 Morales Saldaña, Hugo Ítalo, 79, 83
 Morelos Y Pavón, José María, 116
 Muñoz Ramón, Roberto, 20
 Platón, 80
 Platas Pacheco, María del Carmen, 280, 282
 Rawls, John, 286
 Riestra Córdova, Héctor Gastón, 23
 Rodríguez Ortiz, Martha, 21
 Rousseau, Jean Jaques, 4
 Sauneron, Serge, 61
 Tamayo y Salmorán, Rolando, 11,12
 Tena Ramírez, Felipe, 13, 116, 124
 Valadés, José, 117

ÍNDICE ANALÍTICO

- Acta Constitutiva de la Federación, 117
- AFORE, 238
 - Agente promotor, 254, 286, 287, 289
 - Cobro excesivo de comisiones, 284
 - Solución a, 285
 - Comisiones y rendimiento neto, 249
 - Comité de Riesgo Operativo, 243
- Consejo de Administración, 242
- Contralor normativo, 248
- Contrato de administración, 250
 - Naturaleza, 252
- Creación de las, 238
- Naturaleza jurídica, 239
- Obligaciones y derechos, 248
- Prohibiciones, 250
- UAIR, 246
- África, 60
- Alemania, 74
 - Seguro de retiro en, 75
- América, 87
- Analogía, 280
 - De proporcionalidad, 281, 282, 283
 - Por atribución, 281, 282
- Argentina, 88
 - Seguro de retiro en, 88
- Asia, 49
- Australia, 101
 - Seguro de retiro en, 102
- Autoridades financieras, 16
 - Banco de México, 212
 - CNSF, 16, 220
 - CONSAR, 16
 - Atribuciones para limitar el cobro
 - de comisiones, 223
 - Naturaleza jurídica, 220
- Órganos de Gobierno, 221
 - Comité Consultivo y de Vigilancia, 222
 - Junta de Gobierno, 221
 - Presidencia, 221
 - Responsabilidad de traspaso
 - indebido, 225
- CONDUSEF, 16, 212, 253
 - Autonomía técnica jurídica, 216
 - Atribuciones en traspaso indebido, 216
 - Defensoría legal gratuita, 218
 - Naturaleza jurídica, 212
 - Órganos de Gobierno, 212
 - Junta de Gobierno, 213
 - Presidente, 213
 - Vicepresidencias, 213
 - Direcciones de vicepresidencia
 - jurídica, 214
 - Direcciones de vicepresidencia
 - de delegaciones, 215
- SHCP, 212, 232
- Cajas de comunidad, 115
- Circular 02-7, 241, 257
- Circular 62-1, 243, 244, 245, 260, 267, 270
- Circular 5-11, 226, 254
- Código Civil del Distrito Federal, 251
- Colombia, 90
 - Seguro de retiro en, 91
- Constitución del Estado, 1, 5
- Constitución, 1, 6, 8, 9, 10
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 7, 9, 126, 231
 - Art. 123, 39, 126, 127, 128, 129, 131, 290

- Cuenta Individual, 34
 - Actualización adversa de saldo, 277
 - Solución a la, 279
 - Propiedad de recursos de, 173, 184
 - Subcuenta de retiro, 35
 - de vivienda, 35
 - de aportaciones voluntarias, 36
 - de aportaciones complementarias, 36
 - Traspaso de, 36
 - Por medio de agente promotor, 36
 - Por medios electrónicos, 36
 - Efectos de traspaso de, 37
 - Término máximo señalado, 37
 - Traspaso indebido de, 286
 - Solución a, 288
- Cultura de ahorro para el retiro, 291
 - Solución a, 297
 - Cuota obrero-patronal, 30
 - Cuota social, 30
- Chile, 92
 - Seguro de retiro en, 92
- China, 50
 - Seguro de retiro en, 50
- Derecho, 10
 - Constitucional, 13
 - De la Seguridad Social, 23, 277
 - Del Trabajo, 17
 - Financiero, 14
 - objetivo, 12
 - Obrero, 18
 - Público, 14
 - Social, 17, 127
 - subjetivo, 12
- Egipto, 60
 - Seguro de retiro en, 61
- Empleo informal, 153, 154, 293
 - Envejecimiento, 294, 295
 - España, 76
 - Seguro de retiro en, 77
 - Esperanza de vida, 294, 296
 - Estados Unidos, 96
 - Seguro de retiro en, 97
 - Equidad, 286
 - Europa, 73
 - Grecia, 79
 - Jubilado se suicida en, 82
 - Seguro de retiro en, 80
 - IMSS, 157
 - Naturaleza jurídica, 158
 - Organismo Fiscal Autónomo, 160
 - Órganos de Gobierno, 160
 - Asamblea General, 160
 - Comisión de Vigilancia, 161
 - Consejo Técnico, 161
 - Dirección General, 161
 - Seguro obligatorio, 162
 - Sujetos de aseguramiento, 167
 - Salario base de cotización, 170
 - Seguro de retiro, 171
 - Régimen financiero de, 171
 - Pensión garantizada, 175
 - Pensión por cesantía, 173
 - Pensión por vejez, 174
 - India, 53
 - Seguro de retiro en, 54
 - Inglaterra, 82
 - Seguro de retiro en, 83
 - INFONAVIT, 192
 - Administración e inversión, 196
 - Aplicación de recursos, 197
 - Naturaleza jurídica, 192
 - Objeto, 195

- Obligaciones de los patrones, 195
- Organismo Fiscal Autónomo, 192
- Órganos de Gobierno, 193
 - Asamblea General, 193
 - Consejo de Administración, 193
 - Director General, 194
- Subcuenta de vivienda, 35
- Traspaso, 198
 - Efecto de, 199
 - Traspaso indebido, 289
 - Solución a, 290
 - Última reforma, 199
- IPAB, 227
 - FOBAPROA, 227
 - Las Cuotas, 230
 - Naturaleza jurídica, 228
 - Órganos de Gobierno, 228
 - Junta de Gobierno, 228
 - Secretario Ejecutivo, 228
 - Seguro de depósito, 228
- Irán, 56
 - Seguro de retiro en, 56
- Israel, 57
 - Seguro de retiro en, 57
- ISSSTE, 176
 - Naturaleza jurídica, 177
 - Órganos de Gobierno, 177
 - Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda, 179
 - Comisión Ejecutiva del PENSIONISSSTE, 179
 - Comisión de Vigilancia, 180
 - Dirección General, 178
 - Junta Directiva, 177
 - Seguro obligatorio, 180
 - Sueldos cuotas y aportaciones, 182
 - Seguro de retiro, 184
 - Régimen financiero de, 184
 - Ahorro solidario, 187
 - Pensión garantizada, 189
 - Pensión por cesantía, 187
 - Pensión por vejez, 186
 - PENSIONISSSTE, 190
 - Portabilidad de derechos, 185
 - Retiro anticipado, 184
- Italia, 84
 - Seguro de retiro en, 85
- Japón, 52
 - Seguro de retiro en, 52
- Ley de accidentes de trabajo, 122
- Ley de CONDUSEF, 212, 213, 218, 219
 - Estatuto de CONDUSEF, 213, 214, 216
- Ley de Instituciones de Crédito, 227, 230, 236
- Ley del Banco de México, 232
- Ley del INFONAVIT, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 199
- Ley del ISSSTE 1959, 180
- Ley del ISSSTE 1984, 181
- Ley del ISSSTE 2007, 177, 182, 178, 179, 180, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191
- Ley del IPAB, 228, 229, 230
- Ley del Mercado de Valores, 231, 232
- Ley de los SAR, 220, 221, 222, 223, 224, 238, 239, 240, 248, 249, 250, 251, 254, 256, 258, 259, 265, 297
 - Reglamento de la, 225, 252, 267
- Ley del Seguro Social 1943, 162, 169
- Ley del Seguro Social 1973, 165
- Ley del Seguro Social 1995, 14, 23, 30,

- 167, 168, 169, 170, 172, 173, 175, 176, 290
- Ley del Trabajo, 125, 128
- Ley Federal del Trabajo, 19, 21, 23, 131
- Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro, 129
- Ley General de Sociedades de Seguros, 130
- Ley General de Sociedades Mercantiles, 240
- Ley Graco, 84
- Ley para la Coordinación de los SAR, 220
- Ley sobre Accidentes de Trabajo, 122
- Marruecos, 64
 - Seguro de retiro en, 65
- Mercado de Valores, 231
 - Circular única de casas de bolsa, 234
 - Concepto de valores, 232
 - División del Mercado de Valores, 232
 - De Deuda, 233
 - De Capitales, 234
 - De Divisas, 234
 - De Metales, 235
 - Primario, 233
 - Secundario, 233
- Información privilegiada, 236
- Secreto bancario, fiduciario y bursátil, 235
- México, 99
 - Seguro de retiro en, 100
- Minusvalía, 38
- Nigeria, 67
 - Seguro de retiro en, 67
- Nueva Zelanda, 104
 - Seguro de retiro en, 104
- Oceanía, 100
- Operadora de la BDNSAR, 265
 - Consejo de Administración, 267
 - Comité de Riesgo Operativo, 268
 - UARO, 270
- Organización Internacional del Trabajo, 40
 - Declaración de Filadelfia, 40
 - Convenio 35, 41
- Organización de las Naciones Unidas, 43
 - Declaración Universal, 43
 - Pacto Internacional de Derechos, 44
- Organización de Estados Americanos, 44
 - Carta de la, 45
 - Carta Internacional Americana, 46
 - Declaración Americana, 47
 - Protocolo de San Salvador, 48
- Papúa-Nueva Guinea, 106
 - Seguro de retiro en, 107
- Partido Liberal Mexicano, 122, 123
- Proyecciones de la PEA, 154
- Propuesta de reforma integral, 297
 - Reforma a la Ley del INFONAVIT, 323
 - Reforma a la Ley del ISSSTE, 310
 - Reforma a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, 314
 - Reforma al Reglamento de la Ley de los SAR, 322
 - Reforma a la LSS, 305
 - Creación de PENSIONIMSS, 301
 - Reforma a la Ley de Protección al Ahorro Bancario, 326
- Recopilación de las Indias, 115
- Relación de Trabajo, 19
 - Integrantes de la, 20
 - Trabajador, 20

- Trabajador independiente, 291, 317
 - Seguro de retiro de, 317
 - Pensión de vejez de, 318
 - Patrón, 21
- Rerum Novarum, 120, 121
- Salario concepto de, 22
 - Salario base de cotización, 23
- Seguridad Social, 24
 - Principios de la, 24
 - Actualización de beneficios, 29
 - Equidad o uniformidad en el trato, 26
 - Igualdad, 25
 - Inmediatez, 25
 - Irrenunciabilidad, 25
 - Redistribución y solidaridad, 26
 - Simplificación administrativa, 29
 - Solidaridad, 25
 - Sostenibilidad financiera, 28
 - Subsidiaridad, 25
 - Suficiencia de prestaciones, 27
 - Unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación en la gestión, 27
 - Universalidad en la cobertura, 26
 - Utilidad pública, 28
 - Utilidad social, 28
- Sentimientos de la Nación, 340
- Sistema Financiero Mexicano, 15
- Sistemas Públicos de Pensiones, 31
 - Reformas paramétricas, 31
 - Reformas estructurales, 32
 - Reformas mixtas, 32
 - Sistema de Reparto, 38
- Sistema de Ahorro para el Retiro, 32
 - Inicio de, 146
 - Nuevo régimen de inversión, 274
 - SAR 1992-1997 traspaso de, 148
 - Situación del SAR marzo 2011, 33, 107, 292
- Seguro de retiro adicional, 146
- SIEFORE, 256
 - Consejo de Administración, 258
 - Comité de Inversión, 259
 - Comité de Riesgo Financiero, 259
 - Comité de Análisis de Riesgos, 259
 - Comité de Valuación, 259
 - Naturaleza jurídica, 258
 - Obligaciones, 261
 - Prohibiciones, 264
 - UAIR, 260
- Sudáfrica, 70
 - Seguro de retiro en, 71
- Suprema Corte de Justicia, 201
 - Jurisprudencia N° 174596, 201
 - Jurisprudencia N° 167299, 202
 - Jurisprudencia N° 168660, 203
 - Jurisprudencia N° 166333, 206
 - Jurisprudencia N° 161830, 207
 - Jurisprudencia N° 161832, 208
- Teoría de la justicia, 286
- Teoría del mandato, 6
- Término medio, 283
- Túnez, 69
 - Seguro de retiro en, 69
- Voto particular, 118