



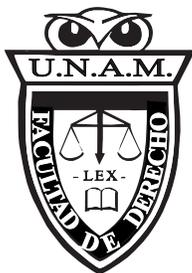
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

**LA NECESIDAD DE INCREMENTAR EL TOPE
DE PENSIONES DEL ISSSTE A 25 VECES
EL SMGDF, PARA HOMOLOGARLO
CON LA LEY DEL SEGURO SOCIAL**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
GENARO RIVAS SOSA



ASESOR: LIC. JOSÉ LEOPOLDO CARMONA GONZÁLEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA

2015



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

Muy distinguido Señor Director:

El alumno: **GENARO RIVAS SOSA**, con número de cuenta: **069105881**, inscrito en el Seminario de Derecho de la Seguridad Social a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada: **LA NECESIDAD DE INCREMENTAR EL TOPE DE PENSIONES DEL ISSSTE A 25 VECES EL SMGDF, PARA HOMOLOGARLO CON LA LEY DEL SEGURO SOCIAL**, bajo la dirección del LIC. **LEOPOLDO CARMONA GONZÁLEZ**, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

La LIC. **MYRIAM PAULINA MENDOZA CAMARILLO**, en el oficio con fecha 07 de agosto de 2015, me manifiesta haber revisado y aprobado la referida tesis; considerando que reúne los requisitos correspondientes, por lo que, con apoyo a los artículos 18, 19, 20 y 28 del vigente Reglamento General de Exámenes suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del alumno referido.

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Ciudad Universitaria, D. F., 02 de septiembre de 2015.


DR. ALBERTO BRICEÑO RUÍZ
Director del Seminario



NOTA DE LA SECRETARIA GENERAL: EL alumno deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso, quedara sin efecto la autorización que se le concede. Por lo que el alumno deberá someterse a consideración del suscrito alguna circunstancia grave que le haya impedido. El suscrito determinará con base en el reglamento General de Exámenes si se justifica la falta o deberá ajustarse al reglamento mencionado. Esto supuesto lo calificara la Secretaria General de la Facultad.

C. c. p. - Seminario.
C. c. p. - Alumno.

DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTOS

A mis amados padres Melesio y Socorro por su infinito amor, paciencia y ternura. A mis queridos hijos Miguel, Arturo Genaro y Christopher por su cariño, impulso y esperanza.

A mi enorme familia, por ser guías en este largo recorrido. A todos y cada uno de los maestros que me formaron como mexicano de bien.

A los Maestros Miguel Ángel Rafael Vázquez Robles, Alberto Briceño y Leopoldo Carmona, muchas gracias por su invaluable apoyo y amistad.

A familiares y amigos como un tributo a la amplia solidaridad y amistad demostrada, José A. De León Azúa, Consuelo y Aurora y a toda nuestra querida familia Sierra.

**LA NECESIDAD DE INCREMENTAR EL TOPE DE PENSIONES DEL ISSSTE A
25 VECES EL SMGDF, PARA HOMOLOGARLO CON LA LEY DEL
SEGURO SOCIAL**

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO PRIMERO	
1.- CONCEPTOS BÁSICOS RELATIVOS A LA SEGURIDAD SOCIAL Y PENSIONES. (GENERALIDADES)	
1.1 Derecho a la Seguridad Social	1
1.1.1 La iniciativa de piso de protección de la OIT y la ONU	5
1.2 Aportaciones y cuotas a la Ley del Seguro Social y la Ley del ISSSTE	15
1.3 El Seguro Social y el ISSSTE como instrumento de Seguridad Social	18
1.4 Estado de bienestar	19
1.5 Jubilación	20
1.6 Las Administradoras del Fondo para el Retiro (AFORES)	22
1.7 Las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES)	22
1.8 Los seguros que comprende la Ley del ISSSTE y del Seguro	26
1.9 Pensiones	29
1.10 Regímenes de pensiones en México	32
1.11 Salario Mínimo General	35
1.11.1 Salario Base de Cotización	35
1.11.2 Sueldo Básico	39

CAPÍTULO SEGUNDO

2.- ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

2.1	El período pre revolucionario de 1910 a 1917	41
2.2	La Constitución Política de 1917	42
2.3	La Ley General de Pensiones Civiles y Retiros de 1925	42
2.4	La Reforma Constitucional de 1929	43
2.5	La Ley del Seguridad Social de 1943	44
2.6	La Ley del ISSSTE de 1959	45
2.7	La Reforma Constitucional al artículo 123° de 1960	46
2.8	La Ley del Seguro Social de 1973	46
2.9	La Ley del ISSSTE de 1983	48
2.10	La Reforma a la Ley del Seguro Social de 1992	49
2.11	La Reforma a la Ley del ISSTE de 1993	49
2.12	La Nueva Ley del Seguro Social de 1995	49
2.13	La Reforma al artículo 57 de la Ley del ISSSTE de 2003	51

CAPÍTULO TERCERO

3.- MARCO JURÍDICO RELATIVO A LAS TASAS DE REEMPLAZO DE LAS PENSIONES EN MÉXICO.

3.1	La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	53
3.2	Ley del ISSSTE de 2007	53
3.3.	Clasificación de los Sistemas de Pensiones	55
3.4	Cobertura, Distribución, Salarial, Tasas de Cotización y otras características de la población asegurada del IMSS e ISSSTE	57
3.5	El Salario Base de Cotización y sus límites en la Ley del Seguro Social vigente	60

3.6	El límite superior salarial para el pago de aportaciones al INFONAVIT	63
3.7	El Sueldo Básico de Cotización y sus límites en la Ley del ISSSTE	65
3.7.1	La Jurisprudencia	67
3.8	El límite superior salarial para el pago de aportaciones al FOVISSSTE	70
3.9	Determinación de las Tasas de Reemplazo Efectiva en México	70
3.9.1	En el caso de las anteriores leyes de Seguridad Social	73
3.9.2	En el caso de los sistemas de capitalización individual	74
3.10	La pensión garantizada en la Ley del Seguro Social y la Ley del ISSSTE	75
3.11	La Tasa de Reemplazo para países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)	76
3.12	La Tasa de pobreza de las personas de edad avanzada	77

CAPÍTULO CUARTO

4.- LA NECESIDAD DE INCREMENTAR EL TOPE DE PENSIONES DEL ISSSTE A 25 VECES EL SMGDF, PARA HOMOLOGAR CON EL DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

4.1	Los diversos factores que contribuyen a la crisis de las pensiones en México	79
4.2	El impacto económico de la precarización laboral en las pensiones	81
4.3	Las diversas alternativas para afrontar la crisis de las pensiones	81
4.4	El sistema de capitalización individual como expresión de la privatización de las pensiones	84
4.5	El sistema de reparto regulado en el artículo décimo transitorio de la Ley del ISSSTE y Ley del Seguro Social abrogada	88
4.6	La transición entre ambos sistemas y su costo fiscal en México	90

4.7	La tendencia predominante de la reforma de pensiones en América Latina	95
4.8	Ante la alerta de la OCDE de que las tasas de reemplazo futuras, sean más bajas para los trabajadores en México en el momento de su retiro, es apremiante incrementarlas	100
4.9	Razones jurídicas, financieras y sociales que justifican nuestra Propuesta de reforma al artículo 17 de Ley del ISSSTE para incrementar el tope de pensiones a 25 veces el SMGDF, para homologarlo con el límite establecido en el artículo 28 de la Ley del Seguro Social	104
	CONCLUSIONES	107
	BIBLIOGRAFÍA	111
	ANEXOS	116

INTRODUCCIÓN

La crisis económica, así como las políticas de flexibilización salvaje de corte neoliberal, de las condiciones de trabajo, puestas en práctica por los gobiernos mexicanos a partir de la década de 1980, y otros factores impactaron a la Seguridad Social al precarizar al empleo, afectando con ello su cobertura y las cotizaciones. Lo anterior colapsó los sistemas de pensiones de Seguridad Social, precarizando las condiciones de retiro de los asegurados.

Estos cambios laborales generaron desequilibrios financieros en los sistemas públicos de pensiones regidos por el principio de reparto.

El gobierno mexicano inspirado en la reforma neoliberal chilena de 1981, puso en marcha una reforma estructural de los sistemas de pensiones de la Seguridad Social. En efecto en 1995 el poder legislativo aprobó la reforma a la Ley del Seguro Social, diez años después se reformó la ley del ISSSTE publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Marzo del 2007.

La característica esencial y común de estas reformas, es la privatización de los fondos de pensiones, sustituyendo su administración pública, (sistema de reparto) poniendo en manos de empresas mercantiles la administración de los fondos de pensiones (AFORES), para quienes desde 1992 han significado ganancias millonarias, por sus desmedidos fines de lucro, mientras que para los trabajadores significa incertidumbre y pensiones de miseria. Dicha reforma aumentó el requisito de edad para acceder a una pensión, desapareciendo en el caso de la Ley del ISSSTE, la pensión de jubilación para los futuros asegurados.

A más de 20 años de la reforma a los sistemas de pensiones, podríamos afirmar que estas fracasaron debido a los bajos rendimientos, minusvalías y altas comisiones de las AFORES, aunado al desempleo, bajos salarios, el monto de lo

ahorrado por los trabajadores en sus cuentas individuales será insuficientes para acceder a una pensión digna, por lo que en la mayoría de los casos solo obtendrán una pensión mínima garantizada, equivalente a un salario mínimo, que será financiada por el Estado.

Aunado a lo anterior, la reforma a los sistemas de pensiones en México, despojó a la Seguridad Social de uno de sus principios rectores: el de la solidaridad sustituyéndolo por el de equivalencia, que vincula directamente las cotizaciones con el monto de la pensión, sin embargo esta promesa no fue cumplida debido a que el legislador no eliminó los topes de pensiones y otros factores que merman el cálculo de las pensiones.

Por otra parte, una de las promesas cruciales de las reformas estructurales fue que las pensiones privadas serían mejores que las públicas, sin embargo esta promesa derivada del principio de suficiencia y calidad de las pensiones, también fue incumplida. En efecto, el informe de la O.C.D.E. de 2013, en relación al panorama de las pensiones estima que las pensiones del futuro en México, serán más bajas y afectarán principalmente a los salarios medios, toda vez que las tasas de remplazo serán de apenas equivalentes al 25 % del último salario.

Atendiendo al panorama descrito, con el propósito de eliminar restricciones jurídicas como lo son el tope de las pensiones de la Ley del ISSSTE, que limita el monto de las pensiones a 10 veces el salario de cotización y por tanto merma el monto de las pensiones proponemos armonizar el artículo de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con su correlativo de la Ley del Seguro Social, a efecto de que se homologue a 25 veces el tope de las pensiones, lo que seguramente permitirá avanzar en uniformidad e igualdad de trato y hacer realidad la promesa de pensiones dignas para los mexicanos.

En el capítulo primero se abordan los conceptos básicos relativos a la Seguridad Social y pensiones, en el capítulo segundo se examinan los

antecedentes de la seguridad social en México, en el capítulo tercero se estudia el marco jurídico relativo a las tasas de reemplazo de las pensiones en México y en el capítulo cuarto se analiza la necesidad de incrementar el tope de pensiones del ISSSTE a 25 veces el SMGDF, para homologarlo con el de la Ley del Seguro Social, por último, comparto las conclusiones de ésta disertación.

CAPÍTULO PRIMERO

En este capítulo se definen los conceptos básicos relacionados con nuestro tema de tesis, esto es el de la Seguridad Social tales como la jubilación, la pensión, el salario base de cotización y el sueldo básico lo que sin duda alguna permitirá una referencia y comprensión, durante el desarrollo del presente trabajo. Para este efecto analizamos las cuestiones vinculadas también con las aportaciones y cuotas en las legislaciones del Seguro Social y del ISSSTE, se hace mención a lo que para nosotros representa el estado de Bienestar, haciendo hincapié en el concepto jubilación y aquellas instituciones que administran los fondos para el retiro, así como las sociedades de inversión que se especializan en dichos fondos. Brevemente estudiamos los seguros que comprenden esas legislaciones, lo que significa el salario base de cotización y los regímenes de pensiones en nuestro país.

1. CONCEPTOS BÁSICOS RELATIVOS A LA SEGURIDAD SOCIAL Y PENSIONES

1.1 DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.

Consideramos que no existe hasta ahora un criterio universalmente aceptado por la doctrina, en relación a la definición de la Seguridad Social.

La expresión Seguridad Social fue empleada por primera vez en el mundo por el libertador Bolívar, en el congreso de la Angostura, Venezuela, el 5 de febrero de 1819, cuando expresó:

El sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de Seguridad Social y mayor suma de estabilidad política"

Sin embargo, esta se difundió universalmente en los años posteriores a la segunda guerra mundial.¹

Entre los hechos más notables de esa época figura el auge del conjunto de sistemas, leyes, planes, programas, organismos e instituciones que empleando esta expresión, tienen por finalidad proteger al hombre frente a los riesgos o contingencias sociales.

El informe presentado por William Beveridge al parlamento inglés en noviembre de 1942, es cronológicamente, el primer documento que desarrolla un plan de Seguridad Social concebido como garantía de una protección completa desde el nacimiento hasta la muerte, para lograr ese objetivo, fue necesario la conjugación de diversos medios el seguro social, la asistencia social, los seguros voluntarios, los servicios de salud, el mantenimiento del empleo y la seguridad en todo tiempo de ingreso suficiente.

La Seguridad Social concebida en el Plan de Beveridge trasciende los límites de la acción reparadora dentro de las cuales funcionó ante el seguro social.

Debemos tener presente que desde 1883, Otto Bismarck llamado el canciller de hierro, ya había establecido en Alemania un seguro de enfermedades y accidentes de trabajo, pero con un sentido más restringido que la Seguridad Social que inspiró el plan básico de Seguridad Social de Beveridge, toda vez que en el Plan Bismarck los sujetos protegidos son los trabajadores, a quienes se les pretende garantizar sus ingresos.

También, en una perspectiva limitada, la expresión Seguridad Social de los Estados Unidos en 1935, instituyó la protección solo de los riesgos relativos a la vejez, muerte, invalidez, y desempleo.

¹PENA RIVERO, Orlando. ORDEN ECONOMICO Y SEGURIDAD SOCIAL, serie biblioteca CIES número 7,2008,págs. 8 y 9.

La doctrina mexicana ha distinguido entre las expresiones del derecho a la Seguridad Social, es decir, en una doble perspectiva, la primera como garantía individual y la segunda como principios, normas e instrucciones, mismas que se definen en los siguientes términos:

Derecho a la Seguridad Social, desde este punto de vista es considerado un derecho humano fundamental que garantizará a sus miembros, la familia, y la sociedad, el acceso a la salud, a la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia.

Consideramos que, con un gran acierto el artículo 2 de la Ley del Seguro Social define el Derecho a la Seguridad Social de acuerdo a sus finalidades:

"La Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, a la asistencia médica, a los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que será garantizada por el Estado".

De lo anterior, se advierte que el derecho a la Seguridad Social que tiene su origen en el derecho natural, es un medio jurídico y económico que establece el estado para abolir la necesidad de garantizar en todo ciudadano, el derecho de un ingreso para vivir, así como el derecho a la salud a través del respeto emitido de la renta nacional y por medio de prestaciones del seguro social, que es el instrumento básico de la Seguridad Social.

Uno de los fundamentos de este derecho humano lo encontramos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, la cual en sus artículos 22 y 25, establecen respectivamente:

"ARTÍCULO 22.- Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la Seguridad Social, y a

obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y de los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad."

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

La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

Derecho de la Seguridad Social. Desde esta perspectiva es entendida como un conjunto de normas, como disciplina jurídica, rama del Derecho Social.

Si bien hasta ahora no se ha podido encontrar una definición de Seguridad Social que abarque en toda su extensión los elementos de dicha expresión, nos permitimos citar las siguientes, que consideramos más correctas. Para el autor Ángel Guillermo Ruiz Moreno el derecho a la Seguridad

Social: "es el conjunto de normas jurídicas vigentes que deben ser observadas por el Estado, Patrones y Operarios en el derecho positivovigente."²

Uno de los elementos esenciales de la anterior definición es su carácter de norma jurídica, toda vez que es el derecho el que le da carácter obligatorio a las mismas, para dotarlas de exigibilidad.

1.1.1 LA INICIATIVA DE PISO DE PROTECCIÓN SOCIAL DE LA OIT Y LA ONU.

El concepto apareció por primera vez en las labores de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización en los siguientes términos: "un determinado nivel mínimo indiscutible de protección social, como parte de la base socioeconómica de la economía global."

Ulteriormente, el sistema de las Naciones Unidas ofreció una definición más detallada de Piso de Protección Social (PPS), entendiendo por tal la promoción del acceso de los más pobres y vulnerables a los servicios esenciales y a las transferencias sociales, presentando un enfoque global de la protección social que destaca el lado de oferta y el de demanda en la extensión de la protección social y la garantía del acceso efectivo.

El Piso de Protección Social cuenta con dos componentes:

a) Un conjunto básico de derechos y transferencias sociales esenciales, monetarias y en especie, destinados a aportar una seguridad mínima del ingreso y de los medios de subsistencia a todos, y a facilitar una demanda efectiva y el acceso a los bienes y servicios esenciales.

² RUIZ MORENO, Ángel Guillermo. Nuevo Derecho de la Seguridad Social, Editorial Porrúa, México, 2007, pág.46.

b) El suministro de un nivel esencial de bienes y servicios sociales tales como salud, agua y saneamiento, educación, alimentación, vivienda e información sobre la vida y el ahorro de activos que sean accesibles a todos.

El PPS destaca la necesidad de garantizar servicios y transferencias a lo largo del ciclo vital desde la infancia, pasando por la edad adulta en condiciones de pobreza, hasta la vejez.

Presta especial atención a los factores de vulnerabilidad presentes en todos los grupos de edad y que están ligados a factores como el género, la condición socioeconómica, la etnicidad, la discapacidad, el VIH/SIDA, la migración, la exposición o vulnerabilidad frente a factores externos tales como los peligros naturales, los fenómenos climáticos extremos.

En abril de 2009, la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas, adoptó la Iniciativa Mundial de un Piso de Protección Social Universal (SPF-1) como una de las nueve iniciativas propuestas para hacer frente a la crisis económica desatada en los años 2008 y 2009. Esta iniciativa rebasa el mandato de cualquier organismo individual de las Naciones Unidas, y se está aplicando a través de un enfoque general de todo el sistema de las Naciones Unidas.³

La OIT es el organismo de las Naciones Unidas encargado del primer componente del PPS, mientras que la OMS se encarga del segundo. Las Naciones Unidas también crearon un grupo consultivo de expertos. El PPS también figuró el orden del día de la reunión de 2011, del grupo de los 20, que se celebró bajo la Presidencia Francesa.

Cabe destacar que la Organización Internacional del Trabajo, en su reunión de fecha 30 de mayo del 2012, celebrada en Ginebra Suiza, emitió la

³ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE EMPLEADORES, EL CONCEPTO DE PISO DE PROTECCIÓN SOCIAL. Ginebra. Editorial OIE 2011 Pág. 2

recomendación relativa a los Pisos Nacionales de Protección (R202) partiendo de la premisa fundamental de que el derecho a la Seguridad Social es un derecho humano, y considerando que la resolución y las conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre la protección social (Seguridad Social), adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su centésima reunión (2011), en las que se reconoce la necesidad de una recomendación que complemente las normas existentes de la OIT, relativas a la Seguridad Social y proporcione orientación a los Miembros para establecer pisos de protección social adaptados a las circunstancias y niveles de desarrollo de cada país, como parte de sistemas integrales de Seguridad Social.

Emite una recomendación que proporciona orientaciones a los Miembros para:

"a) Establecer y mantener, según proceda, pisos de protección social como un elemento fundamental de sus sistemas nacionales de Seguridad Social; y,

b) Poner en práctica pisos de protección social en el marco de estrategias de extensión de la Seguridad Social que aseguren progresivamente niveles más elevados de Seguridad Social para el mayor número de personas posible, según las orientaciones de las normas de la OIT relativas a la Seguridad Social."

2. A efectos de la presente Recomendación, los pisos de protección social constituyen conjuntos de garantías básicas de Seguridad Social definidos a nivel nacional que aseguran una protección destinada a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social.

3. Reconoce la responsabilidad general y principal del Estado de poner en práctica la presente Recomendación, los Miembros deberían aplicar los siguientes principios:

a) Universalidad de la protección, basada en la solidaridad social;

b) Derecho a las prestaciones, prescrito por la legislación nacional;

c) Adecuación y previsibilidad de las prestaciones;

d) No discriminación, igualdad de género y capacidad de responder a las necesidades especiales;

e) Inclusión social, en particular de las personas que trabajan en la economía informal;

f) Respeto de los derechos y la dignidad de las personas cubiertas por las garantías de Seguridad Social;

g) Realización progresiva, inclusive a través del establecimiento de objetivos y plazos;

h) Solidaridad en la financiación, asociada a la búsqueda de un equilibrio óptimo entre las responsabilidades y los intereses de aquellos que financian y se benefician de los regímenes de Seguridad Social;

- i) Consideración de la diversidad de métodos y enfoques, con inclusión de los mecanismos de financiación y los sistemas de prestaciones;
- j) Gestión financiera y administración sanas, responsables y transparentes;
- k) Sostenibilidad financiera, fiscal y económica, teniendo debidamente en cuenta la justicia social y la equidad;
- l) Coherencia con las políticas sociales, económicas y de empleo;
- m) Coherencia entre las instituciones encargadas de la prestación de servicios de protección social;
- n) Servicios públicos de alta calidad que mejoren el desempeño de los sistemas de Seguridad Social;
- o) Eficacia y accesibilidad de los procedimientos de reclamación y de recurso;
- p) Seguimiento regular de la aplicación y evaluación periódica;
- q) Pleno respeto de la negociación colectiva y de la libertad sindical para todos los trabajadores, y;
- r) Participación tripartita con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como la celebración de consultas

con otras organizaciones pertinentes y representativas de personas interesadas.”⁴

Así mismo, esta recomendación formula las siguientes propuestas en el ámbito de los estados nacionales:

Los Miembros, en función de sus circunstancias nacionales, deberían establecer lo más rápidamente posible y mantener pisos de protección social propios que incluyan garantías básicas en materia de Seguridad Social. Estas garantías deberían asegurar como mínimo que, durante el ciclo de vida, todas las personas necesitadas tengan acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso que aseguren conjuntamente un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional.

5. Los pisos de protección social mencionados en el párrafo 4 deberían comprender, por lo menos, las siguientes garantías básicas de Seguridad Social:

a) Acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional, que constituyen la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad, que cumpla los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad;

⁴Cfr. Ídem.

b) Seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;

c) Seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez, y;

d) Seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional.

6. A reserva de sus obligaciones internacionales vigentes, los Miembros deberían proporcionar las garantías básicas de Seguridad Social mencionadas en la presente Recomendación, por lo menos a todos los residentes y niños, con arreglo a lo estipulado en la legislación nacional.

7. Las garantías básicas de Seguridad Social deberían establecerse por Ley. La legislación nacional debería especificar la gama, las condiciones de elegibilidad y los niveles de las prestaciones que dan efecto a estas garantías. También deberían especificarse procedimientos de queja y de recursos imparciales, transparentes, eficaces, simples, rápidos, accesibles y poco

onerosos. El acceso a los procedimientos de queja y de recurso debería estar exento de cargos para el solicitante. Deberían establecerse sistemas que permitan mejorar el cumplimiento de los marcos jurídicos nacionales.

8. Al definir las garantías básicas de Seguridad Social, los Miembros deberían tener debidamente en cuenta lo siguiente:

a) Las personas que necesitan atención de salud no deberían enfrentar dificultades ni un riesgo mayor de pobreza debido a las consecuencias financieras del acceso a la atención de salud esencial. También se debería considerar la prestación gratuita de atención médica prenatal y puerperal a la población más vulnerable;

b) La seguridad básica del ingreso debería permitir vivir con dignidad. Los niveles mínimos de ingresos definidos a nivel nacional podrán corresponder al valor monetario de un conjunto de bienes y servicios necesarios, a los umbrales nacionales de pobreza, a los umbrales de ingresos que dan derecho a la asistencia social o a otros umbrales comparables establecidos por la legislación o la práctica nacionales, y podrán tener en cuenta las diferencias regionales;

c) Los niveles de las garantías básicas de Seguridad Social deberían ser revisados periódicamente mediante un procedimiento

transparente establecido por la legislación o la práctica nacionales, según proceda, y

d) al establecer y revisar los niveles de las garantías, debería asegurarse la participación tripartita con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como la celebración de consultas con otras organizaciones pertinentes y representativas de personas interesadas.

9. 1) Al proporcionar las garantías básicas de Seguridad Social, los Miembros deberían considerar diferentes enfoques, con vistas a aplicar la combinación más eficaz y eficiente de prestaciones y regímenes en el contexto nacional.

2) Estas prestaciones podrán incluir prestaciones familiares y por hijos a cargo, prestaciones de enfermedad y atención de salud, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez, prestaciones de vejez, prestaciones de sobrevivientes, prestaciones de desempleo y garantías de empleo, y prestaciones por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, así como cualquier otra prestación social, ya sea monetaria o en especie.

3) Esas prestaciones podrán ser suministradas por regímenes universales de prestaciones, regímenes de seguro social, regímenes de asistencia social, regímenes de impuesto negativo

sobre la renta, regímenes públicos de empleo y regímenes de apoyo al empleo.

10. Al diseñar y poner en práctica los pisos de protección social nacionales, los Miembros deberían:

a) Combinar medidas preventivas, promocionales y activas, prestaciones y servicios sociales;

b) Promover la actividad económica productiva y el empleo formal considerando la adopción de políticas que incluyen la contratación pública, la concesión de créditos públicos, la inspección del trabajo, políticas del mercado de trabajo e incentivos fiscales y que fomentan la educación, la formación profesional, las competencias productivas y la empleabilidad, y

c) Asegurar la coordinación con otras políticas que fomentan el empleo formal, la generación de ingresos, la educación, la alfabetización, la formación profesional, las competencias y la empleabilidad, que reducen la precariedad, y que promueven el trabajo estable, la iniciativa empresarial y las empresas sostenibles en un marco de trabajo decente.

11. 1) Los Miembros deberían considerar una serie de métodos para movilizar los recursos necesarios a fin de asegurar la sostenibilidad financiera, fiscal y económica de los pisos de

protección social nacionales, tomando en consideración la capacidad contributiva de los distintos grupos de población. Esos métodos, utilizados individualmente o en combinación, podrán consistir en hacer cumplir efectivamente las obligaciones tributarias y contributivas, redefinir las prioridades de gasto o crear una base de recaudación más amplia y suficientemente progresiva.

2) A los efectos de la aplicación de estos métodos, los Miembros deberían considerar la necesidad de adoptar medidas destinadas a prevenir el fraude, la evasión fiscal y el impago de las cotizaciones.

12. Los pisos de protección social nacionales deberían financiarse con recursos nacionales. Los Miembros cuyas capacidades económicas y fiscales sean insuficientes para poner en práctica las garantías podrán pedir colaboración y apoyo a nivel internacional a fin de complementar sus propios esfuerzos⁵

1.2 APORTACIONES Y CUOTAS A LA LEY DEL SEGURO SOCIAL Y LA LEY DEL ISSSTE.

En primer lugar, abordaremos el régimen financiero del IMSS y enseguida el del ISSSTE, el aspecto financiero implica analizar cómo se obtienen los recursos necesarios para cubrir las prestaciones en dinero, las

⁵Cfr. Ídem. Pág. 4.

prestaciones en especie, y los gastos administrativos del seguro de enfermedades y maternidad, así como los mecanismos, mediante los cuales se financian, esto es por medio de contribuciones que están obligados a cubrir los patrones, los trabajadores o demás sujetos, así como la contribución del Estado.

No obstante, como es sabido, los seguros del IMSS se financian a partir de aportaciones de los patrones, y cuotas de los trabajadores y del gobierno, a diferencia de la Ley del ISSSTE, la Ley del Seguro Social no hace distinción entre cuotas y aportaciones.

Los artículos 71 y 73 de la Ley del Seguro Social, en vigor a partir del 1 de julio de 1997, establecen el régimen financiero a que se sujeta el Seguro de Riesgos de Trabajo.

Por su parte, los artículos 106 y 107 del citado ordenamiento, disponen las cuotas y aportaciones para el seguro de enfermedades y maternidad.

En relación al seguro de invalidez y vida, los artículos 147 y 148 del multicitado ordenamiento, establecen su régimen financiero.

El seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, en relación a su régimen financiero se regula en el artículo 168, de la Ley del Seguro Social.

Finalmente, el monto de la prima correspondiente al seguro de guarderías y prestaciones será el establecido por el artículo 211 de la Ley citada.

Para facilitar la comprensión respecto del régimen financiero de los distintos seguros, al final del presente trabajo de tesis se publica un esquema-resumen de los mismos.

Ahora estudiaremos el régimen financiero de la Ley del ISSSTE. En primer lugar y para efectos de dicha Ley, el artículo 6 distingue entre aportaciones y cuotas. Entendiéndose por aportaciones:

"Artículo 6:

II. Aportaciones, los enteros de recursos que cubran las Dependencias y Entidades en cumplimiento de las obligaciones que respecto de sus trabajadores les impone esta Ley."

Ahora bien, por cuotas se debe entender:

"V. Cuotas, los enteros a la Seguridad Social que los trabajadores deben cubrir conforme a lo dispuesto en esta Ley."

"VI. Cuota social, los enteros a la Seguridad Social que debe de realizar el Gobierno Federal, con base en las disposiciones establecidas en esta Ley."

Algunas otras disposiciones relevantes en relación al concepto de cuotas y aportaciones previstas en la Ley del ISSSTE, es el relativo a la obligación de las Dependencias y Entidades sujetas a dicha Ley, de retener de los sueldos del trabajador el equivalente a las cuotas y descuentos que este debe cubrir al Instituto, en término con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley del ISSSTE.

Así mismo, conforme al artículo 23 de la Ley del ISSSTE, los ingresos provenientes de las cuotas, aportaciones y descuentos no se concentraran en la Tesorería de la Federación, si no que deberán ser entregados al Instituto, sin embargo tratándose de cuotas y aportaciones correspondientes al seguro de

retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, se deberán depositar en la cuenta individual del trabajador de la AFORE que la administre.

Por último y en relación con las aportaciones al Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), este se constituye de conformidad con el artículo 194 de la Ley del ISSSTE con una aportación del 5% del Sueldo Básico, a cargo exclusivamente de las Dependencias y Entidades.

De acuerdo al artículo 177 del mismo ordenamiento, las aportaciones al Fondo de Vivienda deberán registrarse en la subcuenta del Fondo de la Vivienda, las cuales no serán administrados por el PENSIONISSSTE ni por las Administradoras, sino por el propio FOVISSSTE.

Por otra parte, el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo establece que como aportación a cargo de los patrones al Fondo de Vivienda es el 5% del Salario Base de Cotización, y al igual que en el caso de la Ley del ISSSTE, dichas aportaciones deberán ser registradas en la subcuenta de vivienda y administradas exclusivamente por el INFONAVIT.

1.3 EL SEGURO SOCIAL Y EL ISSSTE COMO INSTRUMENTO DE SEGURIDAD SOCIAL.

De acuerdo al artículo 4 de la Ley del Seguro Social, el seguro social es el instrumento básico de la Seguridad Social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de la Ley de Seguro Social. Sin embargo en nuestra opinión debe considerarse también como instrumento de Seguridad Social el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado así como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para las Fuerzas Armadas, instituidos por otros ordenamientos.

En efecto, corresponde a estas instituciones la realización práctica de las finalidades de la Seguridad Social, definidas en el artículo dos de la Ley del Seguro Social, esto es el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo así como el otorgamiento de una pensión en los términos de sus propias leyes.

1.4 ESTADO DE BIENESTAR.

Por estado de Bienestar se entiende el conjunto de actividades desarrolladas por los Gobiernos que guardan relación con la búsqueda de finalidades sociales y redistributivas a través de los presupuestos del Estado. Se refiere, por tanto, a la actividad desarrollada por la Seguridad Social en cuatro frentes: transferencias en dinero (por ejemplo subsidios de desempleo o vejez), cuidados sanitarios (un sistema de salud universal y gratuito), servicios de educación (garantizar el acceso al conocimiento de todos los ciudadanos) y provisión de vivienda, alimentación y otros servicios asistenciales.⁶

Consideramos que la Seguridad Social fue determinante para la aparición del estado de Bienestar o estado Social de Derecho: Este derecho humano se encuentra dentro de los derechos económicos, sociales y culturales, está consagrado en normas de rango supraconstitucional, como quedó consagrado en el convenio número 102 de la O.I.T. así como en normas constitucionales de cada país.

ORIGEN.

La expresión estado de Bienestar apareció por primera vez en 1942 en un documento denominado Informe Beveridge (el título original era *Social Insurance and Allied Services*). Dicho documento sirvió para establecer los

⁶MUNOZ DE BUSTILLO, R. Crisis y Futuro del Estado de Bienestar. Alianza Editorial. España.1993. Pág. 12.

pilares del sistema de Seguridad Social británica y para que por primera vez se hablara de un Estado de Bienestar. Sus tres ejes fundamentales eran la vivienda familiar, la salud pública y el empleo, si bien como se ha señalado en la actualidad el término sobrepasa esas tres funciones.

CRISIS.

Las crisis económicas que tuvieron lugar en los años 70 (crisis energética) y principios de los 90 del siglo XX, provocaron que se alzaran voces poniendo en duda la continuidad del modelo del estado de Bienestar. El envejecimiento paulatino de la población y el aumento del paro provocado por estas crisis, obligaron a los Gobiernos a endeudarse para poder hacer frente a sus compromisos en el pago de subsidios de desempleo y pensiones de vejez. Muchos economistas indicaron entonces que no podría sostenerse en el tiempo un sistema con tan elevados gastos.

En la actualidad, y como consecuencia de la crisis económica en la que se ha visto sumido el Mundo al finalizar la primera década del siglo XXI, se han vuelto a alzar las voces de aquellos que consideran indispensable garantizar las prestaciones sociales de una población que se está viendo muy afectada por la misma.

1.5 JUBILACION.

La jubilación es una prestación de carácter económico o pensión, que se concede al trabajador y se le paga periódicamente cuando, a causa de la edad y años de prestación de servicios, el trabajador se retira y deja de prestar sus servicios. La palabra jubilación proviene de júbilo, que supone alegría del trabajador al jubilarse. Su finalidad es proteger la ausencia de ingresos que se produce por el cese en la actividad laboral. La jubilación determina que una

persona ya no se encuentra física o mentalmente capacitada para continuar realizando el trabajo que hasta entonces hacía.

Dejar de trabajar, por supuesto, hace que el individuo deje de recibir ingresos. El Estado, por lo tanto, brinda una renta al jubilado para que este pueda mantenerse. Dicha renta, que también se conoce como jubilación, se mantiene hasta la muerte de la persona.

La jubilación es un derecho humano, se encuentra establecida y regulada por la Seguridad Social. Consiste en la entrega de un dinero mensual a aquellas personas que hayan alcanzado una determinada edad. El Estado es el encargado de pagar dicha suma y la misma se mantiene hasta que la persona fallece. En cuanto al importe de la pensión que recibe el jubilado, esta se fija de acuerdo a diferentes cálculos según el país y la legislación vigente.

En cada país, como lo hemos dicho, las leyes que existen en torno a la jubilación son diversas las edades de jubilación, en México con motivo de la expedición de la nueva Ley de ISSSTE, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo del 2007 se suprimió de tajo el derecho a la pensión por jubilación de los trabajadores al servicio del Estado, sin embargo, quedó establecida en el artículo 10° transitorio para los trabajadores que prestan sus servicios al estado y otras entidades, pero introduciendo el requisito de la edad para jubilarse, lo que antes no ocurría, ya que solo se exigía haber cotizado veintiocho años o más a las trabajadoras, y treinta años o más de servicio a los trabajadores asegurados a dicho instituto. Podría afirmarse que de la lectura de la nueva Ley del ISSSTE la edad de jubilación se establece a los 65 años de edad, como es el caso de la pensión por vejez.

1.6 LAS ADMINISTRADORAS DEL FONDO PARA EL RETIRO (AFORES).

Su nombre oficial es Administradoras de Fondos para el Retiro, esto es, empresas que se dedican a administrar el dinero de la cuenta individual de los trabajadores que pagan sus cuotas al IMSS. Las Afores operan bajo el nuevo sistema de pensiones y tienen el objetivo de ofrecer al trabajador una pensión en el momento de su retiro.

Según el artículo 18 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, la definición de las Afore es la siguiente: "Son entidades financieras constituidas como sociedades mercantiles que se dedican de manera exclusiva, habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran en términos de las leyes de Seguridad Social, así como administrar sociedades de inversión".

1.7 LAS SOCIEDADES DE INVERSIÓN ESPECIALIZADA EN FONDOS PARA EL RETIRO (SIEFORES).

Las SIEFORES (Sociedades de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro) son los fondos donde las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores) invierten los recursos de los trabajadores, a lo largo de su vida laboral. El objetivo de las AFORES es invertir, de manera segura, los recursos de las Cuentas Individuales de los trabajadores a fin de que éstos no pierdan su valor y se vean incrementados con el tiempo.

Las SIEFORES tienen como objetivo principal: Otorgar la mayor seguridad y rentabilidad de los recursos de los trabajadores. Así también las SIEFORES deberán fomentar a través de su Régimen de Inversión:

- a) La actividad productiva nacional;

- b) La mayor generación de empleo;
- c) La construcción de vivienda;
- d) El desarrollo de infraestructura estratégica del país
- e) El desarrollo regional.

Existen 5 diferentes SIEFORES de acuerdo a la edad de cada trabajador.

SIEFORE básica 5	26 años y menores
SIEFORE básica 4	Entre 27 y 36 años
SIEFORE básica 3	Entre 37 y 45 años
SIEFORE básica 2	Entre 46 y 55 años
SIEFORE básica 1	56 años y mayores

Las SIEFORES están supervisadas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) y por eso siempre ofrecen una alta seguridad para el ahorro.

Las SIEFORES permiten invertir los ahorros en instrumentos que te dan una relación apropiada entre edad, seguridad y rendimiento, dependiendo de los años que le faltaran al trabajador para su retiro.

Como se advierte de la tabla transcrita, tratándose de trabajadores más jóvenes, más diversificadas están las inversiones que se hacen con tus recursos y mientras más cercano estás al retiro, las inversiones son más conservadoras. Por ejemplo, al grupo de los de 60 años y mayores no se les permite invertir un solo peso en renta variable (bolsa), por la volatilidad de dichas inversiones.

La idea del régimen de inversión (en qué pueden y en qué no pueden invertir los recursos) es maximizar los rendimientos y minimizar el riesgo asociado a cualquier inversión.

El artículo 41 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro

“ARTICULO 41. Las sociedades de inversión, para su funcionamiento, deberán cumplir adicionalmente con los siguientes requisitos:

I. Deberán ser sociedades anónimas de capital variable y utilizar en su denominación, o a continuación de esta, la expresión "sociedad de inversión especializada de fondos para el retiro" o su abreviatura "SIEFORE";

Las sociedades de inversión no deberán utilizar en su denominación, expresiones en idioma extranjero o el nombre de alguna asociación religiosa o política, ni utilizar símbolos religiosos o patrios que sean objeto de devoción o culto público;

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.

Dicho capital estará representado por acciones de capital fijo que solo podrán transmitirse previa autorización de la Comisión;

III. Su administración estará a cargo de un Consejo de Administración en los términos que establece esta Ley:

IV. Únicamente podrán participar en el capital social fijo de las sociedades de inversión, la administradora que solicite su Constitución y los socios de dicha administradora. En ningún caso la participación accionaria de las administradoras en el capital fijo de las sociedades de inversión que operen podrá ser inferior al 99% de la parte representativa del capital social fijo;

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;

VI. Podrán mantener acciones en tesorería, que serán puestas en circulación en la forma y términos que señale el Consejo de Administración;

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

VIII. Podrán adquirir las acciones que emitan, procediendo a la disminución de su capital variable de inmediato.”

Como se advierte, de la disposición legal transcrita, estas sociedades son sociedades anónimas de capital variable, reguladas por su propia Ley, pero adicionalmente el artículo 41 de Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, establece una serie de requisitos o candados con el propósito de proteger a los trabajadores, que inviertan los recursos de las cuentas individuales previstas en las leyes de Seguridad Social.

1.8 LOS SEGUROS QUE COMPRENDE LA LEY DEL ISSSTE Y DEL SEGURO SOCIAL.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado como instrumento de la Seguridad Social, en su artículo 2 establece que la "Seguridad Social comprende tanto un régimen obligatorio como un régimen voluntario". Por su parte, el artículo 3 de la Ley de dicho Instituto establece los seguros, prestaciones y servicios que comprende el régimen voluntario.

"ARTÍCULO 3. Se establecen con carácter obligatorio los siguientes seguros:

I. De salud, que comprende:

a) Atención médica preventiva;

b) Atención medica 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."

CONTINUACION VOLUNTARIA EN EL REGIMEN OBLIGATORIO

Por otra parte de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 200 de la Ley del ISSSTE, la continuación voluntaria en el régimen obligatorio de dicha Ley el trabajador que deje de prestar sus servicios en alguna dependencia o entidad podrá solicitar la continuación voluntaria en todos o en alguno de los seguros, con excepción de seguro de riesgos en el trabajo, cubriendo íntegramente las cuotas de aportaciones que correspondan. En el caso de seguro de salud, el trabajador debe acreditar haber laborado cuando menos cinco años en alguna dependencia o entidad. Finalmente, de acuerdo al artículo 201 de la Ley multicitada, el trabajador debe solicitar dentro de los 60 días posteriores a la separación de su empleo su deseo de continuar voluntariamente en el régimen obligatorio, las cuotas se pagarán por año o por bimestre anticipado.

Por su parte, la Ley del Seguro Social, como instrumento de Seguridad Social comprende, el régimen obligatorio y el régimen voluntario. Ahora bien el artículo 11 de la Ley del Seguro Social establece los seguros que comprende el régimen obligatorio:

“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 y vejez, y
- V. Guarderías y prestaciones sociales.”

Al respecto el artículo 13 de la Ley de Seguro Social dispone que voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio los siguientes:

"ARTICULO 13. Voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio:

I. Los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados

II. Los trabajadores domésticos;

III. Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios;

IV. Los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio.

V. Los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la federación, entidades federativas y municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de Seguridad Social.

Mediante convenio con el Instituto se establecerán las modalidades y fechas de incorporación al régimen obligatorio, de los sujetos de aseguramiento comprendidos en ese artículo.

Dichos convenios deberán sujetarse al reglamento que al efecto expida el Ejecutivo Federal."

Una de las cuestiones más novedosas que se incluyó en la Ley del Seguro Social de 1997, es la inclusión del seguro de salud para la familia para que todas las personas de escasos recursos que no tengan recursos para

incorporarse voluntariamente al régimen obligatorio, puedan proteger a sus familias en programas de salud integral. En efecto el artículo 240 de la Ley mencionada establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 240. Todas las familias en México tiene derecho a un seguro de salud para sus miembros y para ese efecto, podrán celebrar con el Instituto Mexicano del Seguro Social convenio para el otorgamiento de las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, en los términos del reglamento respectivo.”

Consideramos que éste seguro es una quimera puesto que el Instituto no tiene ni siquiera la capacidad de otorgar eficientemente, el seguro de salud, a sus asegurados en el régimen voluntario.

1.9 PENSIONES

Uno de los beneficios económicos más importantes previstas tanto en la Ley del ISSSTE como en la del Seguro Social, para los trabajadores que se retiran dejando de prestar sus servicios cumpliendo con los requisitos establecidos en dichos ordenamientos, son las pensiones, que consisten en el pago de una cantidad periódica al trabajador que se jubila o pensiona calculado conforme a su sueldo básico o salario base de cotización conforme a los límites que la propia Ley del Seguro Social y del ISSSTE establecen.

El Diccionario Jurídico Mexicano define a la pensión como:

“La retribución económica que se otorga a trabajadores o empleados públicos al retirarse de sus actividades productivas ya sea por haber cumplido determinado periodo de servicios o por padecer de alguna incapacidad permanente para el trabajo. Pago periódico de una cantidad en efectivo que se hace a los familiares o beneficiarios de dichos trabajadores o empleados

cuando estos fallecen y aquéllos reúnen las condiciones fijadas en las leyes, convenios colectivos o estatutos especiales por tener derecho a tales percepciones.”⁷

De la anterior definición es posible advertir que el pago de una cantidad periódica por concepto de pensión deriva del otorgamiento de un seguro de riesgos de trabajo, retiro, cesantía en edad avanzada, vejez y de invalidez, por haber cumplido con los requisitos establecidos, tanto en la Ley del ISSSTE, como la del Seguro Social. Cabe destacar que la Ley del ISSSTE, en vigor, en su artículo 6, fracción XXII equipara la pensión o jubilación con la renta o retiro programado, así mismo, la fracción XVIII define al pensionado, a toda persona a la que dicha Ley le reconozca tal carácter. También define al monto constitutivo, la renta y el retiro programado, de la siguiente manera:

“XVI. Monto constitutivo, la cantidad de dinero que se requiere para contratar una renta o un seguro de sobrevivencia con una aseguradora”

“XIX. Pensión Garantizada, aquélla que el Estado asegura a quienes reúnan los requisitos para obtener una Pensión por cesantía en edad avanzada o vejez, cuyo monto mensual será la cantidad de tres mil treinta y cuatro pesos con veinte centavos, moneda nacional, misma que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al cambio anualizado del Índice Nacional de Precios al Consumidor;”

“XXI. Renta, el beneficio periódico que reciba el trabajador durante su retiro o sus familiares derecho

⁷ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Octava Edición. Tomo P-Z. México. Porrúa 1995. p.2377.

habientes por virtud del contrato de seguro de pensión que se celebre con la aseguradora de su preferencia”

“**XXIII. Retiro programado**, la modalidad de obtener una pensión, fraccionando el monto total de los recursos de la cuenta individual, para lo cual se tomara en cuenta la esperanza de vida de los pensionados, así como los rendimientos predecibles de los saldos”

Por su parte el artículo 5 en su fracción XIV de la Ley del Seguro Social, no define el concepto de Pensión pero si el de pensionado como a continuación se transcribe:

XIV. Pensionados o pensionado: el asegurado que por resolución del Instituto tiene otorgada pensión por: incapacidad permanente total; incapacidad permanente parcial superior al cincuenta por ciento o en su caso incapacidad permanente parcial entre el veinticinco y el cincuenta por ciento; invalidez; cesantía en edad avanzada y vejez, así como los beneficiarios de aquél cuando por resolución del Instituto tengan otorgada pensión de viudez, orfandad, o de ascendencia;

Como se advierte de las disposiciones transcritas, en el caso de la Ley del ISSSTE, ésta solo define el concepto de pensión garantizada, como aquella que mínimamente debe obtener un asegurado que cumple los requisitos de la citada Ley para obtener una pensión por cesantía en edad avanzada o vejez.

Así mismo dicho ordenamiento jurídico establece otros conceptos relacionados con la pensión tratándose de trabajadores sujetos al régimen de cuentas individuales, como lo son el de renta que constituye el beneficio periódico que recibe el trabajador, así como la del retiro programado, que es también una modalidad para obtener una pensión fraccionando el monto total de los recursos de la cuenta individual, y programándolos en diversos pagos.

1.10 REGÍMENES DE PENSIONES EN MÉXICO.

Desde nuestra punto de vista cuando aludimos a la palabra régimen nos referimos a un conjunto de normas, o un ordenamiento jurídico relativo a cierta materia o tema, de tal manera que con la expresión régimen de pensiones o de Seguridad Social se alude al sistema de Seguridad Social de un país en su conjunto o a diversos sistemas de Seguridad Social de un país, para referirnos al régimen del Instituto Mexicano del Seguro Social, al Instituto de Seguridad y Servicio Sociales de los Trabajadores del Estado, así como al Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. En forma más específica las Leyes que rigen los anteriores sistemas de Seguridad Social anteriormente mencionados lo utilizan para aludir tanto al régimen obligatorio como voluntario, de Seguridad Social o de pensiones que comprenden cada una de sus leyes.

Los regímenes de pensión reconocidos por la legislación mexicana son los siguientes:

- a) El del Instituto Mexicano del Seguro Social.(IMSS)

El artículo 12 de la Ley del Seguro Social determina los sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio, a quienes les son aplicables en dicha Ley.

“Artículo 12 Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio:

I. Las personas que de conformidad con los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo, presten, en forma permanente o eventual, a otras de carácter físico o moral o unidades económicas sin personalidad jurídica, un servicio remunerado, personal y subordinado, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón aun cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de contribuciones;

II. Los socios de sociedades cooperativas, y

III. Las personas que determine el Ejecutivo Federal a través del Decreto respectivo, bajo los términos y condiciones que señala esta Ley y los reglamentos correspondientes”

Como se advierte, en la anterior disposición se determina el ámbito de aplicación personal de dicha ley a partir de la expresión, sujetos de aseguramiento.

b) El del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)

El régimen del ISSSTE, por disposición del artículo 1 de su ley es aplicable a los siguientes casos:

“Artículo 1. La presente Ley es de orden público, de interés social y de observancia en toda la República, y se aplicará a las Dependencias,

Entidades, Trabajadores al servicio civil, Pensionados y Familiares Derechohabientes, de:

I. La Presidencia de la República, las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, incluyendo al propio Instituto;

II. Ambas cámaras del Congreso de la Unión, incluidos los diputados y senadores, así como los Trabajadores de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación;

III. El Poder Judicial de la Federación, incluyendo a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados y jueces, así como consejeros del Consejo de la Judicatura Federal;

IV. La Procuraduría General de la República;

V. Los órganos jurisdiccionales autónomos;

VI. Los órganos con autonomía por disposición constitucional.”

Como se advierte en la disposición antes transcrita, además de determinar los órganos, dependencias y entidades a las que les son aplicables sus disposiciones, también establece que dicha ley es de orden público y de interés social.

a) El del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM).

“Artículo 209. En la aplicación de esta Ley y con las condiciones y las limitaciones que establece la misma, serán considerados:

I. Los cadetes y los demás alumnos de los establecimientos militares que no perciben haber diario, como sargentos primeros;

II. El personal de tropa y marinería del Servicio Militar por conscripción, con la categoría que tenga mientras se encuentren desempeñando actos del servicio, y

III. Los miembros de los Cuerpos de Defensas Rurales que se incapaciten o fallezcan en actos del servicio o a consecuencia de ellos, como soldados.”

1.11 SALARIO MÍNIMO GENERAL

De conformidad con lo establecido en el Artículo 90 de la Ley Federal del Trabajo, el salario mínimo general es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo.

El salario mínimo general deberá ser suficiente 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.

Se considera de utilidad social el establecimiento de instituciones y medidas que protejan la capacidad adquisitiva del salario y faciliten el acceso de los trabajadores a obtención de satisfactores.

1.11.1 SALARIO BASE DE COTIZACIÓN.

Uno de los conceptos básicos de la Ley del Seguro Social lo constituye el salario base de cotización, toda vez que este determina los conceptos que sirven de base para el pago de cuotas y aportaciones así como los que se excluyen. Este se encuentra regulado por el artículo 27 de la Ley antes mencionada.

“Artículo 27.-El salario base de cotización se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquiera otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo. **Se excluyen** como integrantes del salario base de cotización, dada su naturaleza, los siguientes conceptos:

I. Los instrumentos de trabajo tales como herramientas, ropa y otros similares;

II. El ahorro, cuando se integre por un depósito de cantidad semanal, quincenal o mensual igual del trabajador y de la empresa; si se constituye en forma diversa o puede el trabajador retirarlo más de dos veces al año, integrará salario; tampoco se tomarán en cuenta las cantidades otorgadas por el patrón para fines sociales de carácter sindical;

III. Las aportaciones adicionales que el patrón convenga otorgar a favor de sus trabajadores por concepto de cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;

IV. Las cuotas que en términos de esta Ley le corresponde cubrir al patrón, las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, y las participaciones en las utilidades de la empresa;

V. La alimentación y la habitación cuando se entreguen en forma onerosa a los trabajadores; se entiende que son onerosas estas prestaciones cuando el trabajador pague por cada una de ellas, como

mínimo, el veinte por ciento del salario mínimo general diario que rija en el Distrito Federal;

VI. Las despensas en especie o en dinero, siempre y cuando su importe no rebase el cuarenta por ciento del salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal;

VII. Los premios por asistencia y puntualidad, siempre que el importe de cada uno de estos conceptos no rebase el diez por ciento del salario base de cotización;

VIII. Las cantidades aportadas para fines sociales, considerándose como tales las entregadas para constituir fondos de algún plan de pensiones establecido por el patrón o derivado de contratación colectiva. Los planes de pensiones serán sólo los que reúnan los requisitos que establezca la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro,

IX. El tiempo extraordinario dentro de los márgenes señalados en la Ley Federal del Trabajo. Para que los conceptos mencionados en este precepto se excluyan como integrantes del salario base de cotización, deberán estar debidamente registrados en la contabilidad del patrón. En los conceptos previstos en las fracciones VI, VII y IX cuando el importe de estas prestaciones rebase el porcentaje establecido, solamente se integrarán los excedentes al salario base de cotización.”

El Salario Base de Cotización se puede apreciar a través de la Ley Federal del Trabajo, la cual establece que forman parte del salario todas las

percepciones que el trabajador recibe por su trabajo y, por su parte, la Ley del Seguro Social es la que establece los conceptos que se excluyen del mismo; sin embargo, en la práctica existen conceptos que requieren un análisis profundo para establecer si estos se integran total o parcialmente o bien se excluyen del mismo. Es por eso que a continuación señalamos las características de algunas percepciones que suelen recibir los trabajadores, así como su aplicación práctica en el cálculo del Salario Base de Cotización.

Para determinar el Salario Base de Cotización se deben atender las siguientes reglas:

- El límite inferior será el salario mínimo general del área geográfica del trabajador.
- El límite máximo será el equivalente a 25 veces el salario mínimo general del Distrito Federal.
- Para determinar la cuota diaria del salario, este se dividirá entre siete si se fija por semana, entre 15 si se fija por quincena y entre 30 si se fija por mes. Análogo procedimiento será empleado si el salario se fija por periodos distintos a los señalados; es decir, si el salario se fija por catorcena, se dividirá entre 14, entre 10 si se fija por decena, etc.
- Las percepciones de cuantía previamente conocida se considerarán fijas y se adicionarán al salario diario del trabajador
- Las percepciones de cuantía previamente desconocida, se considerarán variables, y para determinar la cuota diaria se sumarán los ingresos de los dos meses anteriores y se dividirán entre el número de días de salario devengado.
- Si las percepciones son fijas y variables, el salario se considerara mixto y se atenderá particularmente a la cuantía de las percepciones.

Una disposición relacionada con lo anterior y central en nuestro tema de tesis es la contenida en el artículo 28 de la Ley del Seguro Social, que

establece como límite superior del salario base de cotización el equivalente a 25 veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal y como límite inferior el salario mínimo general de la área geográfica respectiva

1.11.2 SUELDO BÁSICO.

El concepto de salario básico regulado en la Ley del ISSSTE, es el equivalente al del salario base de cotización, que utiliza la Ley del Seguro Social. Para mejor comprensión transcribimos:

“Artículo 17.-El Sueldo Básico que se tomará en cuenta para los efectos de esta Ley, será el sueldo del tabulador regional que para cada puesto se haya señalado.

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.

Será el propio Sueldo Básico, hasta el límite superior equivalente a diez veces el Salario Mínimo del Distrito Federal, el que se tomará en cuenta para determinar el monto de los beneficios en los seguros de riesgos del trabajo e invalidez y vida establecidos por esta Ley.

Las Dependencias y Entidades deberán informar al Instituto anualmente, en el mes de enero de cada año, los conceptos de pago sujetos a las Cuotas y

Aportaciones que esta Ley prevé. De igual manera deberán comunicar al Instituto cualquier modificación de los conceptos de pago, dentro del mes siguiente a que haya ocurrido dicha modificación.”

De la lectura del concepto transcrito se advierte que el legislador estableció una equivalencia entre el sueldo básico y el sueldo del tabulador regional para cada puesto. Así mismo estableció como límite superior de dicho sueldo básico el de diez veces el salario mínimo general del Distrito Federal, lo anterior resulta un trato desigual de los asegurados a esta institución, en relación con los trabajadores inscritos al Seguro Social a quienes la Ley establece un límite superior, equivalente a 25 veces el salario mínimo general del D.F.

CAPITULO SEGUNDO

En el presente capítulo investigamos y analizamos los diversos antecedentes desde el surgimiento de la Seguridad Social en nuestro país hasta la época actual, de qué manera se expresan en nuestra Ley Fundamental, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos examinando, un breve análisis al significado de estos cambios con sus reformas a nuestras leyes de Seguridad Social, para finalizar comentando la reforma al artículo 57 de la Ley del ISSSTE que dio luz en 2003.

2. ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO.

2.1. EL PERIODO PRE REVOLUCIONARIO DE 1910 A 1917.

Como antecedentes más relevantes de la Legislación sobre Seguridad Social y del trabajo, se encuentran a principios de este siglo, diversas disposiciones de nivel Estatal: La Ley de Accidentes de Trabajo del Estado de México, expedida el 30 de abril de 1904, y la Ley sobre Accidentes de Trabajo del Estado de Nuevo León, expedida el 9 de abril de 1906.

En 1915 en el estado de Yucatán a iniciativa del Gobernador General Salvador Alvarado, se aprueba la Ley del Trabajo, siendo esta la primera que estableció el Seguro Social en nuestro país.

En estos ordenamientos legales se reconocía, por primera vez en el país, la obligación para los empresarios de atender a sus empleados en caso de enfermedad, accidente o muerte, derivados del cumplimiento de sus labores.

Durante el periodo de 1910 a 1929, la facultad de legislar en materia de trabajo correspondía a las entidades legislativas, por esta razón fueron las entidades federativas las que expiden Leyes sobre accidentes que establecían

las pensiones e indemnizaciones a cargo del patrón, en el caso de incapacidad o muerte del trabajador por causa de un riesgo profesional.

2.2 LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917.

La base Constitucional del Seguro Social en México se encuentra en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917. Ahí se declara "De Utilidad Social el establecimiento de cajas de seguros populares como los de invalidez, de vida, de cesación involuntaria en el trabajo, de accidentes y de otros con fines similares."

A finales de 1925, se presentó una iniciativa de Ley sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. En ella se proponía la creación de un Instituto Nacional de Seguros Sociales, de administración tripartita pero cuya integración económica habría de corresponder exclusivamente al sector patronal. También se definía con precisión la responsabilidad de los empresarios en los accidentes de trabajo y se determinaba el monto y la forma de pago de las indemnizaciones correspondientes. La iniciativa de Seguro Obrero suscitó la inconformidad de los patrones que no estaban de acuerdo, a ser los únicos contribuyentes a su sostenimiento y consideraron que también otros sectores deberían de aportar.

2.3 LA LEY GENERAL DE PENSIONES CIVILES Y RETIROS DE 1925.

Tiene su antecedente inmediato en la antigua Dirección de Pensiones, cuyo decreto de creación data del 12 de agosto de 1925, expedido por el entonces Presidente Plutarco Elías Calles.

Su origen, el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado el 5 de diciembre de 1938 en el Diario Oficial de la Federación.

Goza de sustento jurídico con la publicación de la Ley Federal del ISSSTE expedida el 28 de diciembre de 1959, por el Presidente Adolfo López Mateos, entrando en vigor el 1 de enero de 1960.

Creado como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que de conformidad con el artículo 103 de su Ley, los Órganos de Gobierno son los siguientes:

1. Junta Directiva; 2. Dirección General; 3. Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda

La Junta Directiva es el máximo órgano de Gobierno y está integrada, según lo señala el artículo 104 de la misma Ley por: tres representantes del Gobierno nombrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público otros tres designados por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y uno más que designa directamente el Presidente de la República con el cargo expreso de Director General del Instituto y que funge como Presidente de la propia Junta Directiva

2.4 LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1929.

En 1929, el Congreso de la Unión modificó la fracción (Vigésimo Novena) XXIX del artículo 123 Constitucional para establecer "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y

accidentes y otras con fines análogos". Con todo, habrían de pasar todavía casi 15 años para que la Ley se hiciera realidad.

2.5 LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1943.

En diciembre de 1943, el Licenciado Vicente Santos Guajardo es nombrado nuevo director del Instituto y unos cuantos días después, el 6 de enero de 1944, se pone en marcha formalmente el otorgamiento de servicios médicos en todas las modalidades prescritas.

Sin embargo, durante algunos meses continuarán las manifestaciones de inconformidad y los ataques contra la introducción del sistema. Estos provenían de varios sectores empresariales que se resistían al nuevo pago implicado en las cuotas de la Seguridad Social. Curiosamente, también algunos grupos sindicales realizaron numerosas expresiones de rechazo. Poco a poco se fueron atenuando las posiciones más violentas ante la actitud decidida del gobierno de poner en marcha el Seguro Social en todos sus ramos por el Lic. Ignacio García Téllez, a partir de enero de 1945. Antes de que concluyera 1946 el sistema operaba en Puebla, Monterrey y Guadalajara; el Instituto, tras sus primeros tiempos de dificultades políticas y angustias financieras, había alcanzado la seguridad económica necesaria y el reconocimiento general por la importancia de sus beneficios.

Implantado el régimen en su modalidad urbana en los principales centros de población, se decidió iniciar paulatinamente el aseguramiento de los trabajadores del campo.

El Instituto Mexicano del Seguro Social nace oficialmente el 19 de enero de 1943 e inició operaciones el 1 de enero de 1944. Forma parte de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) de la Organización

Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), la cual preside el director en turno. Su sindicato, el (SNTSS) Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social se crea en respuesta a las aspiraciones de la clase trabajadora nacional respecto de los derechos laborales y ciudadanos; la primera sección sindical nace en Puebla.

2.6 LA LEY DEL ISSSTE DE 1959.

En 1959 se transforma y adiciona el apartado "B" del artículo 123 Constitucional, donde se incorporan las garantías que el Estatuto Jurídico de la FSTSE había planteado para los servidores públicos.

El mismo año, con motivo del XXI aniversario de la expedición de dicho Estatuto, en una ceremonia en el Palacio de Bellas Artes, el Presidente Adolfo López Mateos anunció que presentaría al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley que daría origen al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la cual fue discutida, aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de diciembre de 1959, por lo que la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, se transforma, en 1960, en el ISSSTE.

Las palabras con las que se refirió a la Ley el entonces presidente de la Republica no dejan lugar a duda acerca de la relevancia que para el Ejecutivo tenía la creación del ISSSTE.

La única forma de lograr una eficaz protección social es establecer obligatoriamente la inclusión de todos los servidores públicos en los beneficios de la Ley, pues de otra manera no se protegería a los grupos económicamente más débiles y que más requieren de los servicios que se implantan.

En estas condiciones, puedo afirmar que queda la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado como una de las más favorables y tutelares en el mundo.

La Ley del ISSSTE se constituía en México como la primera en responder a una visión integral de la Seguridad Social, cubriendo tanto asistencia a la salud, como prestaciones sociales, culturales y económicas, cuyos beneficios se extendían y se extienden a los familiares de los trabajadores

2.7 LA REFORMA CONSTITUCIONAL AL ARTÍCULO 123 DE 1960.

El 5 de diciembre de 1960, se publicó la reforma y adición al artículo 123 Constitucional, esto es, el apartado "B" del mismo, que estipuló: "X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos.

La reforma constitucional, publicada el 5 de diciembre de 1960, dispuso en el Artículo 123 dos apartados, el "A", que establece las directrices de los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo, y el "B", que norma las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal con sus servidores públicos. Hay que señalar que en la fracción XII de este último apartado, se estableció que "los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje". Esta modificación a nuestro ordenamiento máximo, es el fundamento de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, del 28 de diciembre de 1963 y del Tribunal, cuyo cincuentenario celebramos.

2.8 LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1973.

De esta forma, la nueva Ley del Seguro Social de 1973 contemplaba cuatro ramos obligatorios: riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad;

invalidez, vejez, cesantía y muerte; y el recién aprobado, guarderías. Para su financiamiento, el patrón aportaría un monto del 1 por ciento de la nómina del salario base de cotización del trabajador, independientemente de que tuviera o no a su servicio trabajadoras.

También, dentro de esta segunda etapa de la Ley del Seguro Social, se crea en 1992 un quinto seguro: el seguro de ahorro para el retiro (SAR), el cual salió publicado en el Diario Oficial de la Federación, los días 24 de febrero, 30 de abril y 11 de mayo de 1992. La idea inicial de este seguro era que fuera complementario a las pensiones de los trabajadores, pero por primera vez, los recursos económicos serían manejados por una institución bancaria, de manera individual y no colectivamente por el IMSS; para su financiamiento, el patrón exclusivamente aportaría el 2 por ciento.

Al hacer una revisión histórica de las principales reformas que se realizaron a la Ley del Seguro Social durante esta segunda etapa, nos damos cuenta de que la Seguridad Social avanzaba, tanto hacia su cobertura universal como hacía su integralidad; paralelamente, se fortalecía la estructura administrativa del Instituto.

2.9. LA LEY DEL ISSSTE DE 1983.

En 1983, se publicó una nueva Ley del ISSSTE con la que se mejoró la organización administrativa del Instituto y se ampliaron de 14 a 20 las prestaciones de los derechohabientes. Se agregaron el seguro de cesantía en edad avanzada (que sustituyó al de vejez), medicina preventiva, servicios a jubilados y pensionados, servicios turísticos, servicios funerarios, préstamos a mediano plazo y servicios de atención infantil (guarderías). También se aprobó la continuación voluntaria del régimen obligatorio. La Ley de 1983 se mantuvo en su totalidad como un esquema de reparto.

Además, se incrementó la cuota para el financiamiento del seguro de salud a 9.5 por ciento del sueldo básico (a cargo del trabajador), mientras que la aportación de las dependencias para el seguro de riesgos de trabajo disminuyó a 0.25 por ciento.

La Ley de 1983 tuvo diversas reformas, por ejemplo en 1985 se especificaron las condiciones para acceder al financiamiento de vivienda. En 1986 se disminuyeron los años de cotización para obtener la pensión por jubilación para mujeres (de 30 a 28 años) y se determinó que las dependencias costearían el 50 por ciento de las guarderías infantiles. En 1992 se eliminó la cuota de los pensionados para el seguro de salud de retirados (4 por ciento de la pensión).

2.10 LA REFORMA A LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1992.

En el año 1992 como iniciativa en el Congreso a reformar el Sistema de Pensiones en México nace el Sistema de Ahorro para el Retiro conocido como SAR y Actualmente identificado como SAR 92, dicho sistema dio origen a las pensiones basadas en la Contribución Definida. Este fue un complemento a la forma de establecer las pensiones otorgadas por el IMSS, a través de la Ley del Seguro Social de 1973, dicho complemento consistía en que las aportaciones realizadas al IMSS 2% del Salario Base de Cotización se acumulaba en una cuenta bancaria de ahorro para el trabajador.

Las aportaciones de esa contribución eran administradas por Instituciones Bancarias, autorizadas para administrar estas cuentas, llamadas ICEFA, el rendimiento real otorgado por estas instituciones fue del 2% anual, respaldado y garantizado por el Gobierno Federal.

2.11 LA REFORMA A LA LEY DEL ISSSTE, DE 1993.

En 1993 nuevamente se reformó la Ley para introducir el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) que a través del ahorro en cuentas individuales complementaría las pensiones de jubilación. También se consolidó el funcionamiento de los ocho fondos creados para administrar las cuotas y aportaciones: pensiones, médico, riesgos de trabajo, préstamos personales, servicios sociales y culturales, vivienda, administración y el fondo de ahorro para el retiro.

La cuenta individual del SAR operó con dos subcuentas individuales la de Ahorro para el Retiro y la de Vivienda. La primera se financiaba con las aportaciones de las dependencias a favor de los trabajadores (2 por ciento del sueldo básico). Los recursos eran depositados, por las dependencias, en instituciones bancarias para su administración; las cuales a su vez los entregaban al Banco de México, para que este último, los invirtiera en créditos directos del gobierno federal, que devengaba intereses a una tasa mínima del 2 por ciento. Los recursos de la subcuenta de vivienda, correspondientes al 5 por ciento del sueldo básico, son administrados por el FOVISSSTE y pagarán los intereses definidos por su operación.

2.12 LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL, DE 1995.

En la Ley del Seguro Social de 1995, los cambios se dan en un entorno internacional en que los sistemas de Seguridad Social atravesaban una profunda crisis financiera. Es justamente en el marco de la realización de la 75a Asamblea General del IMSS, en 1995, que el Presidente de la República instruyó para la realización de un diagnóstico en el IMSS.

La transición epidemiológica y las enfermedades crónicas degenerativas, aunada a la transición demográfica, también fueron argumentos

para legitimar estas reformas. "México está viviendo una transición demográfica (la esperanza de vida aumenta, la tasa de natalidad disminuye y la edad promedio de la población aumenta), así como una transición epidemiológica (las enfermedades infecciosas disminuyen y aumentan las crónico degenerativas), y nuestra industria se enfrenta a condiciones de competitividad inéditas."

La Ley del Seguro Social de 1995, materializada, en un contexto en que en el ámbito internacional hay una crítica al Estado Benefactor, dando un viraje hacia una política económica orientada fundamentalmente a establecer un equilibrio macroeconómico, con el fin de superar la crisis. La justificación de esta reforma es la insuficiencia financiera; por ejemplo, en el caso del ramo de enfermedades y maternidad, se señala que éste se ha financiado con recursos provenientes del ramo de pensiones y, desde 1973, con los recursos que provienen del pago para guarderías.

Frente a esta debilidad financiera se optó porque la reforma mantuviera el carácter tripartito de las aportaciones para el seguro de enfermedades y maternidad, de invalidez y vida, de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. Además, se mantiene la cuota patronal para guarderías y se suman a este seguro las prestaciones sociales. También permanece la cuota de riesgos de trabajo aunque ésta asume un carácter bipartito, ya que el otorgamiento de los beneficios de este seguro serán dados por una institución privada.

Es muy importante señalar que, con la reforma de 1995, se divide el ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte (IVCM), en seguro de invalidez y vida (IV) (cuyos recursos seguirá manejando el IMSS) y en seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV), transfiriendo sus recursos a las Administradoras de Fondos de Pensiones (afores) pertenecientes al sector privado, las cuales invertirán estos fondos en las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro (SIEFORES), previo cobro de

comisiones sobre los recursos manejados. En esto consiste, justamente, el gran golpe que se le asesta a la Seguridad Social solidaria.

2.13 LA REFORMA AL ARTÍCULO 57 DE LA LEY DEL ISSSTE, DE 2003.

Esta Legislatura aprobó en diciembre de 2001 una reforma al tercer párrafo del artículo 57 de la Ley del ISSSTE, a partir de una iniciativa presentada en la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura del H. Congreso de la Unión por el C. diputado Miguel Ángel Solares Chapa, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con la finalidad de acercar las cuantías de las pensiones que reciben los beneficiarios de dicha ley a los ingresos de los trabajadores en activo con categoría igual o equivalente a la última desempeñada por el jubilado, de tal forma que fueran incrementadas anualmente en la misma proporción en la que en el año inmediato anterior hubiere aumentado el Índice Nacional de Precios al Consumidor o, en el caso de que el aumento a los sueldos de los trabajadores en activo fuere superior a ese referente, se incrementarán en la misma proporción que el aumento de los sueldos de los trabajadores en activo.

Eso ha permitido que, a partir de 2002, en febrero se incrementen las cuantías de las pensiones de los jubilados y pensionados, de tal forma que no pierdan con el paso del tiempo el poder adquisitivo de esas pensiones y no se deteriore más su calidad de vida.

Sin embargo, el cuarto y último párrafo del artículo 57 de la Ley del ISSSTE señala: "Los jubilados y los pensionados tendrán derecho a una gratificación anual igual en número de días a las concedidas a los trabajadores en activo, según la cuota diaria de su pensión. Esta gratificación deberá pagarse en un cincuenta por ciento antes del quince de diciembre y el otro cincuenta por ciento a más tardar el quince de enero, de conformidad con las

disposiciones que dicte la Junta Directiva. Asimismo, tendrán derecho en su proporción a las prestaciones en dinero que les sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo, siempre y cuando resulten compatibles a los pensionados".

La última frase, referida al derecho de los jubilados y pensionados a recibir en su proporción y cuando resulten compatibles a los pensionados las prestaciones en dinero que sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo, deja fuera las prestaciones en especie que los trabajadores en activo reciben, y que representan una ayuda importante para la defensa de la economía familiar, fundamentalmente en épocas de fin de año, en las que los gastos se incrementan y desequilibran los ingresos de las familias.

CAPÍTULO TERCERO

En este capítulo abordamos las distintas normas jurídicas que conforman el marco jurídico de las tasas de reemplazo de las pensiones, los límites del sueldo básico previsto en la Ley del ISSSTE, el salario base de cotización establecido en la Ley del Seguro Social, con el propósito de tener una perspectiva comparada se analizan las tasas de reemplazo de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.

3. MARCO JURÍDICO RELATIVO A LAS TASAS DE REEMPLAZO DE LAS PENSIONES EN MÉXICO.

3.1 LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Si bien tanto el apartado "A" como el "B" del artículo 123 Constitucional consagran el Derecho Humano a la Seguridad Social, como derecho fundamental de los trabajadores, lo cierto es que en dicho ordenamiento no se contiene disposición alguna relativa a las tasas de reemplazo.

3.2 LEY DEL ISSSTE 2007

La nueva Ley del ISSSTE publicada en el año 2007, si bien no se refiere al concepto doctrinal Tasas de Reemplazo, éste último se encuentra contenido en el de Sueldo Básico previsto en el artículo 17 de la misma Ley.

El nuevo ordenamiento jurídico mantiene, en términos generales, las prestaciones, seguros y servicios, pero los agrupa en 8 categorías con el fin de homologarlas con las del IMSS:

1.-Seguros

De salud, que comprende:

Atención médica preventiva;

Atención médica curativa y de maternidad, y

Rehabilitación física y mental;

2.-De riesgos del trabajo;

3.-De retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y

4.-De invalidez y vida.

5.-Prestaciones

Préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos;

Préstamos personales:

Ordinarios;

Especiales;

Para adquisición de bienes de consumo duradero, y

Extraordinarios para damnificados por desastres naturales;

6.-Servicios sociales, consistentes en:

Programas y servicios de apoyo para la adquisición de productos básicos y de consumo para el hogar;

Servicios turísticos;

Servicios funerarios, y

Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil;

7.-Servicios culturales, consistentes en:

Programas culturales;

Programas educativos y de capacitación;

Atención a jubilados, Pensionados y discapacitados, y

8.-Programas de fomento deportivo.

3.3 CLASIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES.

Existen diversos criterios para clasificar los planes de pensiones, los más utilizados son, de acuerdo al patrocinador o administrador del plan y de acuerdo al tipo de beneficio. Bajo el primer criterio, los planes se clasifican en públicos o privados. Los planes públicos pueden ser ofrecidos por empresas públicas o por instituciones de Seguridad Social o asistencial a nivel federal o local. Los privados pueden ser provistos por las empresas a sus trabajadores (planes ocupacionales) o ser adquiridos de manera voluntaria por cada trabajador a través de algún intermediario financiero, generalmente, una aseguradora (planes personales).

Utilizando el criterio del tipo de beneficio, los sistemas de pensiones pueden clasificarse como de Beneficio Definido (BD), de Contribución Definida (CD) o mixtos.

Los sistemas de Beneficio Definido establecen, al momento del retiro, el derecho a una pensión y al monto de la misma, en función del promedio del salario para determinado número de años y del número de semanas que el trabajador haya contribuido al sistema. El patrocinador del plan se compromete a garantizar el pago de la pensión hasta la muerte del trabajador y para sus beneficiarios durante el tiempo estipulado en el plan.

Los planes de Beneficio Definido comprometen al patrocinador a cumplir con los beneficios ofrecidos, por lo cual éste debe contar con los recursos suficientes para hacer frente a sus obligaciones. En todo momento, el patrocinador puede estimar el valor presente de los pasivos que ha asumido, mediante la estimación actuarial de los pagos que deberá realizar a los miembros del plan utilizando distribuciones de probabilidad de sobrevivencia del trabajador y sus beneficiarios y algún factor de descuento. Asimismo, puede estimar el valor presente de los activos del plan, que son iguales al valor de los activos que tiene en ese momento más el valor presente de las contribuciones esperadas por parte de los miembros.

Se considera que un plan de Beneficio Definido está totalmente fondeado si la razón del valor presente de los pasivos al de los activos es igual a uno. El plan estará sobre-fondeado (sub-fondeado) si la razón del valor presente de los activos a pasivos es mayor (menor) a uno. En caso de que el plan no esté completamente fondeado existe un déficit actuarial, por lo que, eventualmente, el patrocinador deberá incrementar el valor presente de los activos, ya sea mediante aportaciones extraordinarias de su parte y/o incrementando el nivel de contribución a los trabajadores, o deberá disminuir los pasivos mediante reducciones de beneficios.

Los planes de Contribución Definida solamente establecen la contribución del trabajador y/o patrón y/o gobierno. De esta forma, los beneficios dependerán de los fondos acumulados de manera individual. Por lo anterior, en los sistemas de Contribución Definida el valor presente de los activos es siempre igual al de los pasivos, es decir, están en todo momento completamente fondeados. Al momento del retiro, el trabajador recibe el saldo acumulado o se le obliga a adquirir una renta vitalicia o a llevar a cabo un retiro programado.

La renta vitalicia consiste en el pago de una pensión por parte de una aseguradora al trabajador o sus beneficiarios. El nivel de la pensión estará determinado por el precio de la renta vitalicia, que se establece de acuerdo con

la rentabilidad que la aseguradora le garantiza al trabajador por sus recursos durante la etapa de desacumulación y a la probabilidad de sobrevivencia del trabajador y sus beneficiarios. De esta forma, el trabajador transfiere a la aseguradora los riesgos respecto a la rentabilidad de sus recursos y de sobrevivir un número de años mayor a lo esperado.

El retiro programado consiste en una desacumulación gradual del fondo, de acuerdo con la probabilidad de sobrevivencia del trabajador. Bajo esta modalidad el operario asume los riesgos inherentes a la inversión de los recursos y de sobrevivir más tiempo del esperado.

Los sistemas mixtos consisten en combinaciones de sistemas de Beneficio Definido y Contribución Definida. Por ejemplo, un plan de Contribución Definida podría estipular un nivel mínimo de pensión, que equivale a un Beneficio Definido mínimo, independientemente del nivel de ahorro acumulado por el trabajador.

En nuestra opinión los sistemas de pensiones previstos en la Ley del ISSSTE y del IMSS encuadran en la clasificación de los sistemas mixtos en virtud de que si bien la nueva Ley del ISSSTE publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Marzo del 2007 se sustituyó el sistema de beneficio definido (de reparto) por el de contribución definida

Es importante señalar que, independientemente del tipo de plan que sea utilizado, los trabajadores afiliados reciben los siguientes servicios: recaudación de cuotas y aportaciones, registro contable de semanas de cotización y depósitos, inversión de los recursos, seguros de invalidez y vida, y pago de pensiones. Estos servicios pueden ser provistos de manera separada o conjunta, por una o varias empresas.

3.4 COBERTURA, DISTRIBUCIÓN SALARIAL, TASAS DE COTIZACIÓN Y OTRAS CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN ASEGURADA DEL IMSS E ISSSTE.

En nuestro concepto, uno de los principales problemas de las pensiones de Seguridad Social en nuestro país lo son la baja cobertura y las bajas tasas de reemplazo. En el caso del IMSS, un reciente informe⁸ considera que en el 2013 a pesar del estancamiento económico se consiguió ampliar el empleo asegurado en el Instituto y cerrando ese año con una afiliación de 16'525,061 puestos de trabajo.

En contraste con las cifras oficiales de dicho instituto reconocidos expertos de la UNAM, consideran que la cobertura a los distintos regímenes de Seguridad Social, en relación a la población ocupada es baja, por las siguientes razones:

"El país comparte los últimos lugares en América Latina en cobertura.

Al no contar con un buen sistema de Seguridad Social y salud laboral en el país, a los trabajadores se les coloca en la desprotección, lo que pone en peligro su vida e integridad, y contraviene este concepto como derecho humano incondicional, coincidieron académicos del Instituto de Investigaciones Económicas (IIE) de esta casa de estudios.

En el Día Mundial de la Seguridad y Salud en el Trabajo, que se conmemora cada 28 de abril, México llega con un "serio y dramático" problema: 65 millones de personas, aproximadamente el 60 por ciento del total de la población, cuentan con una

⁸ Cfr. INFORME AL EJECUTIVO FEDERAL Y AL CONGRESO DE LA UNIÓN SOBRE LA SITUACIÓN FINANCIERA DEL SEGURO SOCIAL. 2013-2014. México. IMSS. 2014. Pág. 36.

cobertura baja o nula, que los ubica en una situación compleja frente a una emergencia.

México comparte los últimos lugares en América Latina en cobertura de Seguridad Social, con menos del 50 por ciento de su población protegida, arriba de Colombia, que cuenta con un 35 por ciento; por debajo está Haití y países centroamericanos, con menos del 20 por ciento.”⁹

El sistema de Seguridad Social en México está a cargo de entidades o dependencias públicas, federales o locales y de organismos descentralizados mediante los cuales se busca garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión.

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad de Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y la Secretaría de Salud (SS) cubren al mayor número de la población beneficiada en la atención de la salud¹⁰. La cobertura de la Secretaría de Salud se orienta prioritariamente a la atención médica.

Los cotizantes al IMSS, ISSSTE, Petróleos Mexicanos, Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina gozan de mayores beneficios de los diversos rubros que integran la Seguridad Social: asistencia médica, prestaciones en especie y monetarias por enfermedad, vejez, accidente de

⁹ “DESPROTEGIDA DE SEGURIDAD SOCIAL, MAS DE LA MITAD DE LA POBLACION EN MEXICO”. Conferencia Impartida por Berenice Ramírez en la escuela Nacional de Estudios Superiores. Unidad León UNAM. 12 Agosto 2013.

¹⁰ CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS. INDICADORES SOBRE SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO. México 2013. Pág. 3.

Traba

jo, enfermedad profesional, invalidez, maternidad, así como a sus familiares y sobrevivientes.

3.5 EL SALARIO BASE DE COTIZACIÓN Y SUS LÍMITES EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL VIGENTE.

Uno de los conceptos básicos de la Ley del Seguro Social lo constituye el salario base de cotización, toda vez que este determina los conceptos que sirven de base para el pago de cuotas y aportaciones así como los que se excluyen. Este se encuentra regulado por el artículo 27 de la Ley mencionada.

"Artículo 27. El salario base de cotización se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquiera otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo. **Se excluyen** como integrantes del salario base de cotización, dada su naturaleza, los siguientes conceptos:

I. Los instrumentos de trabajo tales como herramientas, ropa y otros similares;

11. El ahorro, cuando se integre por un depósito de cantidad semanal, quincenal o mensual igual del trabajador y de la empresa; si se constituye en forma diversa o puede el trabajador retirarlo más de dos veces al año, integrará salario; tampoco se tomarán en cuenta las cantidades otorgadas por el patrón para fines sociales de carácter sindical;

111. Las aportaciones adicionales que el patrón convenga otorgar a favor de sus trabajadores por

concepto de cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;

IV. Las cuotas que en términos de esta Ley le corresponde cubrir al patrón, las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, y las participaciones en las utilidades de la empresa;

V. La alimentación y la habitación cuando se entreguen en forma onerosa a los trabajadores; se entiende que son onerosas estas prestaciones cuando el trabajador pague por cada una de ellas, como mínimo, el veinte por ciento del salario mínimo general diario que rija en el Distrito Federal;

VI. Las despensas en especie o en dinero, siempre y cuando su importe no rebase el cuarenta por ciento del salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal;

VII. Los premios por asistencia y puntualidad, siempre que el importe de cada uno de estos conceptos no rebase el diez por ciento del salario base de cotización;

VIII. Las cantidades aportadas para fines sociales, considerándose como tales las entregadas para constituir fondos de algún plan de pensiones establecido por el patrón o derivado de contratación colectiva. Los planes de pensiones serán sólo los que reúnan los requisitos que establezca la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro,

IX. El tiempo extraordinario dentro de los márgenes señalados en la Ley Federal del Trabajo. Para que los conceptos mencionados en este precepto se excluyan

como integrantes del salario base de cotización, deberán estar debidamente registrados en la contabilidad del patrón. En los conceptos previstos en las fracciones VI, VII y IX cuando el importe de estas prestaciones rebase el porcentaje establecido, solamente se integrarán los excedentes al salario base de cotización.”

El Salario Base de Cotización se puede apreciar a través de la Ley Federal del Trabajo, la cual establece que forman parte del salario todas las percepciones que el trabajador recibe por su trabajo y, por su parte, la Ley del Seguro Social establece los conceptos que se excluyen; sin embargo, en la práctica existen conceptos que requieren un análisis profundo para establecer si estos se integran total o parcialmente o bien se excluyen. Es por eso que a continuación señalamos las características de algunas percepciones que suelen recibir los trabajadores, así como su aplicación práctica en el cálculo del Salario Base de Cotización.

Para determinar el Salario Base de Cotización se deben atender las siguientes reglas:

- El límite inferior será el salario mínimo general del área geográfica del trabajador.
- El límite máximo será el equivalente a 25 veces el salario mínimo general del Distrito Federal.
- Para determinar la cuota diaria del salario, éste se dividirá entre siete si se fija por semana, entre 15 si se establece por quincena y entre 30 por mes. Análogo procedimiento será empleado si el salario se determina por periodos distintos a los señalados.
- Las percepciones de cuantía previamente conocida se considerarán fijas y se adicionarán al salario diario del trabajador.

- Las percepciones de cuantía previamente desconocida, se considerarán variables, y para determinar la cuota diaria se sumarán los ingresos de los dos meses anteriores y se dividirán entre el número de días de salario devengado.
- Si las percepciones son fijas y variables, el salario se considerará mixto y se atenderá particularmente a la cuantía de las percepciones.

Una disposición relacionada con lo anterior y en nuestro tema de tesis es la contenida en el artículo 28 de la Ley del Seguro Social, es la que establece como límite superior del salario base de cotización el equivalente a 25 veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal y como límite inferior el salario mínimo general de la área geográfica respectiva.

Asimismo, el artículo 28 del ordenamiento antes citado establece el límite superior e inferior del salario base de cotización:

“Artículo 28. Los asegurados se inscribirán con el salario base de cotización que perciban en el momento de su afiliación, estableciéndose 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.”

3.6 EL LÍMITE SUPERIOR SALARIAL PARA EL PAGO DE APORTACIONES AL INFONAVIT.

El artículo 29 de la Ley del INFONAVIT, establece la obligación de los patrones de aportar el 5% del salario del trabajador para su abono en la subcuenta de vivienda, de las cuentas individuales de los trabajadores previstas en los sistemas de ahorro para el retiro, y a continuación se transcribe:

“Artículo 29. Son obligaciones de los patrones:

I...

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 subcuenta de vivienda de las cuentas individuales de los trabajadores previstas en los sistemas de ahorro para el retiro, en los términos de la presente Ley y sus reglamentos, así como en lo conducente, conforme a lo previsto en la Ley del Seguro Social y en la Ley Federal del Trabajo. En lo que corresponde a la integración y cálculo de la base y límite superior salarial para el pago de aportaciones, se aplicará lo contenido en la Ley del Seguro Social.

Estas aportaciones son gastos de previsión de las empresas y forman parte del patrimonio de los trabajadores.

Los patrones, al realizar el pago, deberán proporcionar la información relativa a cada trabajador en la forma y con la periodicidad que al efecto establezca la presente Ley y, en lo aplicable, la Ley del Seguro Social y la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

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. Lo anterior, independientemente de los registros individuales que determine llevar el Instituto.

Es obligación del patrón pagar las aportaciones por cada trabajador mientras exista la relación laboral y subsistirá hasta que se presente el aviso de baja correspondiente. Si se comprueba que dicho trabajador fue inscrito por otro patrón, el Instituto devolverá al patrón omiso, a su solicitud, el importe de las aportaciones pagadas en exceso, a partir de la fecha de la nueva alta;...”

Como se advierte de la disposición transcrita, este ordenamiento no establece expresamente la base y límite superior salarial para el pago de aportaciones, sino que emite para tal efecto a la Ley del Seguro Social, la cual establece un límite superior de 25 veces el salario mínimo vigente para el D.F.

3.7 EL SUELDO BÁSICO DE COTIZACIÓN Y SUS LÍMITES EN LA LEY DEL ISSSTE.

El concepto de salario básico regulado en la Ley del ISSSTE, es el equivalente al del salario base de cotización, que utiliza la ley del Seguro Social. Para mejor comprensión transcribimos:

“Artículo 17. El Sueldo Básico que se tomará en cuenta para los efectos de esta Ley, será el sueldo

del tabulador regional que para cada puesto se haya señalado.

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.

Será el propio Sueldo Básico, hasta el límite superior equivalente a diez veces el Salario Mínimo del Distrito Federal, el que se tomará en cuenta para determinar el monto de los beneficios en los seguros de riesgos del trabajo e invalidez y vida, establecidos por esta Ley.

Las Dependencias y Entidades deberán informar al Instituto anualmente, en el mes de enero de cada año, los conceptos de pago sujetos a las Cuotas y Aportaciones que esta Ley prevé. De igual manera deberán comunicar al Instituto cualquier modificación de los conceptos de pago, dentro del mes siguiente a que haya ocurrido dicha modificación.”

De la lectura del concepto transcrito se advierte que el legislador estableció una equivalencia entre el sueldo básico y el sueldo del tabulador regional para cada puesto. Así mismo, estableció como límite superior de dicho sueldo básico el de diez veces el salario mínimo del Distrito Federal, lo anterior resulta un trato desigual de los asegurados en esta institución en relación con los trabajadores inscritos al Seguro Social a quienes la Ley establece un límite superior equivalente a 25 veces el salario mínimo del D.F.

3.7.1 LA JURISPRUDENCIA.

En relación al límite superior e inferior del salario base de cotización prevista en el artículo 28 de la Ley del Seguro Social, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el siguiente criterio jurisprudencial, cuyos rubros y datos de localización son los siguientes:

SEGURO SOCIAL. “EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY RELATIVA QUE PREVÉ LOS LÍMITES SUPERIOR E INFERIOR PARA LA INSCRIPCIÓN DEL SALARIO BASE DE COTIZACIÓN, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.

Al establecer el artículo 28 de la Ley del Seguro Social que los asegurados se inscribirán con el salario base de cotización que perciban en el momento de su afiliación, señalándose 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, no transgrede el principio de equidad tributaria, pues todas las personas que se ubiquen en esa hipótesis pagarán la misma contribución, esto es, la norma jurídica tributaria es igual para todos los contribuyentes. Por otro lado, el referido artículo tampoco viola el principio de proporcionalidad tributaria, porque al prever el aumento de veinticinco veces el salario mínimo como base de cotización, lo que está tomando en consideración el legislador, es el aumento de la capacidad contributiva reflejada en el aumento de salario del trabajador como consecuencia de que el patrón obtenga ingresos más elevados, es decir, entre mayor sea el sueldo del trabajador, mayor es el ingreso del patrón.

Novena Época, Registro: 189572, Instancia: Primera Sala, Jurisprudencias, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, Mayo de 2001, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: 1a. /J. 13/2001, Página: 203

En relación al límite superior e inferior del sueldo básico de cotización previsto en el artículo 17 de la Ley del ISSSTE, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el siguiente criterio jurisprudencial:

ISSSTE. "EL SUELDO DEL TABULADOR REGIONAL QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 17 DE LA LEY RELATIVA, ES EQUIVALENTE AL SUELDO BÁSICO ESTABLECIDO EN LA LEY ABROGADA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)."

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sustentó la jurisprudencia con el rubro "AGUINALDO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. SE CALCULA CON BASE EN EL SALARIO TABULAR." en la cual se determinó que el salario tabular se integra por el salario nominal, el sobresueldo y las compensaciones adicionales por servicios especiales que eran otorgadas discrecionalmente por el Estado y considerando que con motivo de la reforma a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en 1984, se cambió el concepto del salario, al que también se identificó con el nombre de sueldo; éste es el que aparece consignado en los tabuladores regionales para cada puesto y cuya cantidad es el sueldo total que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados. En esa virtud, el análisis de los artículos 15 de la abrogada Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y 17 de la actual, que regulan lo concerniente al sueldo básico, denota que el considerado en este último, vigente a partir del 1o. de abril de 2007, no es inferior al previsto en la ley anterior sino equivalente, dado que el sueldo del tabulador regional se integra con los mismos conceptos a que se refería el artículo 15 de la ley abrogada, es

decir, con el sueldo, sobresueldo y compensación. Además, debe considerarse que el artículo trigésimo quinto transitorio de la nueva ley, al prever que el cálculo del sueldo básico señalado en la misma, en ningún caso podrá dar por resultado una cantidad menor al sueldo básico establecido en la ley que se abroga para el cálculo de las cuotas y aportaciones al Instituto, protege al trabajador de cualquier discordancia en el cálculo.

Novena Época, Registro: 165967, Instancia: Pleno, Jurisprudencias, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Noviembre de 2009, Materia(s): Laboral, Tesis: P. /J. 119/2008, Página: 16

AGUINALDO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.
"SE CALCULA CON BASE EN EL SALARIO TABULAR".

De los artículos 32, 33, 35, 36 (actualmente derogado) y 42 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se desprende que el salario base para calcular el aguinaldo anual que debe pagarse en dos exhibiciones a los burócratas en un monto de cuarenta días de salario es el tabular, donde se compactaron el salario nominal, el sobresueldo y las "compensaciones adicionales por servicios especiales" que eran otorgadas discrecionalmente por el Estado, pues a partir de la reforma de 1984 a dicha ley se redujeron las prestaciones que integran el salario o sueldo de los burócratas, que antes comprendía cualquier prestación entregada con motivo del servicio prestado. En consecuencia, si el referido artículo 42 bis no señala un salario distinto para el cálculo del aguinaldo, debe estarse al que la propia ley de la materia define en el artículo 32, que es el tabular, conforme al Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, considerado en el Presupuesto de Egresos.

Contradicción de tesis 33/2004-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo y Décimo Tercero, ambos en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 26 de marzo de 2004. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Sofía Verónica Ávalos Díaz.

Tesis de jurisprudencia 40/2004. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dos de abril de dos mil cuatro.

Novena Época, Registro: 181808, Instancia: Segunda Sala, Jurisprudencias, Fuente: Semanario, Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Abril de 2004, Materia(s): Laboral, Tesis: 2a. /J. 40/2004, Página: 425

Del análisis de las tesis de jurisprudencia transcrito, se advierte que son de gran trascendencia porque en el caso de la primera, relativa al artículo 28 de la Ley del Seguro Social, equipara al salario base de cotización con el salario que perciben los asegurados en el momento de su inscripción, precisando sus límites. En cambio, la segunda que interpreta el artículo 17 de la Ley del ISSSTE considera que el sueldo básico previsto en dicho dispositivo legal es el equivalente al sueldo del tabulador regional, por tanto este debiera servir de base tanto para el cálculo de cuotas y aportaciones como de las pensiones, con los límites establecidos en dicho artículo.

3.8 EL LÍMITE SUPERIOR SALARIAL PARA EL PAGO DE APORTACIONES AL FOVISSSTE.

De acuerdo al artículo 194 el Fondo de la Vivienda del ISSSTE se constituye con una aportación a cargo de las entidades y dependencias del 5% del sueldo básico, misma que se deberá registrarse en la subcuenta del asegurado.

3.9 DETERMINACIÓN DE LAS TASAS DE REEMPLAZO EFECTIVA EN MÉXICO.

El concepto de tasa de reemplazo, hace referencia a la relación entre el nivel de la pensión y el nivel de ingresos con que se realizaron las aportaciones a lo largo del ciclo laboral del trabajador asegurado.

La Comisión Económica Para América Latina (CEPAL), define el concepto de “tasa de reemplazo”, de la siguiente manera:

“En sentido estricto, el concepto tasas de reemplazo se deriva de los sistemas de beneficio definido. En este estudio se entiende como la proporción del salario que representa el monto de la pensión obtenida mediante las cuentas de capitalización individual. Dado que compara el monto de pensión otorgada con el salario percibido antes de su jubilación, puede definirse de diversas formas y asumir distintos valores en función de cuáles salarios se consideran para el cálculo.”¹¹

Consideramos que la tasa de reemplazo en el sistema de pensiones de la Seguridad Social es la proporción de prestación de jubilación o pensión que se obtiene en comparación con el último sueldo del trabajador asegurado. Es decir, al calcular la tasa de reemplazo sabemos cuánto poder adquisitivo se pierde con la jubilación. Porque siempre se percibe menos de lo que se obtenía trabajando, concretamente la tasa de reemplazo o nivel de pensión en relación con el último salario.

En Primer lugar, es necesario señalar que por su propia naturaleza, los sistemas de cuentas individuales no están sujetos a una norma respecto del monto de pensión que recibirán los afiliados, lo cual exime a sus

¹¹ DURAN VALVERDE. Fabio y Hernán Peña. Determinantes de las Tasas de Reemplazo de Pensiones de Capitalización Individual: Escenarios Latinoamericanos Comparados. Chile, Comisión Económica para América Latina 2011. Pág. 14.

administradoras, sean públicas o privadas, de una obligación definida y específica en relación con el pago de pensiones.

Los factores que interactúan en la determinación de las tasas de reemplazo de las pensiones son diversos y tienen también diferentes complejidades. Los elementos que determinan el nivel final de las tasas de reemplazo de las prestaciones de jubilación basadas en cuentas individuales basados en ese esquema de financiamiento, aunque no exclusivamente, se pueden clasificar en tres grandes categorías:

“Entre los **factores sociodemográficos** están principalmente la edad de incorporación al mercado laboral, el nivel de cobertura efectiva, es decir, la tasa de afiliación (y cotización efectiva) al sistema en los distintos momentos del ciclo laboral, por edad y sexo. Estos elementos inciden directamente en la cantidad de cotizaciones aportadas a lo largo del ciclo de vida laboral y, por ende, afectan el saldo final de la cuenta individual.

En cuanto a los **factores económicos**, interactúan una cantidad de variables que por su naturaleza están fuertemente ligadas tanto al desempeño tanto del mercado de capitales como del mercado laboral. Desde un análisis de equilibrio general de la economía, habría que considerar la conexión existente entre los mercados de bienes, de factores y de capitales.

La rentabilidad real del fondo de pensiones es el elemento determinante del mercado de capitales que afecta el proceso de acumulación de las

cuentas individuales, variable que a su vez está afectada tanto por el nivel de la inflación, como por factores institucionales y regulatorios vigentes en el mercado de capitales.

En tercer lugar, los **factores programáticos** dejan también sentir un efecto importante sobre los procesos de acumulación y uso de las cuentas individuales. A manera de listado, se pueden mencionar: i) la tasa de aportes y su distribución según riesgo cubierto, ii) el nivel de las comisiones de administración de las cuentas individuales; iii) el nivel de las comisiones de gestión de las rentas vitalicias, es decir, el costo de transformación de un ahorro jubilatorio en una renta jubilatoria vitalicia o temporal, y su administración hasta la extensión del beneficiario o de sus dependientes con derecho; iv) y la edad mínima de retiro vigente en el régimen.

3.9.1 EN EL CASO DE LAS ANTERIORES LEYES DE SEGURIDAD SOCIAL.

En el caso de la Ley abrogada del ISSSTE de 1983 así como la Ley del IMSS de 1973, abrogada en 1995, se ubican en el sistema de beneficio definido o de reparto, luego entonces, en cada uno de los seguros se establece el monto de la pensión respectiva, con el límite superior en el caso de la Ley del ISSSTE de diez veces el salario mínimo en el Distrito Federal y de 25 veces el mismo salario.

3.9.2 EN EL CASO DE LOS SISTEMAS DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL.

La aparición de las cuentas individuales como mecanismo de financiamiento sustitutivo o parcial de los sistemas de pensiones de la Seguridad Social y su significativa expansión en América Latina abrió un interesante debate sobre los objetivos, alcances y principios inherentes a su funcionamiento.

Transcurridos ya 30 años desde su introducción en Chile, en América Latina los afiliados superan ya los 100 millones de personas, los beneficiarios de pensiones basadas en el ahorro individual sobrepasan el millón de personas, y los fondos acumulados representan alrededor del 16% del PIB en los países donde operan¹².

Uno de los objetivos explícitos de estas reformas fue mejorar los niveles de suficiencia de las pensiones, es decir, la relación entre los montos de las pensiones y los salarios con base de los cuales se pagan las contribuciones. Pero ello continúa siendo un tema muy polémico entre los defensores y detractores de las cuentas individuales.

Ahora bien, atendiendo la naturaleza, los sistemas de cuentas individuales no están sujetos a una norma respecto del monto de pensión que recibirán los afiliados, lo cual releva a las administradoras de dichos fondos del otorgamiento de un monto de pensión definido y específico en relación con el principio de suficiencia.

¹² "ASOCIACION INTERNACIONAL DE SUPERVISION DE FONDOS DE PENSIONES". Boletín número 18. Chile. 2009. Pág. 10.

3.10 LA PENSIÓN GARANTIZADA EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL Y LA LEY DEL ISSSTE.

La pensión garantizada en la Ley del Seguro Social está prevista en el artículo 170:

“Artículo 170. **Pensión garantizada** es aquella que el estado asegura a quienes reúnan los requisitos señalados en los artículos 154 y 162 de esta Ley y su monto mensual será el equivalente a un salario mínimo general para el Distrito Federal, en el momento en que entre en vigor esta Ley, cantidad que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, para garantizar el poder adquisitivo de dicha pensión.”

La pensión garantizada en la Ley del ISSSTE está prevista en el artículo 92, dispone que:

“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, misma que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al cambio anualizado del Índice Nacional de Precios al Consumidor.”

De las exposiciones legales transcritas se advierte que la pensión garantizada es pensión que corresponde cubrir al Gobierno Federal a aquellos trabajadores asegurados cuyos recursos acumulados en su cuenta individual resultan insuficientes para contratar una renta vitalicia o un retiro programado que le asegure el disfrute de una pensión en forma vitalicia y la adquisición de un seguro de sobrevivencia para sus familiares derechohabientes.

En este contexto económico y social y ante la falta de ahorro solidario por parte de los asegurados resulta previsible que las pensiones que se otorguen bajo el régimen de la nueva Ley del ISSSTE y del IMSS serán las mínimas garantizadas previstas en sus leyes respectivas.

En el caso del IMSS su monto es equivalente a un salario mínimo general en el D.F. Y en el caso de la Ley del ISSSTE el monto de la pensión garantizada es equivalente a dos salarios mínimos del D.F., correspondientes a 2007 mismas que se actualizarán anualmente.

3.11 LA TASA DE REEMPLAZO PARA PAÍSES DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE).

Las tasas de reemplazo brutas de pensiones a futuro para el promedio de trabajadores mexicanos son las más bajas de la OCDE. Una vez que las personas que se incorporaron al mercado laboral en 2012 lleguen a la edad de jubilación pueden esperar un monto de pensión que equivaldrá al 28.5% del promedio de sus ingresos a lo largo de su vida. Estas proyecciones se basan en los cálculos estándar de la OCDE, que contemplan un crecimiento real de los ingresos del 2% y una tasa real de rendimiento de los fondos de pensiones del 3.5%, descontadas las comisiones administrativas.¹³

¹³ Cfr. OCDE. Panorama de las Pensiones 2013, París. OCDE.2013

Sin embargo, muchos trabajadores mexicanos carecerán de pensión o tendrán derecho a montos muy reducidos. A pesar de ser obligatorios, en 2010 los planes de pensiones privados cubrían sólo el 57.7% de la población en edad de trabajar, lo que revela la magnitud del sector informal en México. Además, muchos de los trabajadores hacen aportaciones de manera irregular a los sistemas de pensiones, y suelen ser mínimas. Si bien en México el sistema de pensiones contempla un monto mínimo, sólo se otorga a las personas que han cumplido con 1,250 semanas de cotización.

3.12 LA TASA DE POBREZA DE LAS PERSONAS DE EDAD AVANZADA.

México tiene la tercera tasa de pobreza más alta de la OCDE entre las personas de edad avanzada, después de Australia y Corea. A finales de la primer década del 2000, el 27.6% de las personas de 65 años en adelante estaban en riesgo de sufrir pobreza. Dentro de este grupo, las tasas de pobreza fueron más altas entre las personas de mayor edad: el 29% de las personas de 75 años en adelante tenían pocos ingresos en comparación con el 26% de las personas entre 66 y 75 años.¹⁴

Existen diversos programas sociales regionales y federales para combatir la pobreza entre las personas de la tercera edad. Como su nombre lo indica, el programa federal 70 y más está orientado a las personas de 70 años en adelante. Originalmente estaba restringido a ciertas zonas rurales y consistía en pagar una pensión que no se ajustaba a la inflación. En febrero de 2013, el programa 70 y más se extendió para incluir también a las personas mayores de 65 años. Al mismo tiempo, se implementó una prueba para verificar ingresos, la cual estipula que se debe pagar la pensión a todos los mexicanos de 65 años en adelante, siempre y cuando no reciban ninguna otra pensión.

¹⁴ Cfr. Idem

La reforma constitucional de octubre de 2013 reconoce que el derecho a una pensión para las personas de la tercera edad es una forma de disminuir la pobreza entre ellos. Sin embargo, su eficacia real dependerá de los pormenores de la reforma y, en particular, de los criterios utilizados en la prueba para verificar ingresos.

CAPÍTULO CUARTO

En este capítulo se aborda la problemática fundamental de los sistemas de pensiones en nuestro país, así como la influencia del factor laboral en esta crisis, así como las diversas alternativas adoptados por otros países para resolverla incluyendo una breve valuación de su viabilidad, también se estudia la reforma de pensiones en América Latina, y ante la alerta de la OCDE, respecto del futuro de las pensiones en México, se formula una propuesta para incrementar el tope de pensiones previsto en la Ley del ISSSTE de diez a veinticinco veces el salario mínimo general del D.F., que permita atenuar la disminución de los montos de pensiones. Asimismo en este capítulo se expresan las razones jurídicas financieras y sociales que justifican esta propuesta.

4 LA NECESIDAD DE INCREMENTAR EL TOPE DE PENSIONES DEL ISSSTE A 25 VECES EL SMGDF, PARA HOMOLOGARLO CON LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

4.1 LOS DIVERSOS FACTORES QUE CONTRIBUYEN A LA CRISIS DE LAS PENSIONES EN MÉXICO.

Uno de los factores comúnmente invocado por la mayoría de la doctrina como causante de la crisis de las pensiones, es el relativo a la transición demográfica de México en años recientes ha provocado un cambio sustancial en la estructura de la población, producto de una marcada tendencia hacia el envejecimiento, la reducción de las tasas de mortalidad en casi todos los grupos de edad, una mayor esperanza de vida y una disminución del número de jóvenes como proporción del total; a la vez que los adultos viven vidas más

prolongadas, alcanzan muy jóvenes la edad de la pensión y aumentan de manera significativa el bloque de la tercera edad.

La perspectiva de un proceso de envejecimiento de la población, que se agudizará en los próximos tres o cuatro decenios, modifica la realidad que la sociedad debe enfrentar todos los días y exige una preparación adecuada para evitar al país las graves consecuencias de ese proceso.

La transición de una población mexicana mayoritariamente joven a una población vieja plantea serios dilemas sociales entre los que destacan los relativos a los sistemas públicos de pensiones, que amenazan la sobrevivencia de los mismos. A medida que disminuye la relación entre la población cotizante activa y la población pensionada, los ingresos que se obtienen financian una parte cada vez más pequeña del costo de las pensiones y obligan al Estado a subsidiar su déficit con recursos que se sustraen o transfieren de usos alternativos que pueden ser igualmente prioritarios.

Los sistemas públicos de pensiones basados en el principio de reparto y sin reforma en su estructura de financiamiento se han vuelto financieramente insostenibles. En el mejor de los casos, ha habido intentos generalmente infructuosos por lograr cambios que procuren el equilibrio financiero de los sistemas y los dejen a salvo de la correlación entre la evolución demográfica y los nuevos métodos de financiamiento. Los problemas persisten y continúan agravándose.

Otro de los problemas, consiste en los costos crecientes, cada vez más altos, que confrontan las diversas prestaciones de la Seguridad Social, especialmente las pensiones y las prestaciones de salud. Las pensiones han llegado o van a llegar a niveles prohibitivos y absurdos, la transición demográfica está actuando en contra de las mismas prestaciones, de tal manera que sus costos se van elevando rápidamente y no hay posibilidad, con los mecanismos actuales, de resolver el problema de las pensiones, si no

adoptamos nuevos planteamientos, nuevas proposiciones y nuevas metodologías que nos pueden resolver el problema de mejor manera.

4.2 EL IMPACTO ECONÓMICO DE LA PRECARIZACIÓN LABORAL EN LAS PENSIONES.

La precarización o precariedad laboral, referido a las condiciones de empleo, subempleo y desempleo del trabajador, se refiere a la inseguridad, incertidumbre y la falta de garantía de condiciones socioeconómicas mínimas y suficientes para una supervivencia digna que afecta a los trabajadores y repercute en su entorno familiar y social.

Aunado a la precariedad laboral que genera bajos salarios y por tanto bajas cotizaciones, desempleo también la informalidad laboral que implica la exclusión de la Seguridad Social, impacta esta última los sistemas de pensiones.

“En México, según cifras oficiales, la tasa de informalidad laboral ronda el 60 por ciento.

En todos los países latinoamericanos está presente la informalidad laboral. Hay una gran cantidad de personas atrapadas en empleos de mala calidad, con ingresos bajos, inestables, sin perspectivas, sin derechos ni protección social.”¹⁵

4.3 LAS DIVERSAS ALTERNATIVAS PARA AFRONTAR LA CRISIS DE LAS PENSIONES.

¹⁵ TINOCO Elizabeth. La Trampa de la Informalidad Laboral. La Jornada. Opinión. 31 de Mayo 2013. Pág.

El tema relativo a la búsqueda de alternativas para superar la crisis de las pensiones, en México y en el mundo, es un debate que data más de veinticinco años, lo mismo entre especialistas, docentes, sindicalistas y organismos internacionales. Si bien este debate se ha centrado entre las ventajas y desventajas de los dos principales sistemas de pensiones en el mundo, esto es, el antiguo sistema de reparto, y el sistema de capitalización individual este último establecido a nuestro país en la nueva Ley del Seguro Social en vigor a partir de 1997, que por cierto no ha resuelto el problema de la crisis de las pensiones. Por ello en la actualidad se buscan modelos alternativos para superar sus problemas financieros.

Algunos especialistas como la autora María Ascensión Morales Ramírez en el libro *Modelo de Financiamiento de las Pensiones de Vejez*¹⁶ refiere un nuevo modelo denominado *Sistemas de Cuentas Nacionales al Estilo Sueco* como alternativa para superar la crisis actual de las pensiones.

Entre los principios y lineamientos del nuevo sistema, aprobado por el Parlamento Sueco en 1998, se encuentran los siguientes¹⁷:

- No abandonar los fundamentos y los principios del sistema de reparto.
- Garantizar la viabilidad del mismo.
- Autonomía de la pensión de vejez dentro del sistema, es decir no incluir la invalidez y muerte.
- Continuar siendo una responsabilidad básica del Estado, pues sólo a través de un sistema obligatorio y público puede alcanzarse la estabilidad necesaria para garantizar la seguridad individual en la vejez.

¹⁶ MORALES RAMÍREZ, María Ascensión, Modelos de Financiamiento de las Pensiones de Vejez, Universidad Nacional Autónoma de México y Porrúa, México, 2012, Págs. 159-167.

¹⁷ FARRERAS ALONSO, Fidel, El sistema de Pensiones en Suecia, Madrid. Tribuna Social #121, 2001 Págs. 4-5.

- Cumplir con dos requisitos: prever prestaciones cuyas cuantía guardaran una estrecha relación con los ingresos de activo de los asegurados y otorgar protección a aquellos que durante su vida activa sólo alcancen bajos ingresos, o sea, otorgar una protección básica y, además garantizar el nivel de vida.
- Cambiar de un sistema de prestaciones definidas a uno de cotizaciones definidas.
- Abrir la posibilidad al ahorro individual, simultáneamente con el sistema obligatorio y público (protección básica).
- Financiar los costos derivados de las políticas de redistribución o de cualquiera otra (empleo, natalidad, antidiscriminatorias) exclusivamente mediante impuestos.

Así mismo se determinaron como objetivos generales del sistema:

- Viabilidad financiera a largo plazo.
- Estrecha vinculación entre cotizaciones y prestaciones.
- Transparencia (separación de las funciones de seguro de las de redistribución).

El sistema básico de protección se compatibilizo con un segundo pilar de cuentas individuales de contribuciones definidas reales, con carácter complementario, con un reducido porcentaje de cotización y características que también aportan novedades al sistema (representa el 10%). Con esta combinación, el sistema intenta ofrecer mayor seguridad y diversificar el riesgo de los asegurados.

Asimismo incluyó garantías básicas mínimas para los pensionados, por tanto, el sistema de pensiones continúa siendo la responsabilidad básica del Estado, al considerarse que sólo a través de un sistema obligatorio y público puede alcanzarse la estabilidad necesaria para garantizar la seguridad individual en la vejez.

4.4 EL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL COMO EXPRESIÓN DE LA PRIVATIZACIÓN DE LAS PENSIONES.

Una de las transformaciones más radicales del sistema público de pensiones en México, en el caso de la Ley de Seguro Social en 1995 y en el caso de la Ley del ISSSTE en el año de 2007 fue el cambio del método financiero de reparto por el establecimiento total o parcial de sistema de capitalización individual, convirtiéndose este último sistema en el nuevo paradigma de los sistemas de pensiones, tanto en nuestro país como en América Latina.

Los autores José Ricardo Duarte Ojeda y Carlos Cabarut Elizalde Sánchez investigadores de la Universidad Autónoma del Estado de México¹⁸ destacan las siguientes características al sistema de capitalización individual:

En un sistema de capitalización individual "puro", los aportes personales se acumulan en la cuenta de capitalización individual. Las prestaciones previsionales dependen del saldo de las respectivas cuentas; esto es, de la suma de los aportes realizados.

En el régimen de capitalización puro los aportes de los trabajadores durante su vida activa se acumulan en las cuentas de capitalización individual. Estos fondos son invertidos en un menú determinado de instrumentos financieros; de modo que, en la práctica, los rendimientos de estas inversiones integran también las cuentas de capitalización individual. En el momento en que los afiliados obtienen los beneficios de la prestación por vejez, se toma en consideración el fondo individual acumulado y, junto a otros parámetros

¹⁸Cfr. DUARTE OJEDA José Ricardo y Elizalde Sánchez Carlos Cebarrut, La Década de los Fondos de Pensiones en los Países Latinoamericanos, Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura, 2011, Vol. XVII, No. 1(ene-jun) Págs. 71-90.

financieros y actuariales, se calculan los beneficios que percibirán durante la vida pasiva.

En este caso, entonces, las prestaciones previsionales dependen directamente de los aportes realizados durante la vida activa y de la rentabilidad obtenida por el fondo de pensión. Por esta razón, el régimen de capitalización puede ser considerado también como de “aporte definido y prestación indefinida”. Naturalmente asumiendo este tipo de régimen, la prestación, en principio, debería estar más relacionada con los aportes previsionales que en el caso anterior, sin embargo, el vínculo no es directo ya que en el medio se interpone la rentabilidad de los fondos de pensiones durante la vida activa de los trabajadores.

Por otra parte, pueden existir regímenes de capitalización individual con prestaciones definidas. En este modelo, dado el compromiso asumido en relación al nivel de los beneficios previsionales es necesario realizar los cálculos periódicos y las eventuales modificaciones en los niveles de los aportes para que el sistema sea consistente y pueda financiar los compromisos asumidos, como es el caso del pago de las pensiones a los trabajadores jubilados en la cuantía pre-establecida.

La diferencia principal con los esquemas de reparto con prestaciones definidas radica en la constitución de las reservas durante la vida activa del trabajador para financiar las pensiones. Naturalmente que el nivel de las reservas dependerá de los parámetros que se establezcan para la realización de los cálculos: salario de referencia, los aportes acumulados, la rentabilidad obtenida por las inversiones, la mortalidad esperada.

En realidad existe una tipología amplia en el sistema de capitalización. Por un lado están los de capitalización que acumulan efectivamente los fondos en las cuentas individuales. Por la otra, están los regímenes en los que las reservas se asientan en los libros contables de las empresas y éstas adquieren

el compromiso de hacerlas efectivas en el futuro. También funcionan sistemas en que se contratan pólizas directamente con las compañías de seguros. En el primero, se crea una caja separada de la empresa para el depósito de los aportes previsionales y la administración de los mismos; posteriormente, mediante la realización de cálculos actuariales periódicos se adecuan los capitales acumulados con los compromisos previsionales adquiridos. En el caso de las reservas contables, las empresas pueden utilizar los aportes que reciben como una fuente de financiamiento y, más adelante, se pagan los beneficios previsionales con los recursos corrientes. Un aspecto a destacar de este modelo es que las garantías relacionadas con el pago de las prestaciones dependen del propio desempeño económico-financiero de la empresa. Finalmente, cuando se realizan contratos con las compañías de seguros, las mismas se encargan de la administración del proceso, desde la percepción de los aportes hasta el pago de los beneficios.

Como se advierte de la lectura de las características del sistema de capitalización individual señaladas anteriormente la capitalización individual consiste en la acumulación de las aportaciones de los trabajadores y en el caso de nuestro país de los patrones y del gobierno en cuentas individuales cada afiliado aporta un porcentaje fijo de su ingreso, destinado a formar un capital, el cual al ser invertido y junto con sus rendimientos financieros generados y agregados a la cuenta, determinan a la cuenta del retiro el valor de la pensión individual.

Sin embargo a diferencia de los sistemas de reparto cuyo monto de pensión o prestación se encuentran previamente determinados en la ley, en el caso del sistema de capitalización individual también denominado de contribución definida el beneficio o prestación es incierto puesto que el monto de la pensión está determinado por los ahorros de las contribuciones individuales y al rendimiento que logran obtener las entidades administradoras de todos los ahorros individuales los cuales invierten en diversos instrumentos

financieros conforme a los límites autorizados en la ley de acuerdo a la edad de los cotizantes, los cuales les son descontados las comisiones respectivas. La pensión puede adoptar la forma de renta vitalicia contratadas con compañías aseguradoras con el saldo de los ahorros acumulados, retiros programados u otras combinaciones.

Alguna de las críticas dirigidas a las supuestas ventajas del sistema de capitalización individual son las siguientes:

La autora María Ascensión Morales Ramírez considera que:

“En el sistema de capitalización individual los riesgos financieros, económicos y demográficos están a cargo del afiliado. Esto es, los riesgos del empleo y la baja densidad de las cotizaciones persiste para la mayoría de la población, por ende, reproduce los problemas del mercado de trabajo así como las incertidumbres y restricciones que limitan a la persona durante la etapa activa de su ciclo de vida, esto es, propaga los mismos factores que el sistema debiera contrarrestar”.¹⁹

Por su parte el destacado tratadista y profesor de la facultad de derecho de la UNAM Alberto Briceño Ruiz cuestiona respecto este sistema lo siguiente:

“Existe una opinión casi generalizada respecto del sistema, implantado en nuestro país desde 1997, con antecedente en 1992 en el sentido de que no ha dado los resultados propuestos y las ventajas

¹⁹ MORALES RAMIREZ, María Ascensión. Op. Cit. Págs. 87-88.

de los trabajadores son menores a las estimadas con la ley de 1973".²⁰

Consideramos acertadas las anteriores críticas de los ilustres profesores toda vez que en efecto la adopción de dicho sistema de capitalización implica el repliegue del estado, relegando sus responsabilidades económicas y sociales en los mecanismos del mercado, postulados del neoliberalismo. Lo cual tiende a reproducir la desigualdad de la sociedad y a desvirtuar los propósitos de la protección social de la cual forman parte los sistemas de pensiones

En suma este modelo es privatizador porque desplaza la administración de los fondos de pensiones de los entes públicos a las administradoras privadas con fines de lucro, como lo son las afores, y es ineficaz en el aspecto económico porque el nuevo sistema no ha logrado el propósito de proporcionar pensiones adecuadas y sostenibles puesto que la mayoría de las personas que se retiran conforme a este sistema en virtud de que el monto de sus ahorros son insuficientes para lograr una pensión digna solo se les otorga la pensión mínima, por lo que socialmente también son excluyentes puesto que no han contribuido a mitigar la pobreza de la población adulta.

4.5. EL SISTEMA DE REPARTO REGULADO EN EL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY DEL ISSSTE Y LA LEY DEL SEGURO SOCIAL ABROGADA.

El legislador federal al expedir la nueva Ley del ISSSTE que entró en vigor el primero de abril del 2007, estableció en el artículo décimo transitorio de dicha ley, el régimen de pensiones de la ley anterior con algunas modificaciones sobre todo en relación a las edades de jubilación y de pensión, que la Ley

²⁰ BRICENO RUIZ, Alberto. Derecho de la Seguridad Social. México. Oxford. 2013. Pág. 273.

anterior no exigía esto implica que la nueva Ley mantiene un sistema mixto, esto es un sistema de capitalización individual en la nueva Ley y un sistema de reparto en el artículo decimo transitorio. Dando oportunidad a los asegurados de optar por el régimen de capitalización individual que la Ley denomina bonos de pensión.

Si los trabajadores optan por permanecer en el esquema de pensiones previsto en el décimo transitorio de la nueva Ley del ISSSTE, esto es el sistema previsto en la ley anterior con modificaciones, con las siguientes modalidades:

1) Aplicará la Ley anterior hasta el 31 de diciembre de 2009 para aquellos que se jubilen o retiren en ese plazo, esto es, continuarán tres tipos de pensiones: la de jubilación, con 30 años de servicios para las hombres y 28 para las mujeres; la de retiro por edad y tiempo de servicios, con 55 años de edad y 15 años de cotizaciones, y la de cesantía en edad avanzada, con 60 años de edad y 10 años de cotizaciones.

2) Aplicará el antiguo sistema, aunque reformado, para aquellos que se jubilen o retiren a partir del 2010. En este caso, tendrán derecho a pensiones, bajo un esquema en el que se incrementarán progresivamente cada dos años las edades mínimas requeridas hasta alcanzar parámetros equiparables al nuevo sistema. En la pensión de jubilación aumentarán las edades a partir de 2010, iniciando con 51 años de edad para los hombres y de 49 para las mujeres, estabilizándose en 60 años y 58 años, respectivamente, con los correspondientes años de servicio: 30 para hombres y 28 para mujeres. En la pensión por edad y tiempo de servicios los incrementos en la edad iniciarán en el 2012 con 56 años de edad, hasta llegar a 60 para ambos géneros, con los respectivos 15 años de cotización. La pensión por cesantía en edad avanzada aumentará en el 2010 a 61 años de edad hasta llegar a 65 tanto para hombres como para mujeres, con los correspondientes 10 años de cotizaciones. El pago de las pensiones y jubilaciones previstas en las dos variantes del antiguo sistema estarán a cargo del gobierno federal. Sin embargo, para la segunda

variante, es decir, en donde se incrementan las edades mínimas, se establece que para calcular el monto de la pensión se tomará en cuenta el promedio del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de baja del trabajador, siempre y cuando tenga una antigüedad mínima de tres años en el puesto y nivel. Si el trabajador tiene menos de los tres años requeridos, se tomará en cuenta el sueldo inmediato anterior a dicho puesto, sin importar la antigüedad.

4.6 LA TRANSICIÓN ENTRE AMBOS SISTEMAS Y SU COSTO FISCAL EN MÉXICO.

La reforma del sistema de pensiones de los trabajadores del sector público afiliados al ISSSTE implicará un alto costo para las finanzas públicas en el corto, mediano y largo plazos, no obstante que su diseño está basado en una reducción de beneficios de la generación actual de trabajadores por la aplicación de medidas generalizadas como el incremento de la edad de retiro y de las cuotas a cargo de los trabajadores y, más específicamente, por la subestimación de los Bonos de Pensión del ISSSTE, el cambio de base para determinar el monto de las pensiones del Artículo Décimo transitorio, y por la cancelación de derechos y prestaciones para los trabajadores que opten por el esquema que establece este artículo.

El costo fiscal de la reforma involucra costos de transición y costos permanentes, los que implican erogaciones adicionales para el gobierno federal en el corto, mediano y largo plazos.

Los costos fiscales de la transición atienden a los costos vinculados al cierre del sistema de reparto y, al mismo tiempo, a la migración hacia el nuevo sistema de pensiones, entre ellos:

Pensiones en curso de pago y demás prestaciones económicas a jubilados, pensionados y sus familiares derechohabientes a la fecha de entrada en vigor de la nueva ley;

Pensiones que se otorguen a los trabajadores que opten por el esquema de pensiones del Artículo Décimo transitorio y las que se otorguen a sus familiares derechohabientes, así como el costo de su administración;

Bonos de Pensión del ISSSTE (BP) que se emitirán en unidades de inversión (UDIS) con una tasa de rendimiento por encima de la inflación, y Depósitos a la vista denominados en unidades de inversión en el Banco de México con la misma tasa de interés real anual que se utilizará para el cálculo de los BP, para trabajadores que a la fecha de entrada en vigor de la nueva ley cumplan con los supuestos para pensionarse pero que desee seguir laborando y hubieren elegido el sistema de cuentas individuales. Por su parte, los costos fiscales permanentes atienden al diseño del sistema de capitalización individual, entre ellos:

Cuota social a cargo del Estado por concepto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (SRCV) que se depositará en la cuenta individual del trabajador;

Cuota social a cargo del Estado por concepto del SRCV de los pensionados por riesgos del trabajo y por invalidez;

Depósitos por concepto de ahorro solidario que, en su caso, aportarán las dependencias y entidades en la cuenta individual del trabajador que efectúe aportaciones voluntarias;

Pago de la pensión mínima garantizada por el Estado (PG) en los seguros de RCV e Invalidez y Vida (a trabajadores titulares y a sus familiares), y

Actualización anual de la PG conforme al INPC.

Adicionalmente a estos costos, el gobierno federal se obliga a aportar una nueva cuota social para salud; una aportación extraordinaria en un plazo de tres años de 8 mil millones de pesos para servicios médicos del ISSSTE;

proveerá los recursos necesarios para el inicio de operaciones del PENSION-
ISSSTE, y deberá afrontar en los próximos cinco años los costos
correspondientes por la incorporación al régimen obligatorio de la Ley del
ISSSTE de trabajadores por honorarios, lista de raya y eventuales
(aportaciones de entidades y dependencias y del gobierno federal).

En este punto, cabe aclarar que el gobierno federal suministrará la
cantidad de 2 mil millones de pesos para ampliar la cobertura de los préstamos
personales, sin embargo, estos recursos deberán ser devueltos por el ISSSTE
en los términos y plazos que convenga con la SHCP.

Las Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social de
la Cámara de Diputados que dictaminaron la iniciativa que dio lugar a la
NLISSSTE, no presentaron las proyecciones y estimaciones del costo fiscal de
la reforma, aún y cuando estaban obligadas a hacerlo según lo dispuesto por el
artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Al respecto, es evidente que tampoco la SHCP, ni el ISSSTE estaban y
están en condiciones de adelantar cifras sobre el costo fiscal de la reforma
(permanentes y transitorios), al menos en tanto no cuenten con las cifras
definitivas sobre el número de trabajadores que optarán por el régimen de
pensiones que establece el Artículo Décimo transitorio y el número de
trabajadores que optarán por la acreditación de Bonos de Pensión del ISSSTE
en el régimen de capitalización individual, teniendo en cuenta que se trata de un
universo de poco más de 2.4 millones de trabajadores que se encuentran en
este supuesto al cierre de marzo de 2007, que el plazo para optar por una u
otra alternativa vence el 30 de junio de 2008 y, adicionalmente, las resoluciones
que emita el Poder Judicial de la Federación a las poco más de 167 mil
demandas de amparo interpuestas en contra de la nueva Ley del ISSSTE.

Lo que es previsible es el que el costo fiscal de las pensiones en curso
de pago se eleve considerablemente en los próximos tres años por efecto de lo

que denominamos como "corrida pensionaria". Es decir, ante la incertidumbre que generan los cambios legales derivados de la reforma sobre los derechos adquiridos de cientos de miles de trabajadores, es probable que un número importante de los cerca de 300 mil trabajadores que ya cumplen los requisitos para jubilarse o pensionarse ejerzan su derecho. De darse ese fenómeno, se incrementaría considerablemente el número de pensionados y, en consecuencia, el costo de la nómina que tendría que absorber el gobierno federal con recursos fiscales. Al respecto cabe señalar que, tan sólo al cierre de marzo de 2007, había un total de 582,079 jubilados y pensionados y, de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación, en 2007 se estima que el gasto de la nómina de pensiones y jubilación ascenderá a 44,771.8 millones de pesos, de los cuales el gobierno federal aportará 43,167.5 millones de pesos para cubrir el déficit de dicha nómina.

En el marco de la clausura del encuentro de primavera del FMI y BM el 16 de abril de 2007 en Washington, el secretario de Hacienda y Crédito Público, Agustín Carstens, afirmó que "lo que nos preocupa es la mezcla de los ingresos públicos. Una parte es volátil, la originada en el petróleo, mientras otros renglones del gasto van a ir creciendo, como los relacionados con el pago de pensiones y de Pidiregas". TPF 40FPT. De hecho estas declaraciones confirman que la ortodoxia de Hacienda pone el edificio de cabeza: la reforma fiscal es urgente para financiar la reforma de pensiones del ISSSTE. En otras palabras, debió de haberse establecido la reforma fiscal o hacendaria como precondition para diseñar una reforma que fortaleciera el sistema de Seguridad Social del país, no el régimen de Inseguridad Social que se abre con la nueva Ley del ISSSTE para millones de mexicanos en beneficio de los grupos financieros extranjeros y nacionales que operan en el país.

La reforma de pensiones del ISSSTE tal como fue diseñada y aprobada implicará un alto costo fiscal. Al respecto, la experiencia del IMSS es aleccionadora, no obstante que ésta reforma no incorporó el pago de Bonos de

Pensión para el reconocimiento monetario de las cotizaciones que los trabajadores efectuaron bajo el sistema de reparto anterior.

En la exposición de motivos de la iniciativa de Ley del Seguro Social de 1995, cuyo decreto entró en vigor el 1 de julio de 1997, el gobierno federal estimó que el costo anual de la reforma a IVCM (seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada, y muerte) podría ser equivalente en los primeros 10 años a 0.4% del PIB, que en los años subsecuentes se incrementaría gradualmente hasta llegar a un máximo de 0.8% del PIB, para estabilizarse en el largo plazo en 0.2% del mismo producto. De acuerdo con la información disponible, encontramos que sólo el primer año de la reforma (considerando seis meses en tanto la vigencia fue a partir del 1 de julio de 1997) el costo fiscal de las pensiones en curso de pago (PCP) y de la cuota social fue de 0.36% del PIB. En los siguientes años, de 1998 a 2007, el costo real anual promedio fue de 0.76% del mismo producto (PCP, 0.61%; cuota social, 0.15%). Es decir, la estimación original del gobierno para los primeros diez años de la reforma (0.4%) fue rebasada en más del 90% (0.76%) y nos encontramos a unas cuantas décimas de llegar al "máximo" esperado para los "años subsecuentes" (0.8%).

Más aún, las estimaciones anteriores están subestimadas porque no se considera el costo fiscal derivado de la Pensión Mínima Garantizada por el gobierno federal bajo el sistema de capitalización individual del IMSS.

No obstante el elevado y progresivo costo fiscal de la transición de los sistemas de pensiones en México derivado de las responsabilidades asumidas por el estado en el pago de las pensiones de los asegurados que optaron por el artículo décimo transitorio de la Ley del ISSSTE en vigor, los autores Javier Alonso y Carmen Hoyo consideran lo contrario sosteniendo que:

"A manera de conclusión, podemos afirmar que la reforma efectuada en 1997 al sistema de pensiones

del IMSS permitió acotar el creciente costo fiscal que suponía el anterior sistema de reparto"²¹

4.7 LA TENDENCIA PREDOMINANTE DE LA REFORMA DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA.

América Latina es pionera en el mundo en la reforma de los sistemas de pensiones y por tanto en la introducción del debate entre sistemas de pensiones públicos y privados, los primeros son los tradicionales administrados por el seguro social y los segundos son los nuevos introducidos por la reforma al sistema de pensiones que comenzó en Chile en mayo de 1981, y que transformó los sistemas de reparto públicos a sistemas privados de capitalización en cuentas individuales con contribuciones definidas. Pero el término "privado" es impreciso ya que no da una definición comprensiva de dicho programa en todos los países. El cuadro 1 ofrece una comprensión más precisa centrándose en las cuatro características de los dos sistemas de pensiones. El sistema público tiene una cotización no definida porque no es fija sino incierta, ya que tiende a aumentar en el largo plazo debido a varios factores, como la maduración del programa, el envejecimiento de la población y cambios en las prestaciones. La prestación es definida porque está regulada en la Ley, por ejemplo, determina la forma de calcular la pensión; sin embargo es frecuente que una pensión definida no lo sea en la práctica porque puede no ser financieramente sostenible y su valor real puede deteriorarse. El régimen financiero o actuarial puede ser de dos tipos: (a) reparto, cuando no hay reserva o esta es muy pequeña y el ingreso anual se utiliza para sufragar las prestaciones en el mismo año; y (b) capitalización parcial colectiva (CPC) ya que acumula una reserva que puede o no mantener en equilibrio el programa durante un periodo de

²¹ ALONSO, Javier y Carmen Hoyo. Un Modelo para el Sistema de Pensiones en México: Diagnóstico y Recomendaciones. BBVA. México. 2014. Pág. SO.

tiempo pero no indefinidamente (por ejemplo, la prima media escalonada). Usualmente se nombra reparto al régimen de CPC, pero esto es un error, ya que el mismo tiene reservas y la diferencia es importante, como se verá en cuanto a los costos fiscales de la transición. El programa "privado" tiene una cotización definida porque es fija indefinidamente, la cual se deposita en una cuenta individual del asegurado y se invierte, añadiéndole sus rendimientos. La prestación es indefinida o incierta, porque al tiempo del retiro o jubilación el asegurado recibe una pensión de acuerdo con el monto acumulado en su cuenta individual, el cual dependerá de factores diversos, como su salario, densidad de la cotización y el rendimiento de su cuenta individual. El régimen financiero o actuarial es de capitalización plena e individual (CPI), explicado por las dos primeras características. A los efectos de identificar este programa se le denominará de CPI.

Existen además diferencias entre los dos sistemas en cuanto a su administración. Las doce reformas de los sistemas de pensiones ocurridas en la región son diferentes, el tratadista Carmelo Mesa-Lago²² los clasifica en tres modelos generales: **sustitutivo, paralelo y mixto** (cuadro 2). En el modelo sustitutivo, el antiguo programa de pensiones público se "cierra", o sea, no se permiten nuevas afiliaciones al mismo, y es reemplazado por un nuevo programa de CPI. Chile fue el pionero de este modelo (comenzó a funcionar en mayo de 1981), el cual ha sido seguido, aunque con diferencias, por Bolivia (1997), México (1997) y El Salvador (1998): su cotización es definida, la prestación es no definida y el régimen financiero es de CPI. En México de acuerdo al artículo tercero transitorio de la Ley del seguro Social que entro en vigor el primero de Julio de 1997, solo a los asegurados inscritos con anterioridad a la entrada en vigor dicha Ley se les otorga la facultad de optar por acogerse al beneficio de la Ley anterior (prestación definida) o al esquema de pensiones establecido en la nueva Ley (de carácter privado y de prestación

²² MESA-LAGO, Carmelo. ¿Públicos o privados? Los sistemas de Pensiones en América Latina Después de Dos Décadas de Reformas. Nueva Sociedad. Caracas. 2004 págs. 20-22.

no definida). Por lo que al suprimirse la posibilidad de un asegurado de escoger entre la anterior ley o la ley en vigor en el momento de retiro, estamos en presencia de un sistema cerrado.

En el modelo paralelo no se cierra el programa público pero se termina su monopolio y se le convierte en alternativa a un nuevo programa de CPI con el cual compite. Perú fue el pionero de este modelo (comenzó a funcionar en 1993) y fue seguido por Colombia (1994) pero con diferencias importantes entre ambos. En Perú el programa público no fue reformado inicialmente, sino más tarde y de manera parcial en sucesivas etapas (1995-97), para impulsar el traslado de los asegurados del programa público al privado, y se basa en el reparto. En Colombia hay dos programas públicos: uno es el de las pensiones de empleados del gobierno y fondos de pensiones regionales que fue cerrado y está a cargo del Estado y, el otro, es el administrado por el Instituto de Seguros Sociales (ISS) que fue totalmente reformado a fin de reforzar sus finanzas y utiliza el régimen de capitalización parcial colectiva (CPC) aunque es probable que no esté en equilibrio actuarial. El programa de CPI es igual en estos dos países y al homólogo en el modelo sustitutivo.

En el modelo mixto no se cierra el programa público pero se le reforma y convierte en un componente que se combina con otro nuevo componente de CPI: el público paga una pensión básica (prestación definida) y el de CPI una complementaria (prestación no definida). Argentina introdujo este modelo (comenzó a funcionar en 1994) y fue seguido por Uruguay (1996), aunque con diferencias. En ambos países el componente público tiene cotización definida, prestación no definida y régimen de reparto, mientras que el componente de CPI es similar al del modelo sustitutivo, ya que tiene cotización definida, prestación indefinida y régimen de CPI.²³

²³ MESA-LAGO, Carmelo. Estudio Comparativo de los Costos Fiscales en la Transición de Ocho Reformas de Pensiones en América Latina. CEPAL. Chile. 2000. Págs. 9-11

Otra clasificación de los sistemas de pensiones es la propuesta por Carmelo Mesa-Lago²⁴ En reformas no estructurales o paramétricas reforman un sistema de pensiones público para fortalecerlo financieramente a largo plazo, por ejemplo, incrementando la edad de retiro o las contribuciones o haciendo más estricta la fórmula de calcular la pensión. Este tipo de reforma se practicó en América Latina hasta principios de los años 80. Las reformas estructurales modifican radicalmente el sistema público ya sea sustituyéndolo completamente por uno privado o introduciendo un componente privado en adición al público o creando un sistema privado que compite con el público.

Cuadro 1

**Características de los sistemas de pensiones de Seguridad Social
públicos y privados**

Sistemas

Características	“Públicos”	“Privados”
Contribución	No definida	Definida
Prestación	Definida	No definida
Régimen financiero	Reparto o capitalización parcial colectiva (CPC)	Capitalización plena e individual (CPI)
Administración	Administración Pública	Privada o múltiple

²⁴ Cfr. Ibid.

Cuadro 2

**Modelos generales y características de doce reformas de pensiones
en América Latina, 2003**

Modelo	País y fecha de inicio Sistema	Sistema	Contribución	Prestación	Régimen Financiero	Administración
Sustitutivo	Chile: mayo 1981	Privado	Definida	No definida	CPI	Privada
	Bolivia: mayo 1997					
	México: sept. 1997					
	El Salvador: mayo 1998					
	Nicaragua: 2003					
Rep. Dominicana: mayo 2003						
Paralelo	Perú: junio 1993	Público o Privado	No Definida	Definida	Reparto	Pública
	Colombia: abril 1994		Definida	No Definida	CPI	Privada
Mixto	Argentina: junio 1994	Público	No Definida	Definida	Reparto	Pública
	Uruguay: abril 1996					
	Costa Rica: mayo 2001	Privado	Definida	No Definida	CPI	Múltiple
	Ecuador: enero 2003					

Atendiendo lo anterior consideramos que la tendencia predominante en América Latina desde mayo de 1981, en relación a las once reformas estructurales que se pusieron en práctica en nuestro continente hasta mediados del 2002 es el de la sustitución del sistema público de los fondos de pensiones

por uno de administración privada podemos afirmar que la experiencia chilena tuvo una influencia determinante en la reforma del sistema de pensiones en nuestro país y en otras regiones.

4.8 ANTE LA ALERTA DE LA O.C.D.E. DE QUE LAS TASAS DE REEMPLAZO FUTURAS, SEAN MAS BAJAS PARA LOS TRABAJADORES EN MÉXICO EN EL MOMENTO DE SU RETIRO, ES APREMIANTE INCREMENTARLAS.

Como es sabido la base para el otorgamiento de las pensiones se determina en las tasas de reemplazo que para el tratadista Alberto Briceño Ruizes:

"Es el porcentaje que representa el monto de la pensión respecto del último salario percibido por el trabajador a su retiro. La CONSAR por su parte entiende el porcentaje que representa el monto de la pensión en relación con el salario promedio del trabajador, considerando toda su carrera laboral"²⁵

Atendiendo lo anterior, lo justo es que la tasa de reemplazo (TR) ideal es la del 100%, es decir, pensionarse y obtener como monto de pensión el equivalente al 100% del último salario que el trabajador percibía, como lo sostiene el Maestro Briceño Ruiz, sin embargo las tasas de reemplazo con que se jubilan los trabajadores en México, son las más bajas de la **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)**, esto es, apenas el 18.5% de sus ingresos a lo largo de su vida, por lo que lejos estamos de alcanzar la tasa de reemplazo ideal .

En efecto de acuerdo a dicho organismo internacional:

²⁵ BRICEÑO RUIZ, A lberto . Derecho de la Seguridad Social. Op. Cit. pág. 274 .

Las tasas de reemplazo brutas de pensiones a futuro para el promedio de trabajadores mexicanos son las más bajas de la OCDE. Una vez que las personas que se incorporaron al mercado laboral en 2012 lleguen a la edad de jubilación pueden esperar un monto de pensión que equivaldrá al 28.5% del promedio de sus ingresos a lo largo de su vida. Estas proyecciones se basan en los cálculos estándar de la OCDE, que contemplan un crecimiento real de los ingresos del 2% y una tasa real de rendimiento de los fondos de pensiones del 3.5%, descontadas las comisiones administrativas.²⁶

Sin embargo, muchos trabajadores mexicanos carecerán de pensión o tendrán derecho a montos muy reducidos. A pesar de ser obligatorios, en 2010 los planes de pensiones privados cubrían sólo el 57.7% de la población en edad de trabajar, lo que revela la magnitud del sector informal en México. Además, muchos de los trabajadores hacen aportaciones de manera irregular a los sistemas de pensiones, y suelen ser mínimas. Si bien en México el sistema de pensiones contempla un monto mínimo, sólo se otorga a las personas que han cumplido con 1,250 semanas de cotización.

El investigador Alejandro Villagómez²⁷ del Centro de Investigación y Desarrollo Económico (CIDE) en el estudio Ahorro para el retiro, una valoración considera lo siguiente en relación a las tasas de reemplazo en los sistemas de pensiones reformados, esto es la reforma del Seguro Social de 1997 y la Ley del ISSSTE de 2007.

²⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (OCDE). *Panorama de las Pensiones*. 2013. Francia. 2013.

²⁷ Cfr. VILLAGOMEZ, Alejandro. *AHORRO PARA EL RETIRO, UNA VALORACIÓN*. México, CIDE. 2012. Págs. 8-9.

"Bajas tasas de reemplazo en los programas reformados

- Reformas resuelven problemas de viabilidad financiera de largo plazo, pero tasas de reemplazo menores a las del programa anterior
- Beneficio de pensión determinado por: contribuciones, SBC, rendimiento, comisiones, años contribución; densidad de cotización;
- Tasa de reemplazo es altamente incierta y su estimación es muy sensible a los supuestos utilizados.
- Tasas de reemplazo en promedio alrededor de 35%-40%

Causas: bajas contribuciones y dinámica formal e informal

- Ejemplo 1: 25 años, 2 SM, OC 100%; tasa interés real 3.5%; pensión de 1,2 SM, TR del 60%.
- Roldan et. Al (2006): 3 y 5 SM y 40 años vida laboral, OC entre 25 y 50 y rendimiento real 5%: TR 22.8% (53.8% si OC aumenta a 50-75)
- Soto (2006) estima DC promedio del 56% y TR 44% hombres y 34% mujeres."

De los ejemplos antes descritos se advierte que las tasas de reemplazo más bajas se presentan en los casos de los asegurados con salarios más altos.

Recientemente la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados en el informe relativo a la evaluación número 1203 referida a la evaluación de la política pública de pensiones y jubilaciones, consideró lo siguiente:

"Mientras que en el régimen de beneficio definido el trabajador tenía asegurada una pensión del 60.0% de su salario mensual, en los regímenes de contribución definida la pensión garantizada a 2013 (2252.60 pesos) representó un 22.4% del salario mensual promedio de los trabajadores cuyo ahorro se encuentra en el SAR.

De no realizarse aportaciones adicionales, la población de 37 años o menor alcanzará una pensión garantizada por el estado y únicamente la población de 36 años o menos al 2013 superará la pensión garantizada para recibir una pensión equivalente al 30.7% de su salario.

Sin embargo se requiere impulsar mecanismos que incrementen la aportación de los trabajadores pues de no hacerlo recibirán un 22.2% de su sueldo al momento de retirarse pero una aportación adicional del 5.0% de su sueldo reeditarán en un incremento de 11.1 puntos porcentuales que propiciará que el trabajador se retire con el 33% de su sueldo"²⁸

Como se advierte del contenido de la cita anterior, el nuevo régimen de contribución definida o de capitalización individual representa para los jubilados una tasa de remplazo de solo el 22.4% del salario mensual promedio de los trabajadores, mientras que la tasa de remplazo para los trabajadores del régimen de reparto o de contribución definida el trabajador tenía asegurada una pensión del 60.0% de su salario mensual.

Por lo anterior resulta necesario elevar las tasas de reemplazo en los sistemas de pensiones para garantizar pensiones dignas y suficientes.

²⁸ Auditoría Superior de la Federación. Evaluación número 1203 "Evaluación de la Política Pública de Pensiones y Jubilaciones", México ASF. 2014. Págs.155-156

4.9 RAZONES JURÍDICAS, FINANCIERAS Y SOCIALES QUE JUSTIFICAN NUESTRA PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 17 DE LA LEY DEL ISSSTE PARA INCREMENTAR EL TOPE DE PENSIONES A 25 VECES EL SMGDF, PARA HOMOLOGARLO CON EL LÍMITE ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

El principal objetivo de los sistemas de pensiones es que los trabajadores perciban montos pensionarios apropiados para solventar sus gastos durante la etapa del retiro. La tasa de reemplazo (TR) es un indicador de fácil comprensión y cálculo sencillo que permite conocer el monto pensionario a recibir al momento de retiro y si éste es adecuado a las expectativas de cada persona.

Es decir, la TR se expresa como un porcentaje que representa a cuanto corresponde la pensión recibida del salario percibido como trabajador activo. Por ejemplo, si el último salario percibido por un trabajador antes del retiro es de 10,000 pesos mensuales y su pensión mensual que comienza a recibir es de 6,000.00 pesos, entonces su TR será de 60 por ciento.

¿Qué es una TR adecuada? Sobre esta pregunta no existe una respuesta única y universal. El sentido común indicaría que la TR ideal es del 100 por ciento, es decir, que la pensión sea idéntica al salario percibido. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la composición de la canasta de consumo de las personas se modifica al momento de la jubilación, y que las necesidades cambian. Es por ello que internacionalmente las recomendaciones de una TR adecuada fluctúan entre un 50 a 70 por ciento. En efecto tanto la organización Internacional de Trabajo O.I.T. y la Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico (OCDE) reconocen el cincuenta por ciento como una tasa de reemplazo adecuada, por su parte la OCDE recomienda

una tasa de remplazo del 70 por ciento considerando todos los planes pensionarios, IMSS, ISSSTE y otros esquemas de seguridad.²⁹

Los principales factores determinantes de las tasas de reemplazo pueden clasificarse en dos grandes categorías:

a) Factores exógenos al sistema de pensiones: comprende los factores que no están ligados al desempeño del sistema de pensiones, sino que depende de otros factores ajenos al mismo. Estos factores, por lo general, pueden modificarse a través de decisiones de políticas públicas y/o legales. Incluyen el monto de las aportaciones obligatorias; la densidad de cotización del trabajador que depende de la estructura del mercado laboral; la edad de retiro; los años de carrera laboral y la evolución salarial de los trabajadores.

b) Factores endógenos al sistema de pensiones: comprende los factores que están directamente ligados al desempeño del sistema de pensiones tales como los rendimientos que se generan en el sistema, las comisiones que cobran los fondos de pensión y la promoción del ahorro voluntario.³⁰

En nuestro país uno de los factores exógenos determinantes de las tasas de remplazo en el caso del ISSSTE lo constituye la restricción legal establecida en el artículo 17 de la Ley de ISSSTE y que limita el monto de las pensiones a diez veces del S.M.G.D.F., lo que merma considerablemente el monto de las pensiones que se otorgan a los jubilados y pensionados de dicho instituto, por lo que se requiere de una decisión legal para incrementar el tope de las pensiones a veinticinco veces el S.M.G.D.F. para homologarlo con lo establecido en la Ley del Seguro Social.

La anterior modificación que se propone no afecta la viabilidad financiera del Instituto porque el mismo tope de pensiones que se propone para el cálculo

²⁹ Cfr. Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico. PANORAMA DE LAS PENSIONES 2013. Op. Cit. Pág. 50.

³⁰ Ibid.

de la tasa de remplazo, es el mismo que serviría de base para el pago de cotizaciones y aportaciones

Artículo 17 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

“Artículo 17. El Sueldo Básico que se tomará en cuenta para los efectos de esta Ley, será el sueldo del tabulador regional que para cada puesto se haya señalado.

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 **veinticinco** veces dicho Salario Mínimo.

Será el propio Sueldo Básico, hasta el límite superior equivalente a **veinticinco** veces el Salario Mínimo del Distrito Federal, el que se tomará en cuenta para determinar el monto de los beneficios en los seguros de riesgos del trabajo e invalidez y vida establecidos por esta Ley.

Las Dependencias y Entidades deberán informar al Instituto anualmente, en el mes de enero de cada año, los conceptos de pago sujetos a las Cuotas y Aportaciones que esta Ley prevé. De igual manera deberán comunicar al Instituto cualquier modificación de los conceptos de pago, dentro del mes siguiente a que haya ocurrido dicha modificación.”

CONCLUSIONES

- PRIMERA.-** Atendiendo a las finalidades de la Seguridad Social, establecidas en el artículo 2 de la Ley del Seguro Social, el objetivo fundamental de la Seguridad Social debe ser garantizar el remplazo del ingreso perdido por una pensión digna necesaria para la protección social y bienestar de los asegurados.
- SEGUNDA.-** En México, este objetivo no es cumplido por los principales sistemas de pensiones de Seguridad Social, debido a que desde 1980, las crisis económica, y las políticas de flexibilización laboral de corte neoliberal puestas en marcha por los gobiernos en turno, aunado al desempleo y otros factores , precarizaron las condiciones de trabajo, generando bajos salarios, trabajo informal, lo que impactó, gravemente a la Seguridad Social.
- TERCERA. -** La reforma a los sistemas de pensiones, puesta en marcha por el Gobierno de México, primero a la Ley de Seguro Social, publicada el 21 de diciembre de 1995 entró en vigor en 1997, y 12 años después en marzo de 2007 a la Ley del ISSSTE, fracasaron, porque a 20 años de aprobación de la primera, no cumplieron su promesa de otorgar mejores pensiones, que el sistema público de reparto anterior otorgó.
- CUARTA.-** La experiencia histórica en México confirma que la reforma de pensiones en nuestro país, tiene un propósito financiero, privatizar los sistemas públicos de pensiones para poner en manos de la banca comercial (AFORES) de carácter lucrativo y especulativo, cuantiosos recursos económicos, para quienes desde hace 20

años han significado ganancias millonarias y como contraparte, para los trabajadores solo existe la incertidumbre, ya que debido a las altas comisiones, bajos rendimientos, millonarias minusvalías y la insuficiencia de lo ahorrado en sus cuentas individuales, solo tienen asegurada una pensión mínima financiada por el Estado, con recursos públicos.

QUINTA.- Con las reformas en México a la Seguridad Social, el legislador federal despojó a la misma de uno de los principios rectores: el de la solidaridad, propio de los sistemas de reparto, sustituyéndolo por el principio individualista de equivalencia entre lo ahorrado y el monto de la pensión.

SEXTA.- En nuestro país se requiere una reforma de pensiones en la Seguridad Social, de carácter no privatizador, que tenga como objetivo no solo el factor financiero sino el de protección social y que retome los principios forjados por la O.I.T. de solidaridad, igualdad de trato, y de suficiencia y calidad de las pensiones ahora olvidados, con el fin de que la Seguridad Social, como responsabilidad estatal, recupere su papel de instrumento esencial de respuesta a la crisis.

SÉPTIMA.- En el estudio de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (O.C.D.E.). "Panorama de las Pensiones 2013", estima que las tasas de remplazo brutas de pensiones a futuro para el promedio de los trabajadores mexicanos, son las más bajas de la O.C.D.E, ya que solo pueden esperar un monto de pensiones que equivaldrá al 28.5 del promedio de sus ingresos, a lo largo de su vida.

OCTAVA.- Con el propósito de cumplir los principios de suficiencia y calidad de las pensiones, así como la igualdad de trato, y eliminar algunas restricciones jurídicas, que impiden una mayor vinculación entre las cotizaciones y los montos de pensiones, se propone homologar el tope de las pensiones de 10 veces el Salario Mínimo General del Distrito Federal, establecido en el **artículo 17 de la Ley del ISSSTE** al de 25 veces el salario mínimo previsto en el artículo 28 de la Ley del Seguro Social. Esto permitirá atenuar los efectos nocivos de la crisis sobre los montos de las pensiones y lograr equidad individual.

Para cumplir con ello se propone una reforma al artículo 17 de la Ley del ISSSTE para quedar como sigue, subrayándose los cambios propuestos:

Artículo 17 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

"Artículo 17. El Sueldo Básico que se tomará en cuenta para los efectos de esta Ley, será el sueldo del tabulador regional que para cada puesto se haya señalado.

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 **veinticinco** veces dicho Salario Mínimo.

Será el propio Sueldo Básico, hasta el límite superior equivalente a **veinticinco** veces el Salario Mínimo del Distrito Federal, el que se tomará en cuenta para determinar el monto de los beneficios en los seguros de riesgos del trabajo e invalidez y vida establecidos por esta Ley.

Las Dependencias y Entidades deberán informar al Instituto anualmente, en el mes de enero de cada año, los conceptos de pago sujetos a las Cuotas y Aportaciones que esta Ley prevé. De igual manera deberán comunicar al Instituto cualquier modificación de los conceptos de pago, dentro del mes siguiente a que haya ocurrido dicha modificación.”

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel y Alfonso Pérez Fonseca. Derecho Jurisprudencial Mexicano. Editorial Porrúa. México. 1988.

ALBUQUERQUE, Rafael; Néstor de Buen. El Derecho del Trabajo ante el nuevo milenio. Editorial Porrúa. México. 2000.

ALONSO, Javier y Carmen Hoyo. Un Modelo para el Sistema de Pensiones en México: Diagnóstico y Recomendaciones. BBVA. México. 2014. Pág.50

BLACKBURN, Robin. El futuro del sistema de pensiones. "Crisis financiera y estado de bienestar". Editorial Akal. Madrid. 2010.

BRICEÑO RUÍZ, Alberto. Derecho de la Seguridad Social. Editorial Oxford. México. 2013.

CAVAZOS FLORES, Baltasar. El Derecho Laboral en Iberoamérica. Editorial Trillas. México. 1981.

CAZARES GARCÍA, Gustavo. Derecho de la Seguridad Social. Editorial Porrúa. México. 2007.

CLIMENT BELTRÁN, Juan B. Elementos de derecho procesal del trabajo. Editorial Esfinge. México. 1995.

DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho Administrativo Laboral y la Administración Pública del Trabajo en México. Porrúa. México 1994.

DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho de la Seguridad Social. "Manual". México. Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México. 2006.

DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Novena edición, Tomo II. Editorial Porrúa. México. 1992.

DE BUEN LOZANO, Néstor. La Decadencia de la Seguridad Social Mexicana. Editorial Porrúa. México. 2010.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I, Vigésima Edición, Editorial Porrúa. México. 2005.

DURAN VALVERDE, Fabio y Hernán Peña. Determinantes de las Tasas de Reemplazo de Pensiones de Capitalización Individual: Escenarios Latinoamericanos Comparados. CEPAL, Chile 2011.págs.9-11.

FARRERAS ALONSO, Fidel. El sistema de Pensiones en Suecia. Madrid. Tribuna Social # 121, 2001, págs. 4-5.

KURCZYN VILLALOBOS, Patricia. Hacia un Nuevo Derecho del Trabajo. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2003.

MARQUET GUERRERO, Porfirio. Los Regímenes de Seguridad Social en México. Editorial Porrúa. México. 2012.

MENDIZÁBAL BERMÚDEZ, Gabriela. La Seguridad Social en México. Editorial Porrúa. México. 2013.

MESA-LAGO, Carmelo. Estudio comparativo de los costos fiscales en la Transición de Ocho Reformas de Pensiones en América Latina. CEPAL, Chile, 2000

MORALES RAMÍREZ, María Ascensión. La Recepción del Modelo Chileno en el Sistema de Pensiones Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2005.

MORALES RAMÍREZ, María Ascensión. Modelos de Financiamiento de las Pensiones de Vejez. "Hacia una Viabilidad Social y Financiera". Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2012.

MORALES SALDAÑA, Hugo Ítalo y Tena Suck Rafael. **Derecho Procesal del Trabajo**. Editorial Trillas. México. 1986.

MUÑOZ DE BUSTILLO, R. **Crisis y Futuro del Estado de Bienestar**. Alianza Editorial. España, 1993. Pág. 12

ORTEGA, Max y Ana Alicia De Alba Solís. **Privatización y despojo. "Las pensiones del ISSSTE"**. Editorial Itaca. México. 2013.

PEÑA RIVERO, Orlando. **Orden Económico y Seguridad Social**. Serie Biblioteca CIES No. 7, 2008.págs. 8 y 9.

RADBRUCH, Gustavo. **Introducción a la Filosofía del Derecho**. F.C.E., México. 1983.

RAMÍREZ LÓPEZ, Berenice P. y Roberto Hamchande. **Encrucijadas, Prospectivas y Propuestas Sobre la Seguridad Social en México**. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México y el Colegio de la Frontera Norte. México. 2012.

RUEZGA BARBA, Antonio. **Desafíos de la Reforma del Seguro Social en México**. Biblioteca CIESS Número 2. Editorial Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social. México. 2005.

RUÍZ MORENO, Ángel Guillermo. **Nuevo Derecho de la Seguridad Social**. Editorial Porrúa. México. 2007.

SIERRA LÓPEZ, Miguel Alfonso. **El Espíritu de la Seguridad Social**. Editorial Porrúa. México. 2012.

VÁZQUEZ COLMENARES, Pedro. **Pensiones en México. "La próxima Crisis"**. Editorial Siglo XXI editores. México. 2012.

VILLAGOMEZ, Alejandro. **AHORRO PARA EL RETIRO, UNA VALORACIÓN**. CIDE. México. 2012. págs.8-9.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Comentada por Miguel Carbonell. Editorial Porrúa. México. 2014.

Ley del Seguro Social. Comentada por Javier Moreno Padilla.

Editorial Trillas. México. 2012.

Ley Federal del Trabajo. Editorial Gallardo ediciones. México. 2015

HEMEROGRAFÍA

Revista Latinoamericana de Derecho Social. “El difícil camino para la creación del seguro de desempleo en México”. Paulina Galicia Villarreal, (articulista). Número 18. Enero-Junio, México. 2014.

Revista Latinoamericana de Derecho Social. “Los nuevos paradigmas del derecho de la Seguridad Social en México”. Ángel Guillermo Ruíz Moreno, (articulista). Número 17. Julio – Diciembre, México 2013.

Revista Latinoamericana de Derecho Social. “El financiamiento de la Seguridad Social en el siglo XXI” Ángel Guillermo Ruíz Moreno, (articulista). Número 15. Julio-Diciembre, México 2012.

Revista Latinoamericana de Derecho Social. “La política de la Unión Europea sobre las pensiones de vejez”. María Ascensión Morales Ramírez, (articulista). Número 12. Enero – Junio, México 2012.

ANEXO 1

INEGI. Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2013. ENESS. Principales Resultados 2014

Indicador	2013 Julio - Agosto		
	Total	Hombres	Mujeres
1. Población total			
1.1 Condición de afiliación	118 563 412	57 426 096	61 137 316
Con afiliación	91 540 602	43 099 324	48 441 278
Sin afiliación	26 960 893	14 292 595	12 668 298
No especificado	61 917	34 177	27 740
1.2 Tipo de servicio médico al que acudió más frecuentemente	118 563 412	57 426 096	61 137 316
IMSS	20 235 588	9 054 662	11 180 926
ISSSTE	3 613 535	1 534 473	2 079 062
SSA o Seguro Popular	25 894 038	11 191 051	14 702 987
Otro servicio médico público	4 047 778	1 924 129	2 123 649
Servicio médico privado	20 713 786	9 738 386	10 975 400
	44 058 687	23 983 395	20 075 292
1.3 Monto del gasto médico trimestral	118 563 412	57 426 096	61 137 316
Sin gasto	88 021 12	44 015 71	44 005 40
Hasta 1 salario mínimo	24 097 58	10 741 93	13 355 64
Más de 1 a 2 salarios mínimos	3 307 94	1 368 06	1 939 87
Más de 2 salarios mínimos	2 198 365	870 592	1 327 773
No especificado	938 401	429 780	508 621
2. Población afiliada			
2.1 Tipo de institución	91 540 602	43 099 324	48 441 278
IMSS	40 000 144	19 489 798	20 510 346
ISSSTE	6 174 281	2 734 287	3 439 994
Seguro Popular	41 145 824	18 819 441	22 326 383
Otra institución pública ⁷	3 372 089	1 620 124	1 751 965
	848 264	435 674	412 590
2.2 Tipo de afiliación	91 540 602	43 099 324	48 441 278
Trabajador o asegurado titular ⁹	34 577 378	15 159 182	19 418 196
Pensionado o jubilado	3 530 764	2 337 133	1 193 631
Beneficiario	51 737 055	24 778 710	26 958 345
Estudiante	1 601 636	780 386	821 250
No especificado	93 769	43 913	49 856
2.2.1 Integrante del hogar que afilió al(la) beneficiario(a)	51 737 055	24 778 710	26 958 345
Jefe(a)	21 198 65	7 422 235	13 776 420
Cónyuge o pareja	19 114 43	12 322 765	6 791 668
Hijo(a)	4 775 18	2 261 087	2 514 09
Otra persona del hogar	2 593 119	1 398 086	1 195 03
Ya falleció	752 458	93 842	658 61
Vive en otro hogar	3 303 207	1 280 695	2 022 512
2.3 Monto del gasto médico trimestral	91 540 602	43 099 324	48 441 278
Sin gasto	69 078 96	33 402 696	35 676 269
Hasta 1 salario mínimo	17 596 04	7 706 199	9 889 847
Más de 1 a 2 salarios mínimos	2 506 01	1 018 635	1 487 383
Más de 2 salarios mínimos	1 704 922	671 332	1 033 590
No especificado	654 651	300 462	354 189
3. Población derechohabiente del IMSS			
3.1 Tipo de derechohabiencia	40 000 144	19 489 798	20 510 346
Trabajador o asegurado titular ⁹	14 849 773	9 481 728	5 368 045
Pensionado o jubilado	2 606 662	1 822 269	784 393
Beneficiario	20 908 961	7 395 575	13 513 386
Estudiante	1 572 088	765 848	806 240
No especificado	62 660	24 378	38 282

Indicador	2013 Julio - Agosto		
	Total	Hombres	Mujeres
3.2 Tipo de servicio médico al que acudió más frecuentemente	40 000 144	19 489 798	20 510 346
Ninguno	14 091 400	7 744 475	6 346 925
IMSS	19 813 555	8 878 974	10 934 581
Otros servicios	6 095 189	2 866 349	3 228 840
3.2.1 Tipo de unidad médica del IMSS en la que recibió atención	19 813 555	8 878 974	10 934 581
Clínica	17 551 916	7 799 896	9 752 020
Hospital	1 643 933	755 081	888 852
Centro médico	74 823	38 858	35 965
En los tres tipos de unidad	99 370	43 019	56 351
No especificado	443 513	242 120	201 393
3.2.2 Monto del gasto médico trimestral	19 813 555	8 878 974	10 934 581
Sin gasto	14 328 739	6 486 246	7 842 493
Hasta 1 salario mínimo	4 189 776	1 861 023	2 328 753
Más de 1 a 2 salarios mínimos	653 786	276 353	377 433
Más de 2 salarios mínimos	447 077	171 983	275 094
No especificado	194 177	83 369	110 808
4. Población derechohabiente del ISSSTE			
4.1 Tipo de derechohabencia	6 174 281	2 734 287	3 439 994
Trabajador o asegurado titular ⁹	2 232 722	1 059 879	1 172 843
Pensionado o jubilado	679 243	338 693	340 550
Beneficiario	3 252 364	1 331 382	1 920 982
No especificado	9 952	4 333	5 619
4.2 Tipo de servicio médico al que acudió más frecuentemente	6 174 281	2 734 287	3 439 994
Ninguno	1 770 996	869 965	901 031
ISSSTE	3 340 401	1 419 633	1 920 768
Otros servicios	1 062 884	444 689	618 195
4.2.1 Monto del gasto médico trimestral	3 340 401	1 419 633	1 920 768
Sin gasto	2 123 539	928 048	1 195 491
Hasta 1 salario mínimo	812 891	343 196	469 695
Más de 1 a 2 salarios mínimos	201 782	76 223	125 559
Más de 2 salarios mínimos	168 377	57 307	111 070
No especificado	33 812	14 859	18 953