

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO

**LA REPRESENTACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN LAS ADMINISTRADORAS DE
FONDOS PARA EL RETIRO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

EMIGDIO CRUZ ESPITIA

ASESOR: MTRO. MANUEL GUTIERREZ NATIVIDAD

CIUDAD UNIVERSITARIA, CIUDAD DE MÉXICO 2022



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO

M. en C. IVONNE RAMÍREZ WENCE
DIRECTORA GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
P R E S E N T E.

Muy distinguida señora Directora:

El alumno: **EMIGDIO CRUZ ESPITIA**, con número de cuenta: **064103129** inscrito en el Seminario de Derecho del Trabajo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada: "**LA REPRESENTACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE AHORRO PARA EL RETIRO**", bajo la dirección del **LIC. MANUEL GUTIÉRREZ NATIVIDAD**, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

EL LIC. HUGO SEGOVIA MÉNDEZ, en el oficio con fecha 12 de octubre del año en curso, 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 de la alumno(a) referida.

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Ciudad Universitaria, Cd.Mx. a 14 de octubre de 2022.

DR. PORFIRIO MARQUET GUERRERO
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, caducará la autorización que ahora se le concede para someterse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserva su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedido por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaria General de la Facultad.

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

TESTIMONIOS DE AFECTO, GRATITUD Y RECONOCIMIENTO

IN MEMORIAM:

EMIGDIO CRUZ RODRÍGUEZ

JUVENCIA ESPITIA PÉREZ

JESÚS CRUZ RODRÍGUEZ

TERESA CRUZ

A MI ESPOSA MARTHA ISABEL,

MIS HIJOS: LUIS ALBERTO,

JUAN ENRIQUE Y MÓNICA ISABEL.

MIS NIETOS: DAPHNE ZAYDETH,

ISABELLA Y ALBERTO EMIGDIO

FUENTES DE FORTALEZA Y DESEOS DE SUPERACIÓN

A MIS HERMANOS:

RAFAEL, MA. DEL REFUGIO, BERTHA Y SILVIA

A MI PRIMA ENEDINA

A MIS SOBRINOS

POR SU APOYO INVALUABLE

A LAS FAMILIAS:

SALMERÓN LEDESMA,

SALMERÓN RODRÍGUEZ

CON AGRADECIMIENTO

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

A LA FACULTAD DE DERECHO

**BASTIONES DEL CONOCIMIENTO Y DE LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN
Y EL CONOCIMIENTO PARA LOS ASPIRACIONISTAS DE UN MEJOR PAÍS.**

**AL DR. PORFIRIO MARQUET GUERRERO,
DIRECTOR DEL SEMINARIO DEL DERECHO DE TRABAJO
POR SU LIDERAZGO Y APORTACIONES AL DERECHO
DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO**

**AL LIC. HUGO SEGOVIA MÉNDEZ
REVISOR
CON AGRADECIMIENTO ESPECIAL**

**AL MTRO. MANUEL GUTIÉRREZ NATIVIDAD
ASESOR**

**AGRADECIDO POR SU INVALUABLE APOYO Y ORIENTACIÓN
CON UN RECONOCIMIENTO PERSONAL Y PROFESIONAL**

A MÉXICO

A LOS TRABAJADORES

AL DR. JOSÉ ÁNGEL GURRÍA TREVIÑO

JEFE EXCEPCIONAL Y MEJOR AMIGO

AL LIC. JOEL AYALA ALMEIDA

AMIGO SOLIDARIO Y LÍDER VISIONARIO DE LAS CAUSAS SINDICALES

AL DR. ALFONSO TIRSO MUÑOZ DE COTE OTERO

CATEDRÁTICO DE EXCEPCIÓN Y AMIGO DE LOS AMIGOS

AL DR. ISRAEL SANDOVAL JIMÉNEZ

CON AGRADECIMIENTO POR COADYUVAR EN EL LOGRO

DE OTRA META PROFESIONAL

LA REPRESENTACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO

	Pág.
Siglas y Acrónimos	I
Introducción	III
1. MARCO CONCEPTUAL DEL DERECHO DEL TRABAJO Y LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO	
1.1. El Derecho del Trabajo.....	2
1.2. La Relación de Trabajo.....	9
1.3. Elementos de la Relación de Trabajo.....	14
1.4. Las Administradoras de Fondos para el Retiro.....	15
1.4.1 Siefores Generacionales.....	22
1.4.2 Normatividad de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.....	27
1.5. Las Aportaciones de los trabajadores en la constitución de los Fondos de Ahorro para el Retiro.....	31
1.5.1. Trabajadores IMSS.....	32
1.5.2. Trabajadores ISSSTE.....	38
2. ANTECEDENTES DE LA REPRESENTACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO	
2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	42
2.2. Ley Federal del Trabajo de 1931.....	45
2.3. Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938.....	48
2.4. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio de Estado de 1963.....	53
2.5. Ley Federal del Trabajo de 1970.....	55
2.6. Ley del Seguro Social de 1973.....	59

2.7. Reforma a la Ley del Seguro Social de 1992.....	62
2.8. Ley del Seguro Social de 1997.....	62
2.9. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 2007.....	64
2.10. Reforma Constitucional Laboral del 24 de febrero de 2017.....	67
2.11. Reforma de la Ley Federal del Trabajo de 2019.....	70

3. MARCO JURÍDICO VIGENTE DE LA REPRESENTACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO

3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	72
3.2. Convenios y Tratados Internacionales.....	73
3.3. Ley Federal del Trabajo.....	77
3.4. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	79
3.5. Ley del Seguro Social.....	87
3.5.1 Reforma que adiciona y deroga diversas Disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro de 2020.....	92
3.6 Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.....	94
3.6.1 La necesaria Reforma a la LISSSTE.....	97

4. LOS TRABAJADORES Y LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO

4.1. La Participación de los Trabajadores en las Administradoras de Fondos para el retiro.....	103
4.2. El cobro de Comisiones a los Trabajadores.....	104
4.3. La necesaria Participación y Representación de los Trabajadores en los Órganos de Decisión de las Administradoras de Fondos para el Retiro.....	107
4.4. Propuesta de Reforma a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.....	108

CONCLUSIONES	112
MESOGRAFÍA*	117

***/ Referencia bibliográfica encontrada en una fuente electrónica.**

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AFORE	Administradora de Fondos para el Retiro.
BANXICO	Banco de México.
BD	Beneficio Definido.
BMV	Bolsa Mexicana de Valores.
cfr	confrontar.
CD	Contribución Definida.
CONSAR	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
CROC	Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos.
CROM	Confederación Regional Obrera Mexicana.
CTM	Confederación de Trabajadores de México.
DOF	Diario Oficial de la federación.
DO	Diario Oficial.
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
FMI	Fondo Monetario Internacional.
FONACOT	Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores.
FSTSE	Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SIEFORE	Sociedad de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro.
SCJN	Suprema Corte de justicia de la Nación.
IA	Inteligencia Artificial.
ILO	International Labor Office.
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social.
INFONAVIT	Instituto Nacional del Fondo de Vivienda para los Trabajadores.
INSABI	Instituto de Salud para el Bienestar.

ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
LSAR	Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.
LFT	Ley Federal del Trabajo.
LSS	Ley del Seguro Social.
LISSSTE	Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
Metaverso	Colección de experiencias digitales de realidad virtual o aumentada con otras interfaces del conocimiento.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
OIT	Organización Internacional del Trabajo.
OMS	Organización Mundial de la Salud.
OPI	Oferta Pública Inicial
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación.
PIB	Producto Interno Bruto.
SAR	Sistema de Ahorro para el Retiro.
T-MEC	Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá.
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

INTRODUCCIÓN

La representación de los trabajadores en las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro (AFORES) es un tema que se considera importante para los trabajadores que son parte del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). En la actualidad por los aspectos normativos del SAR no es posible dicha representación por lo que es necesario impulsar reformas a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR) y los demás ordenamientos jurídicos relacionados con el sistema a efecto de posibilitarla.

Las AFORES, de acuerdo al artículo 16 de la LSAR se especializan en el manejo exclusivo, profesional y habitual de los recursos propiedad de los trabajadores en el mercado financiero con el objetivo de lograr una adecuada rentabilidad y seguridad en las inversiones atendiendo exclusivamente a los intereses de los trabajadores.

El problema que se presenta en la actualidad es que los dueños de los recursos que manejan las AFORES; o sean los trabajadores, no están participando en ningún órgano de gobierno y administración de dichas empresas. Se considera que su participación es importante ya que la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) como ente regulador no está cumpliendo a cabalidad con sus responsabilidades de control y vigilancia del logro del objetivo que deben alcanzar las inversiones con recursos que no pertenecen al Gobierno Federal. En efecto, como se establece en el 43 de la LSAR: “el régimen de inversión deberá tener como principal objetivo otorgar la mayor seguridad y rentabilidad de los recursos de los trabajadores”. El incumplimiento de ese objetivo sin duda repercute en la llamada “tasa de reemplazo” que es el ingreso que el trabajador

recibirá en su etapa de pensionado. No deberemos perder de vista que este problema se acentuará conforme pase el tiempo ya que el número de trabajadores en edad de retiro está aumentando.

Es importante señalar que las autoridades ante las pérdidas (“minusvalías”) que en tiempos de crisis caracterizan al sistema capitalista como los actuales, utilizan el argumento que como se trata de inversiones a largo plazo las pérdidas se recuperan. Pero lo que en la realidad está sucediendo es que las pérdidas de inmediato se “socializan” en los ahorros de los trabajadores, pero las ganancias para las Afores en nada se afectan, ya que siguen cobrando sus comisiones sin que exista forma legal de responsabilizarlas en caso de pérdidas.

Para la realización de este trabajo en el primer capítulo con el fin de fundamentar el estudio del tema con los elementos de la Doctrina tanto de la Ciencia del Derecho como del Derecho del Trabajo se hace referencia a los conceptos jurídicos básicos como marco conceptual del tema central de éste análisis: los trabajadores como sujetos de derechos y obligaciones que se derivan de una relación contractual subordinada, sea ésta a un patrón o al Gobierno, y que al final de su vida laboral, se manifiestan en sus derechos de pensión y/o jubilación. Asimismo, se analizan los antecedentes del SAR, su normatividad y las aportaciones de los trabajadores a las AFORES.

En el segundo capítulo se reseña el marco histórico del Derecho del Trabajo, iniciando con la Constitución Política de 1917 como ordenamiento jurídico social primigenio y base del Estado que incorporó por primera vez en el mundo el artículo 123 que concede derechos a los trabajadores y le da al Estado un papel de arbitro para solucionar conflictos entre obreros y patrones. Asimismo, se hace una referencia histórica de las leyes secundarias o reglamentarias de dicho artículo. En

el tercer capítulo se presenta un examen del marco jurídico laboral vigente de la Constitución, al amparo del cual se analizan la Ley Federal del Trabajo y las leyes reglamentarias de los dos sistemas más importantes en materia de pensiones: Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. En el último capítulo, se trata el tema básico del trabajo: los trabajadores y las Afores. Donde también se hace referencia al asunto de las comisiones, la representación de los trabajadores en las Afores, concluyendo con propuestas de reforma al SAR.

Con el fin de apoyar este trabajo con reglas científicas idóneas para identificar, interpretar y entender el vasto campo del Derecho y relacionarlo con el tema de los trabajadores, el mismo se realizó observando los siguientes métodos de investigación:

Método jurídico, es el que se ocupa del estudio de los instrumentos técnicos necesarios para conocer, elaborar, aplicar y enseñar ese objeto del conocimiento que denominamos Derecho. De ahí que con base en las teorías doctrinales y las fuentes del Derecho Positivo se estableció el marco normativo para respaldar el análisis de este trabajo.

El método deductivo, es el que permite con base en los conocimientos y principios básicos formular conclusiones y/o afirmaciones partiendo de lo general a lo particular, desentrañando las partes o elementos específicos, lo que nos permite llegar a propuestas de solución al problema en estudio.

El Método sistemático que interpreta e investiga el Derecho conforme a la institución jurídica de la cual emana y determinar su alcance en función de ello. La

jerarquía de la Ley, lo cual nos permite atender el problema y su solución tomando en cuenta que una regulación no está por encima de una Ley en materia laboral y de pensiones.

El Método Analítico: método de investigación que se desprende del método científico y es utilizado en ciencias naturales y sociales para el diagnóstico de problemas y generación de hipótesis que permitan resolverlos. Es el método que descompone un todo en sus elementos básicos y parte de los fenómenos para llegar de los efectos a las causas.

Método Histórico es el procedimiento que pretende ir del pasado al presente para proyectarse al futuro, es equivalente en extensión a la etapa del pasado. Ello nos permitió conocer la evolución a partir de la promulgación del artículo 123, de los problemas que se presentaron para dotar a dicho artículo de leyes secundarias y reglamentarias en un sistema político muy efervescente y cambiante, para llegar al día de hoy con una “nueva realidad jurídica” pero en donde al igual que antes, subsisten las desigualdades así como las injusticias laborales y sociales.

**“La miseria es la peor de las tiranías.
Su causa más frecuente es la carencia
o la pérdida del empleo, porque entraña
la falta de ingresos para subsistir el
trabajador y su familia”**

Heriberto Jara

Discurso en la Asamblea Constituyente
de Querétaro.

26 de diciembre 1916 */

*/ DÁVALOS, José: Notas al libro *La Estabilidad del Trabajador en la empresa*, de Russomano, Mozart Víctor, UNAM, 2ª edición, México, 1981, p.

1. MARCO CONCEPTUAL DEL DERECHO DEL TRABAJO Y LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO

Con el fin de contar con los elementos de la Doctrina, tanto de la Ciencia del Derecho como del Derecho del Trabajo, se ha considerado necesario en este primer capítulo, referirnos a los conceptos jurídicos básicos como marco conceptual del tema central de éste análisis: los trabajadores como sujetos de derechos y obligaciones que se derivan de una relación contractual subordinada, sea ésta a un patrón o al Gobierno, y que al final de su vida laboral, se manifiestan en sus derechos de pensión y/o jubilación.

Los sistemas de pensiones en México tienen como marco normativo diversas leyes reglamentarias del Artículo 123, como son la Ley Federal del Trabajo, en adelante LFT; y en especial para los fines del presente trabajo respecto a las pensiones y/o jubilaciones, la Ley del Seguro Social, en adelante LSS y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en adelante LISSSTE. Es así que en el contexto de las reformas realizadas y publicadas el Diario Oficial de la Federación (en lo sucesivo DOF) el 22 de diciembre de 1995, a la LSS, y el 31 de marzo de 2007, a la LISSSTE, que en ese orden, entraron en vigor el primero de julio de 1997 y el primero de abril del 2007, es que se transformó el sistema de pensiones de los afiliados a dichas instituciones, de un sistema de un fondo colectivo o de beneficio definido (BD), a un sistema de contribución definida (CD), en las cuentas individuales constituidas a nombre de los trabajadores, y cuya administración, de acuerdo con lo que establece en su artículo 18 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en adelante LSAR, publicada en el DOF el 23 de mayo de 1996, está a cargo de las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro, en adelante Afores.

No deberemos soslayar que con dichas reformas el Gobierno Federal buscó anticipar el impacto de los déficits estimados para los sistemas de pensiones en las finanzas públicas, tomando en cuenta la inviabilidad financiera que desde el punto de vista actuarial, ya se vislumbraba ante una mayor expectativa de vida de la

población y otros elementos como los niveles de los sueldos y salarios así como las prestaciones sociales.

1.1 El Derecho del Trabajo

Definir el Derecho del Trabajo parecería ser un término que no debería representar mayor problema; sin embargo, al adentrarnos en la investigación de sus antecedentes, nos damos cuenta que existen diversas opiniones para su definición. Es precisamente bajo ese contexto, que se considera necesario, antes de definir en sí al Derecho del Trabajo, comenzar por analizar los conceptos desde el punto de vista etimológico y jurídico que conforman dicha expresión: Derecho y Trabajo.

Derecho

El término Derecho es un vocablo al cual los juristas le han dado numerosas definiciones a lo largo de la historia; y que, aún en la actualidad, no es posible alcanzar una definición de aceptación general. Sobre este particular, el Mtro. Eduardo García Máynez¹ manifestaba “Los autores que lo abordan no han conseguido ponerse de acuerdo ni en el genero próximo ni en la diferencia específica del concepto, lo que explica el numero increíble de definiciones y la anarquía reinante en esta materia.

Si nos referimos al significado etimológico de la palabra Derecho, Villoro Toranzo² señala que “deriva del vocablo latino *directum* que, en su sentido figurado, significa “lo que está conforme a la regla, a la ley, a la norma”. “Derecho” es “lo que no se desvía a un lado ni otro, lo que es recto, lo que se dirige sin oscilaciones a su propio fin”.

¹ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, 63ª edición, Porrúa, México, 2011, p. 3.

² VILLORO TORANZO, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho, 8ª edición, Porrúa, México, 1988, p.4.

El término Derecho se caracteriza por estar compuesto de una serie de normas jurídicas, que regulan las relaciones entre dos o más personas, que poseen obligaciones y derechos de forma recíproca.

Joan Corominas³ en su Diccionario Etimológico, refiere que la palabra derecho proviene del vocablo latino **directus**, recto, directo. Como sustantivo en sentido de justicia, facultad de hacer algo legalmente.

Por su parte, el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico de la Real Academia Española⁴ define al Derecho como “Conjunto de normas, principios costumbres y concepciones jurisprudenciales y de la comunidad jurídica, de los que se derivan las normas de ordenación de la sociedad y de los poderes públicos, así como los derechos de los individuos y sus relaciones con aquellos”

Para efectos de este trabajo, y de acuerdo con lo que sobre este concepto atinadamente el Dr. Porfirio Marquet Guerrero⁵ señala, “entenderemos como **“Derecho”**, básicamente en su sentido “objetivo”, es decir, como el conjunto de normas que integran el contenido de códigos, leyes y reglamentos, como preceptos dotados de imperatividad pero, que también se incluirán en dicho término a los principios de carácter general e instituciones que se refieren a una especialidad jurídica determinada, ya que dichos conceptos tienen un significado que va más allá de las normas vigentes y que, en todo caso, están exentas de ser modificadas por algún órgano legislativo formalmente facultado para ello, pero no necesariamente calificado en función de otros valores”.

³ COROMINAS, Joan. Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana, 3ª. edición. Gredos, España, 1987, p. 205.

⁴ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, 2019, <https://dpej.rae.es/lema/derecho2>.

⁵ MARQUET GUERRERO, Porfirio. Los Regímenes de Seguridad Social en México, 1ª edición, Porrúa, México, 2012, p. 29.

Trabajo

Este concepto, al igual que el término Derecho, de acuerdo con el pensador que se consulte, tendrá diferente connotación. No deberemos pasar por alto que todo trabajo es una opción de empleo en general, libremente consentida, que normalmente corresponde con determinadas aptitudes, es un factor de equilibrio psicológico, de estructuración de la personalidad, de satisfacción durable, de “felicidad” para quién lleva a cabo su realización en el logro de un objetivo o una meta.

Por lo que se refiere a su origen etimológico, aún cuando existen diferentes opiniones, José Dávalos⁶ refiere “Algunos autores señalan que la palabra proviene del latín **trabs**, **trabis**, que significa traba, ya que el trabajo se traduce en una traba para los individuos, porque siempre lleva implícito el despliegue de un cierto esfuerzo”.

El Diccionario Etimológico de Joan Corominas⁷, señala que trabajar proviene “del latín **tripaliare**. torturar. Derivado del latín tardío **tripalium**, instrumento de tortura compuesto de tres maderos”.

Por su parte, el Dr. Néstor de Buen⁸ señala: “Todos tenemos una idea aproximada de lo que es el trabajo. Lo consideramos sinónimo de actividad provechosa, de esfuerzo dirigido a la consecución de un fin valioso”.

El Diccionario Panhispánico del Español Jurídico de la Real Academia Española⁹ define al trabajo como “Esfuerzo humano aplicado a la producción de riqueza, en contraposición al capital”.

⁶ DÁVALOS, José. Derecho del Trabajo I, 6ª edición, Porrúa, México, 1999, p. 3.

⁷ COROMINAS, Joan. op. cit. p. 577.

⁸ DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo, T.I., vigésima edición, Porrúa, México, 2011, p. 19.

⁹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. <http://dpej.rae.es/lema/trabajo>.

Por su parte, Guillermo Cabanellas¹⁰, define al trabajo como “esfuerzo humano, físico o intelectual, aplicado a la producción u obtención de la riqueza”, como “actividad susceptible de valoración económica por la tarea, el tiempo o el rendimiento”, como “Ocupación de conveniencia social o individual, dentro de la licitud”, como “Obra”, “Labor”, “Tarea”, “Faena”, “Empleo, puesto, destino”, “Cargo; oficio; profesión”, “Solicitud, intento, propósito”, “dificultad, inconveniente, obstáculo”, “Perjuicio, molestia”, “Penalidad, hecho desfavorable o desgraciado”, “Operación de máquina, aparato, utensilio, o herramienta aplicada a un fin”, “Resultado contrario a su eficacia o solidez, proveniente del esfuerzo o de la acción de un vehículo, mecanismo u otro cuerpo sujeto a iguales efectos físicos”, “En la jerga, prisión o cárcel; y antaño, galeras”

Desde el punto de vista jurídico, respecto al concepto trabajo, Cabanellas¹¹ señala que “por éste se comprende la prestación realizada a otro, mediante contrato o acuerdo tácito de voluntades, a cambio de una remuneración por tal concepto, y en situación de subordinación y dependencia”. Asimismo, refiere que existe trabajo aunque no se despliegue realmente esfuerzo físico o intelectual, como aquellos casos en que el individuo “se reduce a hacer acto de presencia o se coloca en disposición de prestar el servicio, aun cuando no se haga efectivo por motivos ajenos a su voluntad”.

Sobre este término, es conveniente señalar que el artículo 8 de la Ley Federal del Trabajo señala: “Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio”.

¹⁰ CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental, 11ª edición, Heliasta, Argentina, 1993, p. 313.

¹¹ CABANELAS DE TORRES, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, 21ª edición, Tomo IV, Heliasta, Argentina, 1977, P 256.

Derecho del Trabajo

Una vez analizados los conceptos Derecho y Trabajo, definir al Derecho del Trabajo pareciera ser tarea que no tendría mayor problema; sin embargo, al adentrarnos en el conocimiento de sus antecedentes, nos damos cuenta, como sucede con muchas de las ramas del Derecho, que las definiciones son tan numerosas como los tratadistas en la materia.

Para los fines de este trabajo se considera necesario hacer referencia a las definiciones de algunos destacados pensadores en la especialidad del Derecho Laboral. Lo anterior, sin dejar de reconocer los importantes aspectos de su origen que se relacionan con los regímenes de producción, factores sociales y económicos inherentes a la Revolución Industrial (1762-1847) y las Revoluciones Burguesas (1820-1848). En efecto, el tema podríamos extenderlo al análisis de su origen histórico como señala José Dávalos, el derecho del trabajo nace con la movilización creciente de los hombres de las fábricas en los albores de la Europa del Siglo XIX; es la respuesta que dan al liberalismo y al capitalismo los trabajadores fraternizados en el dolor y la injusticia.

En cuanto a nuestro país, Dávalos¹² refiere que “Con la Carta de Querétaro de 1917, resplandecía el derecho de clase de los desheredados y que con fuerza reivindicadora, los Constituyentes representantes de los trabajadores rompieron los moldes clásicos de las Constituciones del mundo al imponer su estatuto en el artículo 123, es decir, en la cúspide de la legislación mexicana”

Para Trueba Urbina¹³ el “Derecho del Trabajo es el conjunto de principios, normas e instituciones que protegen, dignifican y tienden a reivindicar a todos los

¹² DÁVALOS, José. op. cit. p. XXII.

¹³ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo, 6ª edición, Porrúa, México, 1981, p. 135.

que viven de sus esfuerzos materiales o intelectuales, para la realización de su destino histórico: socializar la vida humana”.

Por su parte, Mario De la Cueva ¹⁴ considera que “el nuevo derecho es la norma que se propone realizar la justicia social en el equilibrio de las relaciones entre trabajo y el capital”. Al respecto agrega que el derecho del trabajo de nuestra era es el primer derecho de clase de la historia, ya que nunca antes se había reconocido la facultad jurídica de una clase social para luchar en contra de otra; y desde este punto de vista, considera que la huelga es la expresión suprema de este derecho de clase, la última ratio. Por lo que el emplazamiento a huelga es el equivalente a una declaración de guerra y que la suspensión del trabajo es el inicio de las hostilidades, con la circunstancia de que el empresario queda desarmado, al llevar a la huelga a la categoría de acto jurídico. Lo que para De la Cueva constituye el triunfo máximo de la idea de un derecho de clase.

A este respecto, Néstor de Buen¹⁵ explica, “El Derecho del Trabajo es el conjunto de normas relativas a las relaciones que directa o indirectamente derivan en la prestación libre, subordinada y remunerada, de servicios personales y cuya función es producir el equilibrio de los factores en juego mediante la realización de la justicia social”.

El Dr. Porfirio Marquet ¹⁶ establece que el Derecho del Trabajo “Es el conjunto de normas, principios e instituciones relativos directa e indirectamente a las relaciones laborales y que tienen como objetivo fundamental la consecución del equilibrio y de la justicia social en las propias relaciones de trabajo”. Esta definición, considera las normas que integran el Derecho Objetivo y los principios fundamentales que forman parte de la esencia del Derecho del Trabajo y los

¹⁴ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, 6ª edición, T.I., Porrúa, México, 1980, p. 85.

¹⁵ DE BUEN, Néstor. op. cit. p. 138.

¹⁶ MARQUET GUERRERO, Porfirio. op. cit., p. 35.

lineamientos que rigen su aplicación, así como las instituciones encargadas de garantizar su cumplimiento y propiciar su desarrollo. Además, indica que para ser consecuentes con su definición, es preciso ubicarlo dentro del orden jurídico nacional, en el llamado Derecho Social.

José Dávalos ¹⁷ refiere que el Derecho del Trabajo “es el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones de trabajo”.

Para Albiol Montesinos ¹⁸ el Derecho del Trabajo “es el conjunto de principios y normas típicas que regulan las relaciones que se crean con ocasión del trabajo dependiente y por cuenta ajena”.

El supuesto principal sobre el que se proyecta el Derecho del Trabajo en la actualidad, es el trabajo dependiente y por cuenta ajena que realiza un trabajador para un patrón. Queda, pues, fuera de su ámbito de aplicación el trabajo autónomo, independiente y por cuenta propia, así como el de los funcionarios públicos regulado por el Derecho Administrativo.

Se podría señalar que el Derecho del Trabajo es una disciplina que por su origen e historia, es una manifestación humana que conjuga elementos sociales, económicos, filosóficos y políticos que junto con el jurídico han sido objeto de cambios producto de los acontecimientos de cambio dominantes en las distintas épocas y en los diferentes países.

Del análisis de las definiciones anteriores podríamos señalar los siguientes elementos coincidentes, respecto a lo que es el Derecho del Trabajo:

- Un conjunto de normas jurídicas en un campo específico;

¹⁷ DÁVALOS MORALES José. op.cit. p. 40.

¹⁸ ALBIOL MONTESINOS, Ignacio, CAMPS RUÍZ, Luis Miguel, LÓPEZ GANDIA, Juan, SALA FRANCO, Tomás. Compendio de Derecho del Trabajo, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1999. p. 44.

- Normas que tienen entre sus objetivos, lograr el equilibrio entre los factores de la producción;
- Lograr la justicia social en las relaciones de trabajo;
- Mejorar las condiciones de vida de los trabajadores; y,
- Contribuir al logro de un orden social más justo

Como se señaló antes, es reconocido que el Derecho mexicano del Trabajo es un producto del movimiento de la Revolución Mexicana de 1910-1917. Es un Derecho de justicia social, que nació para atender necesidades humanas: las necesidades fundamentales del trabajador. De donde, de acuerdo con lo que señala el artículo 2º de la Ley Federal del Trabajo (LFT): “Las normas del trabajo tienden a conseguir el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, así como propiciar el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales.”

1.2. La Relación de Trabajo

En la época actual, considero que la doctrina de la relación de trabajo es un concepto que se ha convertido en una de las manifestaciones más destacadas de la nueva idea del Derecho del Trabajo.

En el campo del Derecho, Mario de la Cueva¹⁹ describe a la relación de trabajo como la “situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud del cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la Declaración de derechos sociales, de la Ley del Trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos-ley y de sus normas supletorias”.

Sobre este tópico, Néstor de Buen²⁰ apunta que “Correspondió a Mario de la Cueva el honor de haber sido quien, en 1938, puso de relieve la necesidad de

¹⁹ DE LA CUEVA, Mario. op. cit. p. 185.

²⁰ DE BUEN LOZANO, Néstor. op. cit. p. 567.

considerar a la relación laboral en sí misma, olvidándose de compararla con otras relaciones”. El Dr. de Buen también manifiesta que la relación laboral se establece, por regla general, entre dos personas. La persona trabajador, que es una persona física tal como lo dispone la LFT en su artículo 8° al señalar que “trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado”.

Néstor de Buen, agrega que “toda relación laboral es, por fuerza, una relación jurídica”. Asimismo, manifiesta “El Derecho del Trabajo suele estudiarse desde dos aspectos: individual y colectivo”. Señala que la relación de trabajo se inicia con la figura jurídica que es el contrato de trabajo, que puede ser individual, o sea entre un solo patrón y un solo trabajador; o bien, el que regula la situación de un patrón o un conjunto de patrones y uno o varios conjuntos de trabajadores, en cuyo caso nos estaremos refiriendo a un contrato colectivo.

Este concepto fundamental del Derecho del Trabajo, quedó establecido en el primer párrafo del artículo 20 de la LFT: “Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario”.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT)²¹ refiere “En términos generales, la relación de trabajo establece un vínculo jurídico entre una persona que realiza un trabajo y la persona en cuyo beneficio es realizado ese trabajo a cambio de una remuneración, bajo ciertas condiciones establecidas en la legislación y práctica nacionales”.

La relación de trabajo, también denominada relación laboral, es una noción jurídica de uso universal con la que se hace referencia al nexo jurídico que se establece entre el trabajo y el capital en el proceso productivo. En esa relación, la persona que aporta el trabajo se denomina “empleado”, “asalariado” o, a menudo, “trabajador” y a la persona, que aporta el capital se le denomina “patrón” o,

²¹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. La Relación de Trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 95ª Reunión, 2006, p. 19.

“empresario”, y es a quien aquélla proporciona su trabajo bajo ciertas condiciones, a cambio de una remuneración. La relación de trabajo, independientemente como se le haya definido, es la figura jurídica mediante la cual se crean derechos y obligaciones entre un trabajador, o un grupo de trabajadores, y un patrón. No está por demás señalar que dicha relación posibilita también la existencia de un equilibrio necesario al proteger los intereses de las partes y preservar las fuentes de empleo.

Se tiene entonces que la relación de trabajo es un nexo jurídico entre un trabajador o un grupo de trabajadores, y un patrón y normalmente, dicho vínculo se formaliza mediante la firma de un contrato. En el contrato se establecen las condiciones del acuerdo entre las partes: horario, salario, prestaciones sociales, duración, etc. En la formalización de los contratos participan los sindicatos, que se reconoce son organizaciones básicas en el establecimiento de las relaciones de trabajo. El principal objetivo del sindicato, con base en la representación legítima y formal de los trabajadores, es la defensa y el logro de términos y condiciones contractuales que mejoren las relaciones laborales y de seguridad social comunes de sus miembros, todo ello al amparo de las leyes del trabajo.

Por otra parte, por lo que se refiere a la duración de las relaciones de trabajo el primer párrafo del Artículo 35 de la LFT señala que “Las relaciones de trabajo pueden ser para obra o tiempo determinado, por temporada o por tiempo indeterminado y en su caso podrá estar sujeto a prueba o a capacitación inicial. A falta de una estipulación expresa, la relación será por tiempo indeterminado.”

Ergo, sin duda la relación de trabajo es y continuará siendo, aún en tiempos de pandemia y crisis económica como los actuales, el principal medio formal para que los trabajadores accedan a los derechos y prestaciones asociadas con el empleo formal en el ámbito del derecho del trabajo y de la seguridad social, ya que como atinadamente lo señala el Dr. Marquet,²² esa relación permite “garantizar la vida y la salud del trabajador y asegurarle un nivel decoroso de vida siendo

²² MARQUET GUERRERO, Porfirio. El Contrato y la Relación de Trabajo, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003, p 9.

suficiente para su aplicación el hecho de la prestación del servicio, cualquiera que sea el acto que le dé origen”. Es por ello que se considera que éste es un tema de referencia fundamental para determinar la naturaleza y los alcances de los derechos de los trabajadores y las obligaciones de los patrones respecto a aquellos.

Es necesario reconocer que para el logro de las condiciones de vida y salud que señala el Dr. Marquet Guerrero será básico avanzar en materia de seguridad y bienestar sociales para los trabajadores. Sin embargo, es menester reconocer que en la realidad económica y social del México actual y quizás de la mayoría de los países del mundo, independiente del tipo de gobierno que tengan, aún estamos y estaremos por un buen tiempo, muy lejos de lograr que la relación de trabajo sea el elemento de justicia social que le permita al trabajador contar con una garantía de vida, salud y un nivel socioeconómico si no decoroso, por lo menos digno, acorde con sus Derechos Humanos.

Asimismo, será necesario que el gobierno de la llamada “cuarta transformación” aún cuando ha manifestado intenciones de avanzar en este punto de referencia fundamental para garantizar los derechos de los trabajadores en la seguridad social, se considera que está fallando en lo esencial para lograrlo ya que por una parte, hemos sido testigos del desmantelamiento de algunas instituciones básicas de salud y educación, y por otra, en las casi dos terceras partes del sexenio no ha sido capaz de crear las condiciones mínimas de confianza necesarias para que los inversionistas y/o empresarios nacionales y extranjeros, tengan la certeza y la seguridad jurídicas suficientes para realizar las inversiones tan necesarias para la generación de más empleos formales, mejor remunerados que posibiliten al gobierno contar con mayores ingresos fiscales para avanzar en el cumplimiento de las obligaciones de seguridad social para los trabajadores y la sociedad en general.

A guisa de ejemplo respecto a lo que podríamos considerar parte del discurso oficial en materia de seguridad social es el Tercer Informe de Gobierno ²³, el cual se

²³ 3 INFORME DE GOBIERNO 2020-2021. <https://www.gob.mx/presidencia>. pp. xi, xiii, 167.

señala que dicho informe “se estructura con base en los tres ejes generales del PND -Política y Gobierno, Política Social y Economía-. De manera integral, estos tres ejes representan un nuevo proyecto de nación que implica una transformación profunda y ética del país, la cual se refleja en las instituciones del gobierno actual”. “En materia de Política Social, la actual administración impulsó una estrategia integral para la construcción de un país con bienestar. La prioridad fundamental de esta estrategia es la de elevar el nivel de vida de la población, particularmente de la más desprotegida y vulnerable”. Agregan “Entre las prioridades del Gobierno de la Cuarta Transformación destaca lograr el bienestar de todas las familias mexicanas; por ello, el eje rector de la política del PND está basado en el principio de *por el bien de todos, primero los pobres*”. Culminan “Esta visión de política considera a las personas como sujetos de derechos, por lo que el Estado está comprometido a promover de manera progresiva, el acceso efectivo a todos los derechos sociales, sin discriminación alguna”.

También, podemos referirnos a lo que el 12 de abril de 2022, sobre este tema mencionó el presidente en el informe “100 días, Cuarto Año de Gobierno”²⁴: “Qué nadie nazca condenado a la pobreza, sin justicia ni porvenir, que se abran las más amplias oportunidades para ascender mediante el estudio y el trabajo en la escala social, sin dejar nuestra identidad, el orgullo de nuestro origen y que se convierta en realidad el derecho a la felicidad”. Asimismo, señaló “Es indudable que los seres humanos necesitan bienestar, todos necesitamos vivir bien. Nadie puede ser feliz sin trabajo, alimentación, salud, vivienda o cualquier otro satisfactor básico”.

De lo expuesto, podemos comentar como dice el refrán: “*del dicho al hecho hay mucho trecho*”. En efecto, considero que es una lástima que en este gobierno que se dice “ser distinto de los anteriores” sigamos escuchando en sus informes manifestaciones de logros que sólo existen en el discurso y que la terca realidad se encarga de evidenciar las carencias y las promesas no cumplidas. De ahí que más

²⁴ Discurso del presidente Andrés López Obrador. 100 Días, Cuarto Año de Gobierno. <https://lopezobrador.org.mx>.

que un informe de lo realizado son pronunciamientos campaña política, al no haber referencia numérica específica en cuanto a los logros y las metas alcanzados y los retos que aún se enfrentan en materia de seguridad social en lo que resta del sexenio. Pero, no deberemos soslayar que dichos mensajes sí cumplen con su cometido: ser frases con un impacto mediático alto dirigido a un sector específico de la población.

1.3. Elementos de la Relación de Trabajo

José Dávalos ²⁵ señala que “La relación de trabajo tiene dos clases de elementos:

Elementos subjetivos:	Trabajador y patrón.
Elementos objetivos:	Prestación de un trabajo personal subordinado y pago de un salario”.

Dávalos acota que “Se trata de otro elemento fundamental dentro de nuestra materia”. “En las relaciones laborales, individuales o colectivas, los sujetos que ocupan nuestra atención son los trabajadores y los patronos”. Destaca que es suficiente con que se dé la prestación de un trabajo personal y subordinado para que exista la relación de trabajo al amparo del estatuto objetivo que es el derecho del trabajo, como un ordenamiento imperativo, ajeno a la voluntad de los sujetos de dicha relación. Por lo que considera que el derecho del trabajo no protege los acuerdos de voluntades, sino al trabajo mismo buscando asegurar la salud y la vida del hombre con una existencia decorosa, derivado de esa relación que tiene como antecedente un contrato previamente establecido o por lo menos, formalizado de manera simultánea.

²⁵ DÁVALOS MORALES, José. op.cit. p. 105.

Al respecto, el Dr. Porfirio Marquet ²⁶ señala “Los elementos de la relación de trabajo que se desprenden de la definición legal contenida en el artículo 20 de la Ley Federal de Trabajo son muy claros. Los elementos subjetivos son: el trabajador que presta materialmente el servicio, el cual debe ser personal, pudiendo ser material, intelectual o mixto y el patrón, que es quien lo recibe. Los elementos objetivos se refieren esencialmente a la subordinación y el salario, aunque este último está considerado más como un efecto que como un elemento en sí”.

1.4. Las Administradoras de Fondos para el Retiro

En la búsqueda de la sustentabilidad de los sistemas públicos de pensiones, a principios de la década de los 90's del Siglo pasado, el Gobierno de México comenzó a analizar una posible reforma a dichos sistemas tomando como ejemplo el modelo que Chile comenzó a aplicar en 1981. La principal característica de dicho esquema es que implicaba sustituir el sistema público de reparto con beneficios definidos (BD), por uno de ahorro individual con contribuciones definidas (CD), administrado por las Afores.

Es conveniente mencionar que el sistema actual de pensiones que trae consigo la aparición de las Afores, tiene como antecedente el Acuerdo que el gobierno de Carlos Salinas de Gortari publicó en el DOF el 30 de abril de 1992, en el que se establecieron las Reglas Generales sobre el Sistema de Ahorro para el Retiro. Se señaló que dicho sistema era una prestación complementaria al sistema de pensiones. Dicho Acuerdo entró en vigor el 1º de mayo de ese año.

Conviene señalar que si bien en el Acuerdo señalado no hay una referencia específica a las Afores, ya incluía lo que podríamos considerar como su antecedente: la apertura de cuentas individuales constituidas a nombre de los trabajadores en las instituciones bancarias. Se trató de un sistema transitorio que estuvo vigente entre el 1º de mayo de 1992 y el 30 de junio de 1997. En virtud de ello, en 1992 se modificó el artículo 11 de la LSS, para incluir el seguro de retiro,

²⁶ MARQUET GUERRERO, Porfirio. op. cit. p. 9.

con una referencia específica a las cuentas individuales propiedad del trabajador en la que se depositaban las aportaciones de los trabajadores y los patrones en la institución bancaria privada que en su oportunidad elegía éste último. Estos recursos que son conocidos como SAR 92, estarían disponibles para los trabajadores hasta el momento que cumplieran con los requisitos para tener derecho a una pensión por cesantía en edad avanzada, vejez o su equivalente: treinta años de servicio o sesenta años de edad.

Sobre este particular, es de destacar que el 24 de diciembre de 2002, se publicó en el DOF el Decreto por el que se reformó el Artículo noveno transitorio del Decreto de la LSAR del 10 de diciembre de ese año. Dicha reforma establecía que los trabajadores que optaran por pensionarse conforme al régimen establecido en la LSS vigente hasta el 30 de junio de 1997, tendrían el derecho de retirar en una sola exhibición los recursos que se hubieran acumulado hasta esa fecha en las Subcuentas del Seguro de Retiro y del Fondo Nacional de la Vivienda, así como los recursos correspondientes al Ramo de Retiro acumulados en la Subcuenta del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, vigente a partir del 1º de julio de 1997, incluyendo sus rendimientos.

En referencia específica a las Afores, se puede señalar que éstas surgen a raíz de la reforma a la LSS, en la parte normativa de su sistema de pensiones, que fue publicada en el DOF el 21 de diciembre 1995, la cual como ya se señaló, entró en vigor el primero de julio de 1997. Con dicha reforma el Gobierno Federal buscó anticipar una solución al problema de inviabilidad financiera que se vislumbraba para el sistema de pensiones vigente del IMSS, originado por el desequilibrio actuarial entre las contribuciones y los beneficios para los trabajadores, además del factor demográfico que representaba una mayor esperanza de vida de los pensionados, así como la evolución de los salarios reales y el empleo. En efecto, con dicha reforma se modificó el modelo de retiro para los trabajadores basado en el reparto genérico de recursos o, beneficio definido (BD), determinado principalmente con base al salario del trabajador en la etapa final de su vida laboral,

por un régimen de contribuciones definidas (CD), o de capitalización individual, el cual se financia con la aportación tripartita: el trabajador, el patrón y el Estado.

Conforme a la LSAR la constitución de las Afores es autorizada por el Gobierno Federal a través de su ente regulador: la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, en adelante CONSAR, que es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Asimismo, el artículo 5º de la LSAR faculta a la CONSAR a regular, supervisar y vigilar la actividad de las Afores.

En relación con la función que desempeñan las Afores, el artículo 18 de dicha ley señala “Las administradoras son entidades financieras que se dedican de manera habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran en términos de la presente ley, así como administrar a sociedades de inversión”. Asimismo, establece “Las administradoras deberán efectuar todas las gestiones que sean necesarias, para la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad en las inversiones de las sociedades de inversión que administren. En cumplimiento de sus funciones, atenderán exclusivamente al interés de los trabajadores y asegurarán que todas las operaciones que efectúen para la inversión de los recursos de dichos trabajadores se realicen con dicho objetivo. Es menester señalar que las inversiones de los ahorros de los trabajadores las realizan las Afores a través de sociedades financieras denominadas Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro, en adelante Siefores.

Asimismo, en el Artículo 39 de la referida ley, se establece que objetivo de las Siefores es “invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales que reciban en los términos de las leyes de seguridad social y de esta ley”. Agrega que “Además, las sociedades de inversión podrán invertir las aportaciones destinadas a fondos de previsión social, las aportaciones voluntarias y complementarias de retiro que reciban de los trabajadores y patrones, así como los demás recursos que en términos de esta ley pueden ser depositados en las cuentas individuales”. En el mismo tenor, el artículo 14 del Reglamento de la LSAR señala “Las Administradoras

deberán procurar que las Sociedades de Inversión que operen otorguen la mayor seguridad y rentabilidad de los recursos de los Trabajadores y los Trabajadores no afiliados”. “Las Administradoras deberán establecer en los prospectos de información, los requisitos que mediante reglas de carácter general determine la Comisión, que deberán cumplir los Trabajadores y Trabajadores no afiliados para poder elegir que sus recursos se inviertan en las Sociedades de Inversión de que se trate de conformidad con su régimen de inversión”.

Es de resaltar que con el fin de buscar proteger los ahorros de los trabajadores además de lo señalado en los artículos anteriormente referidos, el Artículo 43 de LSAR establece de manera específica que “El régimen de inversión deberá tener como principal objetivo otorgar la mayor seguridad y rentabilidad de los recursos de los trabajadores”. Lo anterior, buscando que los trabajadores al momento de su retiro de la vida activa laboral, logren una mejor pensión. Este artículo también establece que, “el régimen de inversión tenderá a incrementar el ahorro interno y el desarrollo de un mercado de instrumentos de largo plazo acorde con el sistema de pensiones”

Por otra parte, el artículo 43 también señala: como objetivo el incrementar el ahorro interno y desarrollar un mercado de instrumentos a largo plazo “A tal efecto, proveerá que las inversiones se canalicen preponderantemente, a través de su colocación en valores a fomentar:

- a) La actividad productiva nacional;
- b) La mayor generación de empleo;
- c) La construcción de vivienda;
- d) El desarrollo de infraestructura estratégica del país, y
- e) El desarrollo regional”.

En cuanto al logro de los objetivos señalados, podríamos decir que en el caso del incremento del ahorro interno en los 25 años de existencia del SAR, aún con las minusvalías recurrentes por factores inherentes al sistema capitalista, dicho objetivo

se ha logrado ya que los ahorros de los trabajadores al 30 de junio de 2022²⁷, superan los 4.9 billones de pesos, que casi equivalen al 20 % del PIB de México y el monto de los activos administrados por las Afores del mercado financiero mexicano, se ubican en el segundo lugar con el 18.64 %, sólo superados por los de los bancos con 49.94%.

Por lo que se refiere al objetivo del desarrollo un mercado de instrumentos financieros a largo plazo se considera que aún está lejos de lograrse. En efecto, se observa que las autoridades financieras de México no han logrado consolidar un mercado para esa clase de instrumentos financieros no obstante que desde 2018, se amplió la competencia en el mercado bursátil mexicano cuando inició operaciones la Bolsa Institucional de Valores (BIVA), como una forma de impulsar el crecimiento del mercado y de la economía nacional al considerar que una nueva bolsa representaría una opción para que un mayor número de empresas accedieran al financiamiento bursátil.

Las Bolsas de Valores en México:

1. La Bolsa Mexicana de Valores, S.A.B. de C.V. (BMV), cuyo antecedente se ubica en 1895, pero al entrar en vigor la Ley del Mercado de Valores en 1975, consolidó a las bolsas de Monterrey y Guadalajara, tomando la denominación actual. El 13 de junio de 2008 inició el proceso para convertirse en una empresa pública²⁸; y
2. La Bolsa Institucional de Valores (BIVA) que inició operaciones el 25 de julio de 2018.²⁹

No está por demás señalar que considero que el problema para la formación de un mercado de instrumentos financieros no lo constituye el número de bolsas

²⁷ EL SAR en números. cifras al cierre de junio de 2022. CONSAR. P.1.

²⁸ bmv.com.mx. LÍNEA DE TIEMPO, Consulta 3 de agosto, 2022.

²⁹ SANTIAGO, Judith. Periódico El economista. 26 de julio 2018, p. 18.

que existan, lo que sí es importante es que el país tenga tasas de crecimiento económico que impulsen las actividades en los distintos sectores, el empleo, la demanda, que alienten el surgimiento de nuevos polos de desarrollo acompañados de empresas con las características que justifiquen su listado en bolsa. Así que tomando en cuenta que la economía de México registra desde hace algunos años tasas de crecimiento que no han permitido que existan “nuevos nombres” con las posibilidades de realizar su Oferta Pública Inicial (OPI). Pero si a lo anterior le sumamos, la desconfianza de los inversionistas hacia el actual gobierno, el problema crece. Por otra parte, las bolsas en México no han resultado atractivas para las empresas como fuente de financiamiento. Entre los factores que se mencionan como inhibitorios estarían: los costos para “listarse”, procesos de registro poco ágiles, baja valuación de las empresas por parte de los inversionistas, y algo que resulta paradójico: el reducido número de empresas en bolsa desincentiva a los inversionistas a participar en el mercado interno, y la escasez de inversionistas resta el interés de las empresas para salir a bolsa; esto es, el bajo nivel de participantes en el lado de la oferta y de la demanda limita la eficiencia en la formación de precios, lo que se refleja en una baja valuación de las empresas enlistadas, por lo que no les resulta atractivo salir al mercado. Lo anterior, ha hecho según cifras de la BMV, de 195 empresas listadas en el mercado de capitales en 1998, a julio de 2022 su número sea de sólo 139 ó, 28.7% menos. De 2019 a julio del 2022³⁰, 11 empresas han dejado la bolsa, entre las que se encuentran: Rassini, Bio papel, IEnova, Lala, Elementia, Fortaleza, Bachoco, Aeroméxico y a fines de julio 2022, Sanborn´s anunció su desliste. La salida de emisoras de la bolsa es una señal del pésimo momento de incertidumbre y la inseguridad que enfrenta México, y en donde también abona la desconfianza en las políticas económicas del gobierno.

Es conveniente resaltar que la limitada oferta de instrumentos a largo plazo en el mercado nacional para invertir los crecientes montos de los ahorros de los trabajadores no ha permitido modificar la estructura de las carteras de inversiones

³⁰ AGUILAR, Alberto. Nombres, nombres y...nombres. El Sol de México. 28 de julio 2022.

de las Afores, lo que también se considera constituye una limitante en la obtención de mejores resultados para los ahorros de los trabajadores.

En efecto, al mantenerse en alrededor del 50% la concentración histórica en instrumentos gubernamentales refleja por un lado, que el tamaño del mercado de valores ha quedado corto para el monto de recursos que manejan las Afores, y por otro, es un indicador que las autoridades financieras del país no han sido capaces de establecer políticas bursátiles que faciliten y fomenten el acceso de un mayor número de empresas al mercado local, hecho que resulta contradictorio en un país con tantas carencias y necesidades de inversión, por lo que en la búsqueda de mejores rendimientos las Afores tengan como alternativa el financiar a través de las distintas opciones financieras a empresas en el exterior; esto es, con ahorro interno de los trabajadores mexicanos se estarían creando fuentes de empleo en otros países y no en México. Una aberración. La concentración tan alta de inversiones de las Siefores en valores gubernamentales nos lleva a pensar que después de 25 años, dicha situación ya forma parte de la estrategia financiera del gobierno federal donde se cuenta con una fuente de recursos internos que le garantiza sin mayores problemas, el financiamiento de sus necesidades presupuestales anuales a través de la colocación de los distintos instrumentos financieros que coloca en el mercado interno y que adquieren las Afores.

Por otra parte, también es necesario comentar que podría ser loable que por el volumen de recursos financieros acumulados en el SAR se buscara apoyar el desarrollo de un mercado nacional de instrumentos de largo plazo, así como la emisión de valores destinados a financiar proyectos de estratégicos para la economía nacional que generen empleos mejor remunerados y sienten las bases de un crecimiento sólido y sostenido que fueran parte de una planeación económica y social con metas transexenales.

Sin embargo, es una lástima que el gobierno que en el 2018, ganó la presidencia no cuente con un plan que reúna las características necesarias que se requieren para establecer las bases que mejoren las perspectivas a mediano y largo plazos para la economía mexicana tomando en consideración la excepcional

riqueza natural, cultural y la ubicación geográfica que México tiene. Es indudable que en la actualidad México necesita mayor y mejor inversión en todo tipo de proyectos en donde destacan los de infraestructura pero, el problema es que muchas inversiones no se realizan por que se requiere de la existencia de un ambiente favorable en los negocios que conjugue los elementos básicos: la certidumbre política, seguridad y certeza jurídica, características que México en la actual coyuntura, desafortunadamente también adolece.

1.4.1 Siefos Generacionales

Por lo importante que resulta para la autoridad el tema de la tasa de retorno para los trabajadores, el 18 de septiembre de 2019, la CONSAR publicó en el DOF modificaciones a las Disposiciones de Carácter General en Materia Financiera de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. En dichas disposiciones la autoridad reguladora estableció como fecha el 13 de diciembre de 2019, para que las Afores llevaran a cabo la migración de las cuentas. En esa fecha las 10 Afores realizaron la migración incrementándose las cuentas de 5 Siefos Básicas a 10 Siefos Generacionales, y se pasó de un esquema multi-fondos hacia un modelo de ciclo de vida. El siguiente cuadro muestra la distribución por grupos quinquenales de edad: ³¹

Siefos	Básica	Básica	Básica	Básica	Básica	Básica	Básica	Básica	Básica	Básica de
Generacional	Inicial	90-94	85-89	80-84	75-79	70-74	65-69	60-64	55-59	Pensiones
Edad del	<25	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	>65
Trabajador										
Siefos	Nueva	Nueva	Básica	Nueva	Básica	Nueva	Nueva	Básica	Básica	Básica
			4		3			2	1	0

³¹ COMISIÓN NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO. PREGUNTAS Y RESPUESTAS SIEFOS GENERACIONALES. México 2019. p.1.

La referencia para el nombre de las “nuevas” Siefore es el año de nacimiento de los trabajadores. De ahí que de acuerdo al cuadro anterior, se agruparon a las Siefore conforme a la siguiente clasificación por quinquenios:

- 1 Siefore Básica Inicial- afiliados menores de 25 años
- 8 Siefores Básicas Generacionales: SB 90-94; SB 85-89; SB 80-84; SB 75-79; SB 70-74; SB 65-69; SB 60-64; SB 55-59
- 1 Siefore Básica de Pensiones- 65 años o más

En el documento de preguntas y respuestas señalado, la CONSAR afirma que “Los grupos quinquenales de edad son un estándar internacional en el manejo de fondos generacionales, ya que un corte de edad de 5 años permite ofrecer una estrategia de inversión que se atienda las necesidades de los afiliados más jóvenes del rango de edad y a los afiliados de mayor edad de dicho rango”. Bajo este nuevo esquema los trabajadores permanecerán en la misma Siefore a lo largo de su vida laboral por lo que se elimina la migración de cuentahabientes entre fondos y, en consecuencia, las modificaciones abruptas en el régimen y la estrategia de inversión, lo que permitirá a los cuentahabientes capitalizar los rendimientos de sus inversiones de largo plazo.

De ahí que la CONSAR considera que el factor tiempo es un elemento fundamental en la expectativa sobre los resultados de las inversiones, y más si hablamos de “largo plazo”, respecto al cuál para coincidir con la argumentación de esa Comisión, lo primero que se tendría que definir es su dimensión temporal, ya que no deberemos de olvidar lo que sobre dicho término hace casi un siglo señalaba con el mayor sentido común el celebre economista británico Sir Lord John Maynard Keynes³² aun cuando fuera en otro contexto económico relacionado con la teoría monetaria: “el supuesto de la constancia de la demanda de dinero, en el largo plazo,

³² KEYNES, John Maynard. Breve tratado sobre la Reforma Monetaria. Fondo de Cultura Económica. México. 1996 p. 93.

ello es probablemente cierto (...) Pero este largo plazo es una guía confusa para la coyuntura” lo único seguro es que “En el largo plazo estamos todos muertos”.

La CONSAR reconoce que éste cambio implica que los trabajadores permanecerán en la misma Siefore aún cuando avance al siguiente grupo de edad, lo que según ella permitirá aprovechar mejor los beneficios del largo plazo en las inversiones. Sobre ésta última afirmación considero que parecería una “Verdad de Perogrullo”; sin embargo, por las experiencias que se han tenido en otros países con sistemas de pensiones más “maduros” como serían los de algunos de los países europeos, se observa que no necesariamente el largo plazo de las inversiones les ha garantizado a los dueños de los recursos, o sean, los trabajadores, beneficios que se reflejen en una mayor tasa de reemplazo, esto es, el porcentaje de su ingreso por pensión respecto del último salario recibido antes de acceder a la misma. De ahí que de manera frecuente en países como España existan manifestaciones de inconformidad personas jubiladas por los montos de su pensión y/o los cambios recurrentes en las condiciones necesarias para acceder a ella.

Es por ello que considero que más que el factor tiempo, quizás lo más importante para alcanzar una tasa de reemplazo “razonable” para los trabajadores, lo constituyan los resultados reales positivos de las inversiones que se realizan con sus ahorros. El logro de dichos resultados sin duda, lo facilita un entorno económico en donde exista confianza, seguridad y certeza jurídica en los negocios que posibilite el crecimiento de la economía por el efecto multiplicador de las inversiones.

Sobre este tema importante asunto es conveniente analizar la composición histórica de la cartera inversiones de las Siefores cuya estructura responde a los límites de las “Disposiciones de Carácter General que Establecen el Régimen de Inversión a que deberán sujetarse las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro” emitidas por la CONSAR. Como ya se indicó, dicha estructura muestra una gran concentración en valores gubernamentales. A junio de 2022, dichos valores representaban el 50.1% de los 4.9 billones de pesos de los

activos netos nominales del SAR, que equivalían al 20 % del PIB de México. Después de los valores gubernamentales las inversiones en Instrumentos Privados Nacionales representan 14.9%; Renta Variable Internacional 13.7%, Estructurados 7.2%, Renta Variable Nacional 7.1% y otros activos, incluyendo Fibras 7.0%³³

Los porcentajes de inversión señalados nos indican que a 25 años de iniciado el SAR, si bien se cuenta con recursos suficientes para apoyar e impulsar el crecimiento del país desafortunadamente, los gobiernos en turno no han sido capaces de generar las condiciones propicias para ello, no obstante lo establecido en el Artículo 43 referido de la LSAR en que el régimen de inversión tendería a incrementar el ahorro interno y el desarrollo de un mercado de instrumentos a largo plazo proveyendo que las inversiones se canalizaran preponderadamente a fomentar: la actividad productiva nacional, generación de empleo, construcción de vivienda, el desarrollo de infraestructura estratégica del país y, propiciar el desarrollo regional.

Del análisis de los objetivos señalados, resulta que quizás el único alcanzado podríamos decir que es el incremento del ahorro interno tomando en cuenta qué de acuerdo con la CONSAR, tenemos por un lado, que el monto de los activos administrados por las Afores por alrededor de los 5 billones de pesos representan casi el 20% del PIB del país y por otro, el 18.6% de los activos del sistema financiero solo superados por los bancos con el 49.9%.

Es por ello que resulta conveniente comentar que para un análisis más completo deberemos tomar en cuenta que los resultados de las inversiones en general, no sólo los de las Afores, en el corto y largo plazos, están supeditados o expuestos a factores endógenos y/o exógenos que por la globalización afectan a todos los países por lo que resulta muy difícil asegurar que en el “largo plazo” los rendimientos vayan a resultar suficientes para garantizar a los trabajadores una pensión digna y suficiente a la hora de su retiro.

³³ El SAR en números. cifras al cierre de junio de 2022. CONSAR. p. 1.

Dichos factores son de distinta naturaleza que muchas veces están fuera del control humano y de los propios gobiernos, y son resultado de las crisis económicas recurrentes que han caracterizado al modelo capitalista. Entre las crisis que se podrían destacar³⁴:

- 1929-1932 la Gran Depresión;
- 1945-1946 la Postguerra;
- 1973-1975 Recesión de la década de los 70, con estanflación;
- 1982 México, Crisis de Financiera;
- 1990-1991” *Shock*” petróleo. Fin de la Guerra Fría
- 1994 México, Déficit comercial, inversión especulativa;
- 1997 Asia;
- 2001 EUA, 11 de Septiembre;
- 2007-2008 EUA. Hipotecaria;
- 2019 COVID-19. Diciembre 2019-...? y sus variantes, Mundial
- 2022 - 20 de febrero 2022. 2022-...? Rusia – Ucrania. Impacto mundial

No escapa a nuestro conocimiento y experiencia, que México ha sufrido en las últimas cinco décadas diversas crisis financieras que se han manifestado en: crisis de deuda pública y privada, bajas tasas de crecimiento económico, alta inflación, devaluaciones, desempleo, subempleo, informalidad creciente, bajos sueldos y salarios, mayor concentración del ingreso, creciente desigualdad con depauperación social, desequilibrios en las finanzas públicas y una corrupción persistente que han puesto en evidencia los problemas estructurales que arrastra el sistema capitalista en el cual nuestro país está inmerso. Sin embargo, las soluciones que se podrían intentar para buscar paliar que los problemas en épocas de crisis como las que estamos sufriendo se complican cuando falta conocimiento y experiencia administrativa al líder, la ausencia de un programa de gobierno con metas económicas y sociales que respondan a una planeación con objetivos y

³⁴ Elaboración propia con base en diversas fuentes.

metas para el corto, mediano y largo plazos para el país, y en donde la participación de todos los sectores es fundamental.

1.4.2 Normatividad de los Sistemas del Ahorro para el Retiro

La implementación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) requirió de las autoridades financieras el establecimiento de la normatividad necesaria para dotarlo de una estructura legal, financiera y administrativa para su funcionamiento y operación. Entre la normatividad establecida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la CONSAR, el Banco de México (BANXICO), y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), que deben observar las Afores, las Siefore y las empresas operadoras de la base de datos nacional del SAR, se encuentran:

1. Decreto para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. (DOF 22 de julio 1994);
2. Decreto de Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y de Reformas adicionales a las leyes General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, para Regular las Agrupaciones Financieras, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores y Federal de Protección al Consumidor. (DOF 23 de mayo de 1996).
3. Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (Ley del SAR) publicada en el DOF el 31 de marzo 2007, y su Reglamento, (DOF 24 de agosto 2009);
4. Circular CONSAR Serie 19. Reglas Generales a las que deberá sujetarse la información que las Administradoras de Fondos para el Retiro, las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro, las entidades receptoras y las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR, entreguen a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (DOF 18 de agosto 2008);
5. Disposiciones de Carácter General que establecen el Procedimiento para la Construcción de los Indicadores de Rendimiento Neto de las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (DOF 08 enero 2015);

6. Disposiciones de Carácter General en Materia de Operaciones de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (DOF 28 de diciembre 2015);
7. Las Reglas Prudenciales en materia de Administración de Riesgos (DOF 25 de mayo 2016);
8. Disposiciones de Carácter General sobre el Registro de la Contabilidad, Elaboración y Presentación de Estados Financieros a las que deberán sujetarse las Administradoras de Fondos para el Retiro y las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (DOF 20 de marzo 2019);
9. Disposiciones de Carácter General que Establecen el Régimen de Inversión al que deberán sujetarse las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (DOF 31 de mayo 2019);
10. Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el retiro, por el que se dicta Políticas y Criterios en materia de comisiones (DOF 22 de agosto 2019) y (DOF 21 de mayo 2021);
11. Disposiciones de Carácter General en Materia Financiera de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, (DOF 18 de septiembre 2019), también denominada Circular Única Financiera (CUF);
12. Modificaciones y adiciones a las Disposiciones de Carácter General en Materia Financiera de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (DOF 03 de marzo 2020) y (DOF 07 de septiembre de 2020);
13. Modificaciones al Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, por el que dicta políticas y criterios en materia de comisiones (DOF 26 octubre 2021);
14. Modificaciones y adiciones a las Disposiciones de Carácter General en Materia de Operaciones de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (DOF 13 de enero de 2022);
15. Modificación a las Disposiciones de Carácter General en Materia Financiera de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (DOF 03 de febrero de 2022);

16. Modificación a las Disposiciones de Carácter General a las que deberán sujetarse las Administradoras de Fondos para el Retiro en relación con sus Agentes Promotores (DOF 22 de febrero de 2022);
17. Modificaciones y adiciones a las Disposiciones de Carácter General en Materia Financiera de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (DOF 29 de marzo de 2022);
18. Disposiciones de Carácter General que establecen el Procedimiento para la Construcción de Indicadores de Rendimiento Neto de las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el retiro (DOF 02 de junio de 2022);
19. Acuerdo por el que se da a conocer la actualización de los Anexos “A”, “B”, “C”, “D” y “E” de las Disposiciones de Carácter General que establecen el Régimen de Inversión al que deben sujetarse las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro, publicadas el 31 de mayo de 2019, con sus modificaciones y adiciones publicadas el 6 de mayo de 2021 (DOF 21 de junio de 2022);
20. Circular CONSAR 19-28 Modificaciones a las Reglas Generales a las que deberá sujetarse la información que las Administradoras de Fondos para el Retiro, las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro, las Entidades Receptoras y las Empresas Operadoras de la Base de Datos Nacional del SAR, entreguen a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (DOF 25 de julio de 2022);
21. Circular 1/2002 del Banco de México. Reglas a las que Deberán Sujetarse las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro en la Celebración de Operaciones Financieras conocidas como Derivadas con modificaciones y adiciones (DOF 22 de agosto de 2002);
22. Circular 1/2003 del Banco de México. Disposiciones que emite el Banco de México Dirigidas a las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (DOF 13 de junio de 2003);

23. Circular 2/2003 del Banco de México. Disposiciones que emite el Banco de México Dirigidas a las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (SIEFORES) (DOF 27 de junio de 2003);
24. Circular 3/2003 del Banco de México. Disposiciones que emite el Banco de México Dirigidas a las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (SIEFORES) (DOF 8 de julio de 2003);
25. Circular 51/2008 del Banco de México. Disposiciones de Carácter General a las que Deberán Sujetarse las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (SIEFORES) (DOF 28 de octubre de 2008);
26. CNBV. Reglas a las que deberán sujetarse las Instituciones de Crédito: Casas de Bolsa; Sociedades de Inversión; Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro y la Financiera Rural en sus operaciones de Reporto (DOF 12 enero 2007);

En el tema de la normatividad que se ha generado en México en el campo del Derecho Positivo en relación con el SAR, por experiencia puedo comentar que no resulta satisfactoria. No deberemos pasar por alto que el SAR de nuestro país, es un esquema que tuvo como antecedente el que se aplicó en Chile, por lo que es indudable qué por ser un sistema en el cual en México no se tenía experiencia era de esperarse que la regulación inicial para el SAR tomara como modelo las normas que en la materia aplicaron ese país, sólo con las adecuaciones necesarias para cumplir con lo que establece la legislación mexicana en la materia.

Los cambios, modificaciones y ajustes que se han realizado a las normas del SAR en los veinticinco años han sido resultado de las experiencias prácticas que las distintas áreas de la autoridad reguladora han tenido en sus labores de inspección y supervisión, así como para adecuarlas a las circunstancias económicas, laborales y sociales del país.

La CONSAR aún tiene muchas áreas de oportunidad para mejorar la regulación del SAR comenzando con un análisis del marco normativo que permita su simplificación. En efecto, la normatividad actual para las Afores es mucho el estar rindiendo a la CONSAR informes, reportes, aclaraciones, y atención de las visitas

de la autoridad. De ahí que por la cantidad de tiempo que les toma tanto a las Afores su cumplimiento como a la propia autoridad el seguimiento del cumplimiento en tiempo y forma con la información, su revisión y además, cumplir con los calendarios de supervisión operativa anuales, es que se considera necesaria una simplificación regulatoria. Lo anterior permitiría tanto a las Afores como la CONSAR centrarse en el cumplimiento del objetivo que la LSAR establece: otorgar la mayor seguridad y rentabilidad de los recursos de los trabajadores.

Sobre este asunto se comenta que aún cuando pareciera que la regulación en materia del SAR es “adecuada” por cumplir con lo que establecen las leyes en materia laboral, financiera y de seguridad social, se tiene la experiencia que en la práctica se complica su aplicación, ya que las mismas las han redactado funcionarios sin experiencia práctica profesional en el ramo por nunca haber trabajado en una Afore e incluso, aún cuando sí lo hicieron su “expertise” deja mucho que desear, lo que constituye otro asunto no menor que no ayuda en el logro de los objetivos del SAR.

Lo anterior se complica también cuando se sabe que en los 25 años de existencia del sistema han pasado hasta ahora, por la presidencia de la CONSAR 11 funcionarios, lo que considero que no permite por un lado, tener una estructura administrativa que responda a las necesidades de una planeación de largo plazo como la que se requiere en materia de pensiones; y por otro, como sucede en la realidad, llegan pensando que como es sólo un escaño más en su carrera profesional no tienen más que cuidarse, sin pensar en mejorar los resultados. De ahí que se considere necesario hacer las reformas necesarias para que la CONSAR sea un órgano autónomo cuyo presidente tenga un nombramiento cuyo plazo trascienda al del presidente de la república.

1.5. Las Aportaciones de los Trabajadores en la constitución de los Fondos de Retiro

El monto de las aportaciones, el ahorro voluntario, el número de años de cotización y los resultados de las inversiones son los elementos básicos para la

determinación del monto de la pensión que recibirá un trabajador al concluir su vida laboral. Sin embargo, como se ve más adelante, tomando en cuenta la estructura del SAR las aportaciones de los trabajadores en los dos sistemas más importantes de México: IMSS e ISSSTE, son distintas, por lo que la tasa de reemplazo en cada sistema resulta diferente como se expone enseguida.

1.5.1. Trabajadores IMSS

Como ya se señaló, el 1º de julio de 1997 entró en vigor la reforma a la LSS de 1995, que derogó a la ley de 1973. Con esta reforma se modificó el esquema en materia de pensiones para los trabajadores afiliados al IMSS, ya que se pasó de un régimen de Beneficio Definido (BD) a uno de Contribución Definida (CD). Sobre el esquema del BD Federico Rubli Kaiser ³⁵ señala “los trabajadores activos aportan en su conjunto los recursos que financian las pensiones de aquéllos que se retirarán del mercado laboral determinado principalmente con base en el salario del trabajador en la etapa final de su vida laboral. Para ello se requerirá que el ahorro sea suficiente para el pago de las jubilaciones”. Señala que el sistema de BD tiene como sustento un acuerdo intergeneracional implícito donde los más jóvenes financian las pensiones de los mayores y que para su correcto funcionamiento, es fundamental que existan condiciones paramétricas y demográficas que aseguren que los recursos aportados por los individuos más jóvenes sean suficientes para cubrir las pensiones de los adultos que se retiran, lo que deberá complementarse con un buen manejo financiero por parte de la institución que administre dicho sistema.

Es conveniente considerar que los cambios en la estructura económica y demográfica del país también influyeron para considerar la nueva realidad en el sistema de pensiones: la esperanza de vida aumentó, la mortalidad disminuyó, y surgieron presiones fiscales. Asimismo, es necesario reconocer que la ausencia de un derecho de propiedad de los afiliados sobre sus recursos bajo el régimen de BD,

³⁵ RUBLI KAISER, Federico, Reforma de Pensiones en México: Avances, Logros y Retos. CONSAR. 2017. p. 5 a 9.

permitió que éstos fueran utilizados para financiar el déficit de operación y necesidades de infraestructura del IMSS, por lo que el esquema fue generando déficits actuariales crecientes, que hizo necesaria una nueva planeación del ahorro para el retiro para afrontar la situación.

Como también se señaló antes en 1992, se dio el primer paso en la transición hacia un régimen de pensiones sostenibles, es decir, pasar de un esquema de BD a uno basado en cuentas individuales de capitalización o de contribución definida, es decir, un sistema CD. Es así como se realizaron los primeros cambios legales avalados por el Congreso cuándo en 1992 se aprobó el marco estructural para un nuevo sistema mediante la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro y se comenzaron a cimentar los fundamentos del mismo. El 22 de julio de 1994 se publicó en el DOF el Decreto para la coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. En el Artículo 2º de dicho Decreto se creó la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El paso decisivo en la transición se dio en 1995 con la referida reforma a la Ley del SS que entró en vigor el 1 de julio de 1997. Con la nueva ley, el IMSS pudo operar una nueva estructura de financiamiento para los ramos de aseguramiento y a la vez funcionar con un sistema de CD basado en cuentas de capitalización individual para cada afiliado.

En un principio, como ya se señaló, el objetivo de la reforma de 1995, fue el garantizar la sostenibilidad financiera del IMSS y de su esquema de pensiones. Ello tomando en cuenta los desequilibrios que ya se vislumbraban en aspectos actuariales por las contribuciones, y factores como la mayor esperanza de vida, la evolución de los salarios y el empleo. Asimismo, se argumentó que con dicha reforma, se tendría un régimen que brindara transparencia en el manejo de los ahorros en las cuentas individuales de los trabajadores.

Bajo el régimen de cuentas de capitalización individuales, el monto de la pensión de los trabajadores resultaría del saldo de los recursos acumulados en su

cuenta en alguna de las Afore del sistema. En el monto del saldo influyen elementos como:

- El monto de sus aportaciones;
- El nivel de su salario;
- Los años de cotización;
- Los rendimientos generados por las inversiones realizadas con sus recursos por la Afore;
- Las comisiones pagadas a la Afore; y,
- La edad, en la fecha de la pensión

En la fracción I del artículo 159³⁶ de la LSS, se define a la “Cuenta individual, aquella que se abrirá para cada asegurado en las Administradoras de Fondos para el Retiro, para que en ella se depositen las cuotas obrero-patronales y del gobierno por concepto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como los rendimientos. La cuenta individual se integra por las subcuentas: de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; de vivienda y las aportaciones voluntarias.

Las aportaciones, también llamadas tasas de contribución, se integra con los porcentajes sobre el Salario Base de Cotización (SBC) del trabajador. Las cuentas individuales se integra con las aportaciones que de manera tripartita realizan: el propio trabajador, el patrón y, el Gobierno Federal.

El artículo 27³⁷ de la LSS, señala que “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 cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo. Se excluyen como integrantes del SBC, dada su naturaleza, los siguientes conceptos:

³⁶ DOF 21 de diciembre de 1995. p. 44 (Primera Sección).

³⁷ DOF 21 de diciembre de 1995. p. 27 y 28. (Primera Sección).

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 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 corresponda 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 vigente 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 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; y,

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 SBC, 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.”

Respecto a las aportaciones o cuotas en específico, es necesario señalar que hasta antes del decreto del 16 de diciembre del 2020, las aportaciones o cuotas conforme el artículo 168³⁸ de la LSS, se integraban de la siguiente manera:

	Retiro	Cesantía en edad avanzada y vejez	Total %
Trabajador	0.000	1.125	1.125
Patrón	2.000	3.150	5.150
Gobierno	0.000	0.225	0.225
Total	2.000	4.500	6.500 */

*/ % del SBC.

La pensión en el IMSS por Sistema de Reparto podría ser por Cesantía en Edad Avanzada o por Vejez y están amparadas por el Seguro de Retiro, Cesantía por Edad Avanzada y Vejez. Entre los requisitos para una pensión por Sistema de Reparto o Renta Vitalicia, de acuerdo con la LSS de 1973, estaban:

³⁸ DOF 21 de diciembre de 1995. p. 45 (Primera Sección).

- Tener 60 años de edad cumplidos para Pensión por Cesantía en Edad Avanzada (artículo 154);
- Tener 65 años de edad cumplidos para Pensión por Vejez (artículo 161);
- En ambas opciones de Pensión, deberán tener como mínimo 500 semanas de cotización y reconocidas por el IMSS (alrededor de 10 años de trabajo formal);
- El monto de la pensión se calcula con base en el salario promedio de los últimos 5 años trabajados antes del retiro;
- La pensión proporcionada por el IMSS está fondeada con recursos del Gobierno Federal.

Con la reforma a la LSS que entró en vigor en 1997 se establecieron las opciones en el tipo de pensión a recibir por los trabajadores que comenzaron a cotizar después del 1º de julio de ese año: Retiro Programado o Renta Vitalicia, entre cuyos requisitos estaban:

- Tener de 60 a 64 años cumplidos para Pensión por Cesantía en Edad Avanzada (artículo 154);
- Tener 65 años de edad cumplidos para Pensión por Vejez (artículo 162);
- Tener menos de 60 años para pensionarse por Retiro Anticipado;
- En ambas opciones, contar con un mínimo de 1,250 semanas de cotización y reconocidas en el IMSS (artículo 162). Es decir, alrededor de 25 años de trabajo formal;
- El monto de la pensión corresponderá a los recursos ahorrados en su cuenta en una Afore, su ahorro voluntario más lo rendimientos que se hayan generado durante la vida laboral;

Por otra parte, existen tres modalidades por las que se puede pensionar bajo el Régimen 97:

1. Retiro Programado

Es una pensión que se contrata con la Afore en que está registrado el trabajador. El monto de la pensión depende del saldo acumulado en la cuenta Afore, los rendimientos que obtenga y de la esperanza de vida que calculen al pensionado. A diferencia de una Renta Vitalicia, la de Retiro Programado se recibe hasta que se agoten los recursos de la cuenta Afore, anualmente se recalcula el monto de la pensión;

2. Renta Vitalicia

Es una pensión de por vida que se contrata con una aseguradora. El monto de la pensión dependerá del saldo acumulado en la Cuenta Individual; y,

3. Pensión Mínima Garantizada

Es una pensión por ley a la que se tiene derecho cuando se cumplen los requisitos establecidos en la LSS y que los recursos de su Cuenta Individual no le alcanzan para contratar una Renta Vitalicia o un Retiro Programado. La Pensión Mínima Garantizada será el equivalente a un salario mínimo, actualizado con la inflación de cada año.

1.5.2. Trabajadores ISSSTE

Por lo que se refiere a los trabajadores que están bajo el régimen del ISSSTE, la opción de cuentas individuales fue resultado de la reforma a su ley en 2007. Dicha reforma entró en vigor el primero de abril de ese año, con lo que se abrogó la publicada en el DOF, el 27 de diciembre de 1983, que tenía como antecedente la ley del 28 de diciembre de 1959, que dio origen al ISSSTE, y que correspondía al régimen de seguridad social de acuerdo al inciso IX del apartado B del Artículo 123 Constitucional.

Según la OCDE³⁹ “Todos los trabajadores del sector público que estaban afiliados al ISSSTE cuando se aprobó la Ley del ISSSTE en 2007, tuvieron el

³⁹ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO. Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México. CONSAR 2016. p. 34 y 35.

derecho a decidir si cambiaban al nuevo esquema de CD fondeado o permanecían en el antiguo esquema de reparto de BD. Los afiliados tuvieron un límite de seis meses para escoger entre las dos opciones, a partir del 1 de enero de 2008”.

Sólo 14.2% de los afiliados al ISSSTE decidieron cambiar al nuevo sistema de CD y recibieron un *bono de reconocimiento*, pagado por el gobierno federal, equivalente a sus derechos adquiridos durante los periodos en que hicieron contribuciones antes de la reforma. Este bono de reconocimiento que se abonó en la cuenta individual de los afiliados, es amortizable al acercarse la fecha de la jubilación. Quienes no tenían cuenta en una Afore en el momento de la reforma quedaron registrados en forma automática en el Pensionissste y a partir de diciembre de 2011, pudieron cambiar a la Afore de su preferencia, o bien, quedarse en dicha Afore. A partir de esa fecha Pensionissste pudo recibir traspasos de cuentas individuales de trabajadores del sector privado o de trabajadores autónomos.

Las nuevas normas relativas a la edad de jubilación mínima y la tasa de contribución para los afiliados al ISSSTE que decidieron permanecer en el antiguo esquema de BD (85.8%); la edad de jubilación mínima se incrementará gradualmente de 50 a 60 años en los hombres y de 48 a 58 años en las mujeres para el 2028. La tasa de contribución de los trabajadores para el retiro también aumentará de 3.5 a 6.25% sobre el sueldo básico de cotización en los seis años posteriores a la reforma. Además, las contribuciones se pagan directamente al ISSSTE para financiar el sistema de reparto, a excepción de 2% de la contribución del empleador para el seguro del retiro, el cual se deposita en una cuenta individual de retiro administrada exclusivamente por el Pensionissste.

La reforma de la LISSSTE de 2007, en materia de pensiones, vino a substituir al sistema solidario y de beneficio definido (BD), o sistema de reparto, por uno de aportes definidos, a través de una cuenta individual de los trabajadores administrada por inversionistas institucionales. En el sistema solidario el financiamiento de las pensiones se realiza con las aportaciones de los trabajadores activos y del Estado. Se le llama de beneficio definido porque la prestación se calcula a partir de una tasa

de reemplazo del salario fijo para todo individuo que cumpla con requisitos como son los años de trabajo y la edad.

Por lo que se refiere al sistema de aportes definidos, para este esquema el trabajador conoce las aportaciones que se hacen a su cuenta individual, ya que como se ve en el cuadro siguiente, se estableció una contribución definida (CD) de su salario básico, pero lo que es lamentable es la gran incertidumbre en su futuro pensionario ya que los trabajadores no cuentan con un compromiso explícito sobre la tasa de reemplazo que obtendrán aún considerando el monto del ahorro voluntario y el solidario.

La contribución total del empleado y del empleador a la subcuenta de retiro equivale a 11.3% del salario, de la cual el empleado aporta 6.125%. En efecto, el monto de las aportaciones de los trabajadores en la actualidad conforme a la reforma de la LISSSTE, del 2007, de acuerdo con su artículo trigésimo primero transitorio, está en los siguientes porcentajes:

	Retiro	Cesantía en edad avanzada y vejez	Total
Trabajador	6.125	0.000	6.125
Dependencia	0.000	3.175	3.175
Gobierno	2.000	0.000	2.000
Total	8.125	3.175	11.300 */

*/ % del SBC.

La reforma del 2007, también estableció que a partir del 1º de enero del 2010, existirían nuevos requisitos de edad para ser beneficiario de una jubilación. En ese año inició con una edad mínima de jubilación de 51 años para los hombres y 49 para las mujeres, incrementándose gradualmente en un año de edad por cada dos años calendario, como se puede observar en el siguiente cuadro:

Años	Edad Mínima de Jubilación Trabajadores	Edad Mínima de Jubilación Trabajadoras
2010 y 2011	51	49
2012 y 2013	52	50
2014 y 2015	53	51
2016 y 2017	54	52
2018 y 2019	55	53
2020 y 2021	56	54
2022 y 2023	57	55
2024 y 2025	58	56
2026 y 2027	59	57
2028 +	60	58

2. ANTECEDENTES DE LA REPRESENTACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO

En éste capítulo se analizan los distintos ordenamientos legales existentes respecto al derecho del trabajo en México y de la Seguridad Social, que consideramos constituyen la génesis de lo que podríamos llamar los elementos de la justicia social para los trabajadores entre los cuales se encontrarían en una primera instancia: un trabajo digno, seguridad y estabilidad en el empleo, un ingreso suficiente para vivir con decoro y en una segunda instancia, una vez satisfechos ciertos requisitos, se manifestará en el derecho de los trabajadores a una pensión suficiente, para subsistir de la mejor manera posible, su retiro laboral.

Sin pretender obviar los precedentes históricos que sobre esta materia antecedieron al ordenamiento máximo de Querétaro, para los fines de este trabajo considero necesario tomar como punto de partida lo que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917 estableció en su Artículo 123, los ordenamientos jurídicos secundarios y reglamentarios que se derivaron de dicho artículo. Es así que con base en el análisis de las leyes reglamentarias que tienen su origen en dicha Constitución, se analizarán algunos de los antecedentes jurídicos y sus reformas en materia laboral y en específico lo relacionado con la LFT y con los dos sistemas de pensiones más importantes en México: el del IMSS y el del ISSSTE.

2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

La CPEUM de 1917, se promulgó en circunstancias que tenían como antecedente una lucha armada, que de manera preponderante buscaba reivindicar de manera específica los derechos políticos de la clase campesina. El Dr. Carlos Javier Verduzco Reina señala “El inicio de la lucha revolucionaria de 1910 no emergió de un vacío ideológico, pues la guía liberal de los constituyentes de 1857 perfiló dos líneas claras y bien definidas de protesta en contra del gobierno de Porfirio Díaz, las cuales delinearon los aspectos del régimen institucional del país. Por un lado, se reiteraban los principios de la democracia liberal del pueblo

mexicano y, por otro, se exigía el cambio sustancial en el orden económico social. Fue así que las demandas de la Revolución, a la vez que reafirmaban los principios políticos del liberalismo, democracia, derechos del hombre, división de poderes, sistema representativo, régimen federal y separación del Estado e iglesia subrayaron la necesidad de una acción política decisiva para transformar el orden social y económico con el fin de hacer viables aquellos anhelos largamente acariciados por nuestros próceres nacionales”⁴⁰.

El Dr. Verduzco agrega que la participación del diputado guanajuatense José Natividad Macías Castorena en el Congreso Constituyente fue muy importante, ya que él resulta la pieza clave para la incorporación de los derechos sociales en la Constitución de 1917.

Se reconoce que gracias a su labor legislativa fue posible que los derechos sociales se incluyeran en el proyecto de los artículos 5 y 123. Con ello algunas de las demandas de los trabajadores pasaron de ser sólo posturas ideológicas a constituir principios básicos estatutarios, buscando protegerlos frente a los abusos de los dueños de los medios de producción.

En la CPEUM de 1917 se conjugaron las garantías individuales, con las políticas sociales, que consideraron no únicamente los derechos de los trabajadores, sino que además respetaban la libertad individual de las empresas y la propiedad privada. Trueba Urbina considera que al incluir los derechos sociales, “se impuso al Estado la obligación de intervenir en la vida económica del país y tutelar y reivindicar a los grupos humanos de obreros y campesinos; México constituyó la pauta que pronto mereció la imitación de las legislaciones de otros países, Rusia en 1918, formuló la declaración de derechos del pueblo trabajador y explotado, la

⁴⁰ VERDUZCO REINA, Carlos Javier. Los Derechos Sociales en el Proyecto Constitucionalista de Venustiano Carranza, Revista de Investigación y Estudios Jurídicos CUEJ, México, noviembre-diciembre 2017, p. 41 y 42.

Constitución alemana en 1919, la Constitución española en 1831 y algunas Constituciones de América”⁴¹.

La CPEUM de 1917, fue una de las manifestaciones sociales más relevantes de su tiempo ya que fue más allá de los derechos políticos y las garantías individuales que cualquier Carta Magna hasta ese entonces consideraba. Euquerio Guerrero señala “Conviene recalcar en este punto, que la Constitución Mexicana fue precursora, dentro de las demás constituciones del mundo; la de Weimar, que también incorporó cuestiones de Derecho del Trabajo, dentro de su texto, se expidió dos años después. Las leyes sobre este apasionante tema en otros países de Europa, no tienen la elevada categoría de constitucionales.”⁴²

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal señala que “La Constitución de 1917 fortaleció nuestro sistema político y garantizó los derechos sociales de las personas al incluir, por primera vez en el mundo, garantías sociales a una constitución, rompiendo los paradigmas liberales de que las constituciones sólo debían integrarse por garantías del individuo y parte orgánica, lo que le otorgó el reconocimiento de “la primera Constitución social del Siglo XX”⁴³.

En efecto, se reconoce que la CPEUM de 1917, fue una de las manifestaciones sociales más avanzadas ya que fue más allá de los derechos políticos y las garantías individuales que cualquier Carta Magna hasta ese entonces consideraba. Euquerio Guerrero reconoce que la Constitución Mexicana fue precursora respecto a las demás constituciones del mundo como la de Weimar, que se expidió dos años después y también incorporó en su texto cuestiones de Derecho del Trabajo, y las

⁴¹ TRUEBA URBINA, Alberto. La primera constitución político-social del mundo, México, Porrúa, 1971, p. 20.

⁴² GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo, 6ª edición, Porrúa, México 1973, p. 23.

⁴³ INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL. 102 Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. 2019. p. 1.

leyes sobre este tema en otros países de Europa, no tienen la categoría de constitucionales.

En nuestro ordenamiento jurídico máximo quedó de manifiesto la gran visión de los Constituyentes de Querétaro, para considerar los derechos sociales de los grandes grupos de la sociedad mexicana en su estructura titular. Para los efectos del presente trabajo tomaremos como punto de partida lo que establece en su Título Sexto: DEL TRABAJO Y DE LA PREVISIÓN SOCIAL, Artículo 123, apartado A y posteriormente, el Apartado B, de los cuales derivan en ordenamientos legales secundarios como son la LFT, LSS, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y LISSSTE.

2.2 Ley Federal del Trabajo de 1931

La CPEUM de 1917, como se indicó antes, constituyó un ordenamiento legal de avanzada para su tiempo y una manifestación de carácter social, en específico en sus artículos 5º y 123, nunca antes reflejada en los textos de las Constituciones promulgadas hasta ese entonces. Como preámbulo al tema de la LFT del 18 de agosto de 1931, refiere lo que José Dávalos⁴⁴ señala que a partir de 1917 se expedieron una gran cantidad de leyes del trabajo expedidas por los Estados. Los trabajadores comenzaron a organizarse en federaciones y confederaciones; a realizar huelgas y celebrar contratos colectivos. Los acontecimientos anteriores vinieron a poner de manifiesto para el gobierno la necesidad de un ordenamiento legal de aplicación nacional, que permitiera atender problemas relacionados con el dominio sobre el subsuelo y sus productos que el Artículo 27 constitucional concedía a la Nación. Los problemas en esta materia debían ser solucionados por las autoridades federales cuando las leyes estatales daban tratamiento diferente a los trabajadores, y los conflictos colectivos y las huelgas comprendían a dos o más Estados lo que complicaba su solución con el argumento de carecer de jurisdicción.

⁴⁴ cfr DÁVALOS MORALES, José, op. cit. p. 71 y 72.

Con el fin de atender los problemas de jurisdicción, el 6 de septiembre de 1929 se modificaron el artículo 123, en su párrafo introductorio y la fracción X del Artículo 73 de la Constitución. Asimismo, se acordó la existencia de una sola ley del trabajo, que sería expedida por el Congreso de la Unión. Estableciendo que su aplicación correspondería a las autoridades federales y locales conforme a una distribución de competencias, que formó parte de la misma reforma, lo que posibilitó la expedición de la Ley Federal del Trabajo de 1931.

En la Exposición de Motivos enviada al Congreso por Emilio Portes Gil, para modificar dichos artículos,⁴⁵ se justificó que el artículo 123 contuviera preceptos reglamentarios que iban más allá del carácter general de una Constitución y criticó que las leyes laborales quedaran a cargo de los Estados, ya que los conflictos trascendían la situación de las entidades locales, por lo que abogaba por una unificación de la legislación laboral y por la consiguiente capacidad de legislar sobre la materia por parte del Congreso de la Unión. El resultado de esta argumentación fue la federalización de la legislación en cuestión que quedó como adición en la fracción X del artículo 73 y muy importante fue incluir la fracción XXIX del artículo 123, que estableció de utilidad pública la Ley del Seguro Social.

Los cambios anteriores quedaron consignados en las reformas del artículo 123 del 6 de septiembre de 1929.

Con relación a la expedición de la LFT de 1931, José Dávalos⁴⁶ refiere un acontecimiento relevante, el surgimiento de conflictos de trabajo que iban más allá de la jurisdicción de las Juntas de los Estados y que, por lo mismo, no podían ser resueltos por dichos órganos jurisdiccionales, y de conflictos que afectaban directamente a la economía nacional, revelaron la necesidad de establecer las Juntas Federales de Conciliación y la Federal de Conciliación y Arbitraje. Fue así

⁴⁵ cfr. MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier, Artículo 123, Varios Autores: Ochenta años de vida constitucional en México, México, IJ, UNAM, Cámara de Diputados, 1988, p. 58 a 60.

⁴⁶ DÁVALOS MORALES, José. op. cit. p. 71 y 72.

que el 15 de noviembre de 1928, se reunió en la Ciudad de México una asamblea obrero-patronal en la que la Secretaría de Gobernación presentó para su estudio, un proyecto de Código Federal del Trabajo, que constituye el primer antecedente de la Ley de 1931.

Asimismo, Dávalos señala que el presidente Emilio Portes Gil, una vez publicada la reforma constitucional, en 1929 envió al Congreso de la Unión un proyecto de Código Federal del Trabajo, el cual encontró fuerte oposición en el Congreso, por contener el principio de sindicalización única y consideraba la tesis del arbitraje obligatorio de las huelgas, aunque las Juntas debían arbitrar el conflicto, los trabajadores podían no aceptar el laudo.

Por ello fue necesario que la entonces Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo redactara un nuevo proyecto al que se le dio el nombre de Ley Federal de Trabajo, mismo que después de una serie de modificaciones, fue aprobado y promulgado el 18 de agosto de 1931, bajo la presidencia de Pascual Ortiz Rubio.

Esta nueva visión federal y centralista, fue la que posibilitó que catorce años después de la promulgación de la Constitución de 1917, se expidiera la primera Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del artículo 123, que conjuntó y estableció en un solo ordenamiento legal todas las normas sustantivas y adjetivas del factor trabajo, destacando su función equilibradora entre los factores de la producción y la armonización de los derechos de los trabajadores con los intereses del capital.

Lo relevante para Néstor de Buen⁴⁷ respecto a la LFT de 1931, además de las relaciones mínimas que concedió a los trabajadores, es su verdadera trascendencia se encuentra en tres instituciones: el sindicato, la contratación colectiva y el derecho de huelga que constituyen instrumentos adecuados de mejoría constante para una parte de la clase obrera. Destaca el Dr. de Buen también que más allá de constituir un freno a la industrialización y el desarrollo económico,

⁴⁷ cfr. DE BUEN LOZANO, Néstor. op. cit. p. 371.

la ley gracias a esos tres instrumentos ha hecho factible la paz social y armonía de las relaciones obrero patronales.

2.3 Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938

Por lo que se refiere a la relación laboral del Estado con sus trabajadores hasta antes de la promulgación de la LFT en 1931 sólo existía certeza de que las relaciones entre empleado público y órganos de Estado no podían ser objeto de reglamentación semejante a la de trabajadores y patronos. Fue así que especialistas en Derecho Administrativo comenzaron a analizar las características de la función pública y los nexos laborales del servidor público con el Gobierno, que son muy diferentes a los que existen entre el obrero y el empresario. En efecto, como el Gobierno no tiene como objetivo el lucro, sino la responsabilidad de prestar servicios administrativos de interés general necesita contar con una estructura en la cual el empleado es el elemento primordial, ya que tiene la responsabilidad de ofrecer un servicio con eficacia, transparencia y calidad ante la sociedad.

La época post-revolucionaria se caracterizó por constantes crisis ministeriales que se manifestaban en una incertidumbre laboral para los empleados del gobierno cuya permanencia en la mayoría de los casos, estaba sujeta a los cambios de los entonces llamados ministros. Euquerio Guerrero⁴⁸ señala que ello fue creando un sentimiento de injusticia para los empleados públicos. Pero no fue sino hasta el 27 de noviembre de 1938 cuando el Presidente de la Republica, General Lázaro Cárdenas, expidió el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. El estatuto fue publicado en el Diario Oficial (DO) el 5 de diciembre de ese año.

El Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938, constituye el primer ordenamiento legal que buscó reglamentar las relaciones entre los órganos de gobierno y sus trabajadores. Al respecto, José

⁴⁸ cfr. GUERRERO, Euquerio. op.cit. p. 518.

Dávalos⁴⁹ señala que el Proyecto de Código Federal del Trabajo presentado en julio de 1929 por Emilio Portes Gil, fue su antecedente buscando reglamentar las relaciones laborales de la Federación, Estados y Municipios con sus trabajadores. En artículo 3° establecía que estarían sujetos a las disposiciones del presente código todos los patronos y trabajadores, inclusive el Estado (la Nación, los Estados y los Municipios) en su carácter patrono cuando tenga a su cargo empresas o servicios que puedan ser desempeñados por particulares.

Asimismo, Dávalos⁵⁰ refiere que el Artículo 2° de la Ley Federal del Trabajo de 1931 establecía que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por leyes del servicio civil a expedirse sin determinar el órgano competente para ello. Se pensó que se trataba de una relación propia del derecho administrativo. La Suprema Corte no aceptaba la idea del Estado-patrón por lo que estableció criterios en el sentido de que los burócratas no gozaban de los privilegios que concedía el artículo 123 en virtud de tener finalidades diferentes.

Dávalos también señala que el 12 de abril de 1934 fue expedido un acuerdo relativo a la organización y funcionamiento del servicio civil, en el cual se suprimió la discrecionalidad del titular del Ejecutivo de remover a los empleados de dicho poder, al tiempo que les otorgaba ciertos derechos. El acuerdo fue tachado de inconstitucional y tuvo efímera vida, ya que el artículo 89 de la Constitución solo facultaba al presidente a expedir leyes, no acuerdos.

El tema de las relaciones laborales del gobierno y sus trabajadores por sus antecedentes y relevancia fue objeto de estudios de especialistas cuyas tesis sobre el Servicio Civil, culminaron en una primera etapa con la emisión en 1938 del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión que se pensó vendría a zanjar el sentimiento de injusticia con los empleados del gobierno. Dicho Estatuto fue abrogado en 1941 por un nuevo que en 1947 fue objeto de reformas.

⁴⁹cfr. DÁVALOS MORALES, José. op. cit. p. 427.

⁵⁰ cfr. Ibidem. p. 447.

En el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, promulgado por el presidente Lázaro Cárdenas, se reconocieron una serie de principios que salvaguardaban la calidad de trabajadores del Estado e incluso, contenía los derechos de sindicalización, de huelga, con las modalidades propias del servicio como la antigüedad, la creación de un tribunal apto para conocer de los conflictos que se suscitaban, entre otros.

La estructura del Estatuto Jurídico ⁵¹ constaba de 7 Títulos, 15 Capítulos, 115 Artículos y 12 Artículos transitorios:

Titulo primero: Disposiciones Generales

Titulo Segundo: Derechos y obligaciones individuales de los trabajadores

Capitulo I: Disposiciones generales

Capitulo II: De las horas de trabajo y de los descansos legales

Capitulo III: De los salarios

Capitulo IV: De las obligaciones de los Poderes de la Unión con sus trabajadores considerados individuales

Capitulo V: De las obligaciones de los trabajadores

Capitulo VI: De la suspensión de los efectos del nombramiento de los trabajadores

Capitulo VII: De la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores

Titulo Tercero: De la organización colectiva de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión

⁵¹ Diario Oficial 5 de diciembre de 1938. p. 2 a 11.

Capitulo I: De los sindicatos

Capitulo II: De las condiciones generales de trabajo

Capitulo III: De las huelgas

Capitulo IV: Del procedimiento en materia de huelgas y de la intervención que corresponde al Tribunal de Arbitraje

Título Cuarto: De los riesgos profesionales y de las enfermedades profesionales

Capitulo I: De los riesgos profesionales

Título Quinto: De las prescripciones

Título Sexto: Del Tribunal de Arbitraje y Juntas Arbitrales para los trabajadores al servicio del Estado y del Procedimiento que debe seguirse ante el propio Tribunal y Juntas.

Capitulo I: De la integración del Tribunal y Juntas de Arbitraje

Capitulo II: De la competencia del Tribunal y Juntas

Capitulo III: Del procedimiento ante el Tribunal de Arbitraje y Juntas

Título séptimo: De las sanciones por infracciones a esta ley, y por desobediencia a las resoluciones del Tribunal de Arbitraje.

Transitorios:

Artículo 1º. Vigencia de la ley a partir de su publicación en el Diario Oficial;

Artículo 2º. Providencias de la SHCP para los aspectos presupuestales;

Artículo 3o. Organización de los sindicatos y designación de representantes en plazo no mayor a noventa días a partir de la publicación de este Estatuto;

Artículo 4o. La mayoría de los sindicatos integrarán la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y proceder a la integración

del Tribunal de Arbitraje, que entrará inmediatamente en funciones, llevando a cabo el registro de los sindicatos que se hubieren constituido;

Artículo 5o. Los trabajadores que en el momento en que se expide el decreto desempeñen cargos de confianza de Jefes de Oficina o Departamento, siempre que hubieren llegado a ellos procediendo de un puesto de base, en caso de ser removidos tendrán derecho a ocupar el puesto de base inmediato, a cuyo efecto se correrá en forma inversa el escalafón correspondiente y se aumentarán por una sola vez las plazas de trabajadores no calificados que fueren necesarias, evitando reducción del personal;

Artículo 6º. Plazo de 90 días a partir de la publicación del decreto, para integrar el escalafón de todas las unidades burocráticas, tomando en cuenta la antigüedad de los trabajadores.

Artículo 7º. Plazo de 90 días a partir de la publicación del Decreto para formar los reglamentos interiores de cada una de las unidades burocráticas.

Artículo 8º. Todas las prerrogativas que la Ley Federal del Trabajo concede a los trabajadores y que no estén ampliadas, modificadas o sustituidas por disposiciones de esta Ley, se entenderán concedidas a los trabajadores al servicio del Estado;

Artículo 9o. El capítulo de esta Ley relativo a enfermedades no profesionales, sólo estará vigente hasta en tanto se expida la ley del seguro social y se haga efectivo éste.

Artículo 10º. El Departamento de Educación Física procederá a reglamentar, de conformidad con bases en la presente Ley, lo relativo a su profesorado;

Artículo 11º. Los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, en materia de Pensiones y Jubilaciones, continuarán sujetos a las leyes respectivas;

Artículo 12º. Los trabajadores al servicio del Estado que habiendo sido cesados o removidos en sus empleos a partir del 1º de enero de 1938, consideren vulnerados sus derechos, tendrán acción para pedir del Tribunal de Arbitraje, examine sus expedientes u hojas de servicios, a efecto de que, si resultare que hubo denegación de justicia por parte de los titulares, se reinstale a los afectados, desde luego, en las dependencias donde prestaban sus servicios, en sus mismas plazas o en otras equivalentes, clasificadas de base.

Como se señaló antes el 17 de abril de 1941, se publicó en el DO un Estatuto que abrogó al de 1938, el cuál en términos generales, mantuvo los lineamientos de su antecedente bajo el mismo espíritu de protección, tutela y reivindicación de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado. En 1947 dicho Estatuto fue objeto de una nueva reforma.

2.4. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963

Bajo el espíritu de justicia laboral que está consagrado en el Artículo 123 constitucional José Dávalos⁵² señala que en 1959, como resultado de la presión ejercida por la clase burocrática para que sus relaciones laborales se elevaran a rango constitucional, el Presidente Adolfo López Mateos presentó una iniciativa de reformas a dicho Artículo en la cual se señalaba "...con la preocupación de mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado hemos recibido con plena conciencia y responsabilidad por todo lo que representa para el progreso de México dentro de la justicia social, en el informe que rendí ante el H. Congreso de la Unión el día 1º de septiembre último me permití anunciar que oportunamente propondría a su elevada consideración, el Proyecto de Reformas a la Constitución General de la Republica tendiente a incorporar en ella los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado. Los trabajadores al servicio del Estado por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías

⁵² DÁVALOS MORALES, José. op. cit. pp. 448.

sociales que el Artículo 123 de la Constitución General de la Republica consigna para los demás trabajadores..”

Agrega Dávalos que se consideró improrrogable conceder a los servidores públicos el goce de las garantías laborales con las diferencias que resultaban de la distinta situación jurídica que guardaban respecto de los trabajadores en general. El Decreto de la reforma se publicó el 5 de diciembre de 1960 en el DO. Se resalta que esta importante reforma agregó 14 fracciones al Artículo 123 que formaron el apartado “B” y, en consecuencia, las 31 fracciones que integraban el texto previo a la reforma constituyeron el apartado “A”.

El resultado de la reforma constitucional también fue la expedición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado “B”, publicada en el Diario Oficial de 28 de diciembre de 1963.

Las reformas del 5 de diciembre de 1960 y ésta del 28 de diciembre de 1963, que reconocen la naturaleza laboral de las relaciones entre el Estado Federal y los servidores públicos, podríamos decir que constituyeron una auténtica declaración de los derechos sociales de los trabajadores al Servicio del Estado.

Trueba Urbina⁵³ respecto a esas relaciones destaca “Reafirmando los principios de los estatutos que le precedieron respecto a la relación jurídica de trabajo entre el Estado y sus servidores, como derecho social, estableciendo la inamovilidad de los empleados de base y consignando las garantías sociales mínimas en favor de los burócratas consignadas por el artículo 123, reconociendo al mismo tiempo el derecho de asociación profesional y limitando de tal manera el derecho de huelga, que resulta imposible su realización practica”.

⁵³ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Porrúa, México, 1971, p. 592.

Agrega Trueba Urbina⁵⁴ “En la declaración de derechos sociales del artículo 123 de la Constitución de 1917 estaban incluidos los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, por lo que en 1960 no se “completó la obra de los Constituyentes, sino simplemente se reprodujeron algunos principios del artículo 123 y se eliminaron otros”.

2.5 Ley Federal del Trabajo de 1970

Podríamos decir que esta Ley por algunas razones atribuibles al Ejecutivo Federal tomó un largo proceso para su promulgación. Néstor de Buen⁵⁵ analiza la que él denomina La Etapa de las Contradicciones que comienza con el gobierno de López Mateos y sigue en el gobierno de Díaz Ordaz. Con López Mateos las circunstancias parecen ser contrarias a la estabilidad del vieja aparato sindical y convirtió lo que pudo ser el principio de una transformación social, en una “cruda” represión contra líderes sindicales como Demetrio Vallejo, Valentín Campa entre otros. Durante la etapa de López Mateos se consolidaron el proceso de integración capitalista y la participación de las grandes centrales sindicales oficialistas como factores de poder. Sin embargo, a decir de Néstor de Buen, correspondería a la etapa presidencial siguiente presenciar el estallido de violencia que puso en crisis el sistema. Señala que “Dos son los momentos principales, desde el punto de vista de la evolución del movimiento obrero, en los seis años de Gustavo Díaz Ordaz. En un primer momento, se desprende de Carlos A. Madrazo, Ernesto P. Uruchurtu, el Dr. Ignacio Chávez y enfrenta por tres meses un movimiento médico que era un problema laboral, resultado de la transformación de una profesión privada en un servicio público, o sea la socialización de la medicina. El segundo momento es el movimiento estudiantil de 1968 que fue reprimido con una crueldad no vista hasta el 2 de octubre de 1968.

⁵⁴ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. 6ª. edición. Porrúa. México. 1981. p. 135.

⁵⁵ DE BUEN LOZANO, Néstor. op. cit. pp. 386 a 389.

No deberemos pasar por alto que la Ley Federal del Trabajo de 1970 tuvo como antecedentes los anteproyectos que en su oportunidad realizaron las comisiones nombradas en 1962, por el Presidente Adolfo López Mateos y en 1968, por el Presidente Gustavo Díaz Ordaz. José Dávalos⁵⁶ señala que el anteproyecto de 1968, “A propuesta del Ejecutivo fue divulgado entre los sectores interesados para que lo estudiaran y vertieran sus opiniones”. “Después de emitir los sectores interesados sus observaciones, en diciembre de 1968, el Ejecutivo presentó a la Cámara de Diputados, una iniciativa de nueva Ley Federal del Trabajo”. “Su aprobación fue publicada en el Diario Oficial el 1º de abril de 1970 y entró en vigor el 1º de mayo del mismo año”.

Se reconoce que la nueva LFT de 1970, trajo consigo una serie de nuevas ventajas para los trabajadores en el orden individual, como el reconocimiento de los trabajadores especiales, una total confirmación del sentido organizado en el orden colectivo, se ratificó el tripartidismo en materia administrativa (salarios mínimos y participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas), y además, se concentraron en una sola audiencia las etapas de conciliación, demanda y excepciones, así como el ofrecimiento y admisión de pruebas. A decir de Néstor de Buen⁵⁷ la ley de 1º de mayo de 1970 fue el premio a la lealtad que el gobierno de Díaz Ordaz otorgó al movimiento obrero mediatizado, por su lealtad y pasividad en los sucesos de 1968. Su preparación fue anterior a esa fecha, aunque la presentación de la iniciativa ante las Cámaras haya sido hecha, precisamente, en diciembre de 1968.

Sin embargo, contrariamente a lo dispuesto en la anterior Ley del Trabajo, de 1931, que en su artículo 16 autorizaba a acudir a los lineamientos que dictaban los principios del derecho común, civil y mercantil, como una fuente supletoria del

⁵⁶ cfr. DÁVALOS MORALES, José. op.cit. p. 73.

⁵⁷ cfr. DE BUEN LOZANO, Néstor. op. cit. p. 391.

derecho laboral, en tanto no contrariaran a éste, con la legislación de 1970, se suprimieron tales recursos, tanto en su aspecto sustancial como instrumental, por considerar que su aplicación resultaría inadecuada para el nuevo derecho del trabajo.

La idea que llevó a la Comisión redactora de la Ley de 1970 a excluir la idea del derecho común, como fuente formal supletoria, está inscrita en su Exposición de Motivos: El artículo 17 no menciona al derecho común, en primer lugar, porque este término es ambiguo, y en segundo, porque cuando entran los principios generales, se aplican en la vida del derecho del trabajo de conformidad con la fórmula establecida en el artículo 14 de la Constitución.

Néstor de Buen⁵⁸ señala que la ley entró en vigor el 1º de mayo de 1970, en la fecha en que se conmemoran a los mártires de Chicago y tuvo, entonces, una vigencia paralela a la del antiguo sistema político y sindical. Fue buena, si se piensa que nació para una economía subdesarrollada y pudo operar en la etapa de la industrialización. Pero ambas son, básicamente, leyes creadas para una economía capitalista y burguesa. Lo que, evidentemente, no podía ser de otra manera.

Podemos también señalar qué en la Ley de 1970, se incorporaron principios que eran aceptados por la doctrina y la jurisprudencia que hasta ese entonces no se había considerado necesario que fueran parte de un texto legal explícito. Asimismo, Néstor de Buen⁵⁹ acota que en su exposición de motivos se señala que trató de borrar elevando a la categoría de normas generales algunas de las que establecían los beneficios alcanzados en contratos colectivos como aguinaldo, prima de vacaciones, de antigüedad, etc.

⁵⁸ Ibidem. op. cit. pp. 393.

⁵⁹ Ibidem. op. cit. p. 371.

Al respecto, el Dr. Porfirio Marquet Guerrero⁶⁰ apunta: “El contenido de la Ley Federal del Trabajo de 1970 comprende toda la temática laboral y aun algunas cuestiones que corresponden a la previsión social. concretamente, la ley laboral se ocupa de los principios fundamentales como la libertad de trabajo, la igualdad laboral, la irrenunciabilidad de derechos, la preferencia para los trabajadores mexicanos respecto de los extranjeros, los conceptos de trabajador, patrón, representante del patrón, intermediario, empresa, establecimiento, fuentes del derecho del trabajo, criterios de supletoriedad, criterio de interpretación; regula las relaciones individuales de trabajo en cuanto a sus caracteres, su temporalidad, los casos de suspensión, de rescisión y de terminación; las condiciones de trabajo, concretamente: jornada, días de descanso, vacaciones, salario, salario mínimo, normas de protección al salario, participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas; los derechos y obligaciones de los trabajadores y de los patrones; los trabajos especiales que se ocuparon originalmente de catorce actividades específicas; las relaciones colectivas de trabajo que comprenden las normas en materia de coaliciones, sindicatos, federaciones, confederaciones, contrato colectivo de trabajo, contrato-ley, reglamento interior de trabajo, conflictos colectivos, así como la reglamentación del derecho de huelga; reglamentación sobre las autoridades del trabajo la que comprende las administrativas, las jurisdiccionales, así como las que coadyuvan a la integración y la modificación de las determinaciones en materia de salarios mínimos y participación de utilidades; así como las normas, principios e instituciones del derecho procesal del trabajo”.

Asimismo, el Dr. Marquet Guerrero resalta que la ley laboral incluye instituciones y principios de previsión social como: el trabajo de las mujeres y los menores, normas de seguridad e higiene; capacitación; riesgos de trabajo, y derecho a la vivienda.

⁶⁰ MARQUET GUERRERO, Porfirio. Fuentes y Antecedentes del Derecho Mexicano del Trabajo. <https://archivos.juridicas.unam.mx> p. 268 y 269.

2.6. Ley del Seguro Social de 1973

Sobre el origen de esta ley, Patricia Suárez Arévalo⁶¹ acota que luego de varias décadas de desarrollo industrializador y a la vuelta de un régimen político con pretensiones más universalizantes en materia de política social, se promulgó la Ley del Seguro Social de 1973. En su exposición de motivos se señalaba expresamente que el objetivo de la nueva Ley sería el de extender la cobertura del sistema a grupos hasta entonces marginados en virtud de que, luego de tres décadas, los beneficios del IMSS apenas alcanzaban una cuarta parte de la población. Sin embargo, el avance de la seguridad social se quedó corto y no tuvo la repercusión siquiera de una reforma constitucional que pudiera garantizar y legitimar la ampliación en la cobertura. Si no en el corto plazo, quizás en una reforma constitucional como ésta habría dado lugar, en el mediano y largo plazo, a una mayor cobertura de la población, incluyendo a los sectores más marginados. En los hechos, la aportación más importante de la nueva Ley consistió en crear las bases de la incorporación voluntaria al régimen obligatorio por parte de trabajadores domésticos, de industrias familiares e independientes. Asimismo, se inauguró la llamada solidaridad social, para extender los beneficios de la asistencia médica, farmacéutica y hospitalaria a grupos en condiciones de marginalidad y pobreza mediante el principio del financiamiento fiscal, no contributivo. Esto que, desde el punto de vista del derecho a la salud, representó un paso importante hacia la universalización de ese beneficio, no se tradujo en un progreso hacia el objetivo de la universalidad de la previsión social, es decir el sistema de pensiones.

⁶¹ cfr. SUÁREZ ARÉVALO, Patricia, Historia de la Ley del Seguro Social. Reformas, adiciones, modificaciones y derogaciones: de 1943 a agosto de 2006. México, Editorial Porrúa, 2007. Recopilación documental de Exposición de motivos del decreto que reforma la Ley del Seguro Social, 31 de diciembre de 1970, p. 177 a 179 y 186 a 188.

Néstor de Buen⁶² señala que la reforma a la LSS de 1973, podría considerarse que se trató de un cambio que proyectó a la seguridad social en una dimensión nacional mayor, al abrirse al establecimiento de un régimen de solidaridad social que abarcaría a la población campesina marginada. El sustento de este nuevo ordenamiento provenía, a su vez, de la Ley Federal del Trabajo de 1970. Asimismo, es de mencionar que esta reforma permitía la participación del sector privado para la prestación de los servicios médicos generales y de maternidad, para lo cual se echaría mano del mecanismo de la “reversión parcial de la cuota patronal y obrera.

Entre las características de la LSS de 1973, para que un trabajador pueda tener derecho a una pensión se destaca:

- Haber cotizado mínimo 500 semanas;
- Edad: 60 a 64 años (pensión por cesantía)
- 65 años (pensión por vejez);
- El monto de la pensión: se determina con base en el promedio de los últimos 5 años de la trayectoria salarial del trabajador;
- Es una pensión que:
 1. Se paga toda la vida del trabajador;
 2. En caso de fallecimiento la siguen recibiendo sus beneficiarios;
 3. Su monto aumenta anualmente de acuerdo a la inflación;
 4. Cuenta con servicio médico; y,
 5. Posibilidad de acceder a préstamos

⁶² cfr. DE BUEN LOZANO, Néstor, La decadencia de la seguridad social, en Kurzcyn Villalobos, Patricia (coord.), Evolución y tendencias recientes del derecho del trabajo y de la seguridad social en América, México, IIJ, UNAM, 2006, p.148 a 149.

El siguiente cuadro resume el porcentaje por tipo de pensión según edad del trabajador:

Edad	Porcentaje pensión	Tipo de pensión
65	100	Por Vejez
64	95	
63	90	
62	85	Por Cesantía
61	80	
60	75	

Esta reforma se le consideró como uno de los momentos más importantes de la expansión de la seguridad social al considerar a otros sectores de la clase trabajadora, particularmente a los campesinos. Sin embargo, es conveniente hacer notar que desde la reforma de 1959, ya se había legislado para permitir la incorporación de los campesinos, y más adelante, en 1963, también se consideró a los trabajadores de los ingenios azucareros, por lo que en 1970 se estimaba que 11% de los beneficiarios del IMSS eran trabajadores del campo.

A partir de esta tendencia y de la influencia de la CTM y el recién fundado Congreso del Trabajo (CT), en 1973 se presentó la iniciativa presidencial para reformar la Ley del Seguro Social de 1943. Dion Michelle⁶³ refiere que la nueva ley de 1973 actualizó la estructura y las prestaciones del IMSS e instituyó tres elementos innovadores y de corte universalista: el esquema de afiliación voluntaria para muchos de los trabajadores hasta ese momento excluidos (trabajadores domésticos, independientes, pequeños comerciantes, artesanos y no asalariados,

⁶³ DION Michelle L., *Workers and welfare. Comparative institutional change in twentieth century Mexico*, Kindle Edition, Pittsburgh, University Press, 2010, position 1401-1429, 1475-1509, en GUILLERMO ALEJANDRO, Farfán Mendoza, *Resiliencia y Cambio Institucional: Las reformas recientes a los de los sistemas de pensiones en Brasil y México*. Universidad Nacional Autónoma de México. 2018. p. 119.

entre otros); el sistema de guarderías como nueva prestación, y permitió la provisión de servicios médicos a los campesinos marginados bajo un sistema de financiamiento no contributivo. Se reconoce también que con esta reforma se expresaba la intención de actualizar la política de legitimación corporativa del régimen, por lo que se emprendieron otras acciones de política social como lo fue la creación del Infonavit y del Fonacot, bajo el mismo esquema de derechos laborales.

2.7. Reforma a la Ley del Seguro Social de 1992

Es importante resaltar como ya se señaló en el capítulo I, con la reforma a la LSS en 1992, fue el antecedente del proceso privatizador de los sistemas de pensiones cuando se estableció para los trabajadores y patrones la modalidad del ahorro para el retiro y la administración privada de las cuentas individuales. En efecto, con dicha reforma se da el surgimiento del que hoy es el Sistema de Ahorro para el Retiro al establecer el sistema conocido como SAR 92. La OCDE⁶⁴ refiere que dicha reforma: “incluyó por primera vez las cuentas individuales de contribución definida, cuyo fin era complementar el sistema de pensiones de reparto público de beneficio definido. Dicha ley obligó a los empresarios a contribuir con 2% del salario base de cotización del trabajador a una cuenta individual”.

2.8. Ley del Seguro Social de 1997

Considerando los problemas financieros que se anticipaban para el IMSS en materia de pensiones, en diciembre de 1995 el Congreso promulgó una nueva Ley del Seguro Social. En mayo de 1996 se estableció el marco legal y organizacional del sistema con la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR). La nueva LSAR sustituyó al antiguo sistema de pensiones de reparto de beneficio definido (BD) con un sistema de contribución definida (CD) obligatorio con cuentas individuales para los trabajadores del sector privado.

⁶⁴ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO. Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México. 2016. p. 30.

Las reformas aprobadas por el Congreso en 1995 en la LSS se tomaron en cuenta aspectos relacionados con la suficiencia presupuestal de las pensiones y los mecanismos de financiamiento del sistema. Dichas reformas entraron en vigor el 1 de julio de 1997 y no afectaron a los trabajadores que habían sido pensionados antes de esa fecha. Mientras que a los trabajadores con derechos acumulados de pensiones se les dio la opción de elegir el sistema para ejercer sus derechos de jubilación al momento del retiro, fuese bajo el antiguo sistema de BD de la ley de 1973; o bien, conforme al nuevo sistema de CD es decir, bajo la ley de 1997.

Al respecto el Dr. Porfirio Marquet⁶⁵ señala que en diciembre de 1995 se publicó la nueva LSS que entró en vigor el 1º de julio de 1997, cuya principal novedad consistió, en relación con el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, en sustituir el sistema de reparto solidario por un sistema de ahorro y de capitalización individual, basado en la constitución de cuentas individuales a nombre de cada trabajador y cuyos fondos serían administrados por entidades especializadas denominadas, administradoras de fondos para el retiro, conocidas como Afores.

Por otra parte, bajo el régimen de CD los trabajadores independientes no tienen ninguna obligación legal de afiliarse y cotizar en el sistema de pensiones. Sin embargo, desde el 2005, existe la posibilidad de que puedan abrir una cuenta individual en la Afore de su elección y realizar contribuciones voluntarias.

Es necesario señalar que las Afore cobran a los trabajadores una comisión anual por la administración de sus cuentas, que aplican al monto del activo administrado. El monto de las comisiones es autorizado cada año por la Junta de Gobierno de la CONSAR.

Las cuentas individuales para el retiro se integran por las siguientes subcuentas:

⁶⁵ cfr. MARQUET GUERRERO, Porfirio. Los regímenes de seguridad social en México, México. Porrúa. P.102.

- La subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV): en la que los trabajadores, los empleadores y el gobierno hacen contribuciones obligatorias para cubrir el seguro de retiro, la cesantía en edad avanzada y la vejez.
- La subcuenta de Ahorro voluntario: en la que el trabajador o el empleador deciden libremente contribuir para incrementar el saldo en la cuenta individual del empleado.
- La subcuenta de Vivienda: que abarca las contribuciones obligatorias de los patrones al fondo de vivienda administrado por el INFONAVIT o el FOVISSSTE. Conforme a la Ley 1973, el saldo al momento de la jubilación se retira en una sola exhibición. Según la Ley 1997 el saldo se traspaasa del INFONAVIT a la AFORE para complementar la pensión del trabajador.

2.9. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 2007

En línea con la reforma realizada a la LSS en 1995, la reforma a la LISSSTE fue publicada en el DOF el 31 de marzo de 2007. Con esta reforma al sistema de seguridad social contributivo, segmentado y fragmentado en México se buscó consolidar el sistema de protección para los servidores públicos.

Con la reforma los trabajadores activos del Estado tuvieron la oportunidad de manera voluntaria cambiar al nuevo esquema de cuentas individuales; pero para los trabajadores que ingresaron a laborar después de la reforma la opción fue obligatoria. En consecuencia, coexisten durante el período de transición el programa de Beneficio Definido (BD) y el de cuentas individuales o de Contribución Definida (CD).

En el caso de los trabajadores en transición, que son los que decidieron mantenerse en el esquema de BD son los que continuaron con el régimen de la ley anterior, aunque la edad de jubilación y las cotizaciones han aumentando de manera gradual como se señaló en el punto 1.5.B del capítulo primero de este trabajo.

Los trabajadores que aceptaron cambiarse al nuevo esquema, así como los de nuevo ingreso, tienen un programa de contribuciones definidas, capitalización total y cuentas individuales. En este caso, el beneficio de la pensión se financia con el saldo acumulado en la cuenta de retiro, con un piso igual a la Pensión Mínima Garantizada (PMG). Los trabajadores que optaron por el cambio al nuevo sistema recibieron un bono de pensión, en reconocimiento de los derechos acumulados en el esquema anterior. Su valor fue el equivalente a la pensión a la que hubiera tenido derecho cada trabajador al cierre del 2006, y el monto quedó registrado en su cuenta individual. El importe de las cuentas está respaldado por títulos emitidos por el Gobierno Federal, cuyo plazo de vencimiento y su monto dependen de que el trabajador cumpla 55 años de edad o 30 años de servicio. Esto es, son instrumentos financieros únicamente amortizables al acercarse la fecha de jubilación de los trabajadores. Los títulos están denominados en UDIs, que es una unidad de cuenta creada en 1995 por el Banco de México que está indexada a la inflación. El valor inicial de 1 UDI = 1 peso. Actualmente una UDI = 7.557372 ⁶⁶(25 de octubre 2022).

En principio las tres sub cuentas de los trabajadores al servicio del Estado fueron asignadas a la única Afore pública, PENSIONISSSTE que fue creada en el 2007 como órgano desconcentrado del ISSSTE, e inició operaciones en el 2008 con la administración de las cuentas SAR-ISSSTE 92. Es una Afore que al igual que las demás Afores es regulada por CONSAR. En el momento de la reforma, quienes no tenían cuenta en una Afore quedaron registrados de manera automática en Pensionisste durante los primeros tres años. Ese período terminó en diciembre de 2011, por lo que a partir de esa fecha el trabajador tuvo la opción de cambiarse a la Afore que decidiera, o bien, permanecer en PENSIONISSSTE. Es de comentarse que desde esa fecha también ésta Afore estuvo en posibilidad de recibir las cuentas individuales de trabajadores del sector privado o, de trabajadores independientes.

⁶⁶ BANCO DE MEXICO. Sistema de Información Económica. banxico.org.mx.

La reforma a la LISSSTE, según Pedro Vásquez Colmenares,⁶⁷ se justificó al considerarse que en su origen la LISSSTE establecía 14 seguros y prestaciones; reformada posteriormente en 1983, se incorporaron los seguros de medicina preventiva, retiro por edad y tiempo de servicios y cesantía en edad avanzada, así como los servicios de atención a pensionados y jubilados, con lo cual amplió su cobertura a 21 seguros, servicios y prestaciones.

La reforma a la Ley agrupó los 21 seguros y prestaciones en cuatro grandes seguros: de salud, de riesgos de trabajo, de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y de invalidez y vida. Además, estableció el sistema de cuenta individual para financiar las pensiones, mientras se incrementa la edad y años de servicio como requisitos para pensionarse en el sistema transicional de reparto.

Se señala que la reforma estructural a la Ley del ISSSTE en 2007, al igual que la del IMSS, fue motivada por factores económicos y demográficos que impactaron negativamente en la salud financiera del Instituto, situación que puso en riesgo el pago de las obligaciones pensionarias y presionó negativamente durante años la operación regular del instituto, por los déficits crecientes del fondo de pensiones del instituto que resultaba insuficiente para cubrir el gasto en pensiones. A manera de ejemplo Vásquez Colmenares señala conforme a sus estados financieros, durante 2006, un año antes de la reforma, el ISSSTE apenas cubrió con ingresos regulares el 27.1% del total de las pensiones, por lo que el gobierno federal tuvo que solventar un déficit del 72.9%.

No obstante, se reconoce que con la reforma a la Ley del ISSSTE en 2007, se logró un saneamiento de las finanzas y, en consecuencia, la viabilidad operativa del instituto y del propio gobierno federal, y de haberse conservado el régimen de la Ley abrogada, el sistema de pensiones del ISSSTE habría representado para el gasto público una enorme carga financiera.

⁶⁷ VÁSQUEZ COLMENARES, Pedro. Pensiones en México. La Próxima Crisis. Siglo Veintiuno Editores. México. p. 65-67

No se debe pasar por alto que el logro de la reforma a la LISSSTE fue posible gracias a que el gobierno federal obtuvo el apoyo de partidos políticos, y de las organizaciones sindicales que entendieron la grave crisis financiera que se vislumbraba para las finanzas públicas de no haberse reformado dicha ley.

Para Guillermo A. Farfán ⁶⁸“La nueva ley se justificó en función de una crisis financiera que impediría el cumplimiento futuro de los compromisos adquiridos bajo el esquema derogado, en lo que se refiere al pago de jubilaciones y pensiones. En virtud del carácter laboral del sistema pensionario del ISSSTE, se negoció y acordó con la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) y con el entonces poderoso aliado del gobierno federal, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE); también participó la representación gubernamental, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y el propio ISSSTE”. “El problema de este instituto, sin embargo, se dibujaba más agudo que el del IMSS, puesto que no sólo tenía que enfrentar un déficit actuarial en el sistema de pensiones, sino también en su funcionamiento cotidiano, es decir, el llamado déficit de caja subsidiado por el presupuesto federal. Este problema estaba condicionado por los compromisos adquiridos por la institución debido a las características del sistema de reparto vigente, en el contexto de la transición demográfica y epidemiológica y que implicaba la disminución del número de cotizantes activos por pensionados: de 20 a 1 en 1975, a otro de sólo 4 a 1 al momento de la reforma”.

2.10. Reforma Constitucional Laboral del 24 de febrero de 2017

El decreto de la reforma constitucional que en materia laboral se publicó en el DOF el 24 de febrero de 2017 tiene una importancia significativa en el ámbito procesal de la justicia laboral. En efecto, las reformas y adiciones los Artículos 107

⁶⁸ GUILLERMO ALEJANDRO, Farfán Mendoza, Resiliencia y Cambio Institucional: Las reformas recientes a los sistemas de pensiones en Brasil y México. Universidad Nacional Autónoma de México. 2018. p. 123

y 123 por primera vez desde 1917⁶⁹ el sistema de justicia laboral mexicano, que se basaba en las Juntas de Conciliación y Arbitraje se sustituye en sus funciones, en dos vías:

- i. La creación del organismo descentralizado de la Administración Pública Federal y de los centros de conciliación en materia laboral que funcionaran en cada entidad federativa y en la Ciudad de México para atender y resolver los conflictos laborales a través de la conciliación como mecanismo de solución de controversias; y,
- ii. La desaparición de las juntas de conciliación y arbitraje y la creación de los tribunales laborales dependientes del poder judicial y de los poderes judiciales locales que tendrán a su cargo la resolución de diferencias entre los empleadores y los trabajadores.

Sobre esta reforma se puede comentar que estableció en su Artículo Transitorio quinto un plazo de tres años contados a partir de su entrada en vigor para que en cada uno de los Estados de la Federación se establecieran tribunales laborales. Asimismo, conforme a su Artículo Transitorio sexto, en un plazo de cuatro años deberían estar funcionando los nuevos tribunales a nivel federal en la materia.

Se conoce que esta reforma constitucional laboral tuvo como modelo el que se estableció en Argentina, con un régimen de conciliación obligatoria en los reclamos individuales como condición de acceso a la justicia, a nivel local reproduce como medio alternativo de solución de controversias el modelo de conciliación a cargo de los centros de conciliación. Se reservó la regulación de su integración y funcionamiento a las leyes de las Entidades Federativas. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo transitorio segundo del Decreto los Estados de Campeche, Chiapas, Guanajuato, Nuevo León, Morelos, Nayarit, Quintana Roo e

⁶⁹ PATRICIA KURCZYN VILLALOBOS-OSCAR ZAVALA GAMBOA Coordinadores. A cinco años de la reforma laboral: Efectos, Perspectivas y Retos. Homenaje a Néstor de Buen Lozano. tirant lo blanch. Ciudad de México. 2019. pp 49-50.

Hidalgo reformaron sus textos constitucionales para crear los centros de conciliación laborales.

A manera de resumen, los grandes temas y artículos a reforma al Derecho Colectivo del Trabajo del 2017 fueron:

<p>1. Libertad sindical</p> <p>LFT: artículos 357,371,395</p> <p>CPEUM: Fracciones XVI-II; XXII Bis</p>	<p>Negociación colectiva. Principios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Representatividad - Certeza en la firma - Voto personal - Democracia sindical - Emplazamiento a huelga - Democracia sindical - Emplazamiento a huelga - Representatividad - Voto personal
<p>2. Registro</p> <p>LFT: artículos 364 bis, 366</p> <p>CPEUM: fracción XX, quinto, sexto y octavo; y fracción XXXI cuarto</p>	<p>Órgano registrador</p>
<p>3. Transparencia</p> <p>LFT: artículos 365 bis, 371, 373, 377, 391 bis;</p> <p>CPEUM: fracción XX, quinto párrafo</p>	<p>Transparencia administrativa</p>
<p>4. Suspensión y terminación Colectiva de las relaciones de Trabajo</p> <p>LFT: artículos 427, 429, 430,432, 435, y 439</p>	

Es de comentarse que alrededor del cumplimiento de esta reforma existen cuestionamientos sobre la instauración de los tribunales laborales y la permanencia de las juntas de conciliación y arbitraje, así como sobre los procedimientos bajo los cuales se han de tramitar y resolver controversias obrero-patronales. Lo anterior sin soslayar el aspecto financiero respecto al costo y los tiempos necesarios para contar con las nuevas estructuras físicas y administrativas que conllevaron la reforma.

2.11 Reforma de la Ley Federal del Trabajo de 2019

El 1º de mayo de 2019 se publicó en el DOF el decreto mediante el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de esta ley federal en materia de:

1. Transformación del sistema de impartición de justicia laboral;
2. Creación de nuevas autoridades del trabajo, entre ellas los juzgados laborales, el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, así como los Centros de Conciliación a Nivel Local;
3. Implementación de mecanismos que aseguren el ejercicio del derecho de libertad y asociación sindical y reconocimiento efectivo a la transparencia en la negociación colectiva y elección de sindicatos y sus dirigencias,

Es de destacarse que las nuevas medidas buscan proteger a los trabajadores, por eso hacen hincapié en cómo se establecen en un contrato y cómo se les da fin en las obligaciones patronales, el nuevo sistema de justicia laboral y el reconocimiento de las trabajadoras del hogar como fuerza laboral con los mismos derechos que cualquier trabajador.

Se reconoce ⁷⁰que es una gran reforma procesal con normas regentes del derecho individual y el derecho colectivo, donde se pretende garantizar la equidad de género, la democracia laboral y la consolidación de los derechos de los trabajadores mexicanos. Sin embargo, no deberemos de perder de vista que es una

⁷⁰ <https://www.nafta.law.com/2019/057-cambios-principales.de-la-reforma-laboral-en-mexico-2019>.

reforma que por un lado, se realiza cuando aún no se había consolidado la realizada en el 2017, y por otro lado, es resultado de las negociaciones realizadas en la renovación del ahora T-MEC, en las cuales a instancias de las organizaciones sindicales, en especial las de los Estados Unidos de América, se incorporaron los aspectos laborales.

3.MARCO JURÍDICO VIGENTE DE LA REPRESENTACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO

En este capítulo se analizan los distintos ordenamientos que constituyen el marco jurídico al amparo del cual se ha estructurado el fundamento legal de la seguridad social de las dos más importantes instituciones del país: el IMSS y el ISSSTE. Asimismo, de manera correlacionada con los beneficiarios de dichos institutos se consideran aspectos de sus pensiones bajo la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR). No se omiten tampoco referencias a los Convenios internacionales que México ha firmado de los que derivan compromisos en materia laboral y seguridad social.

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se reconoce que en su origen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue un referente internacional como factor institucional, para el nacimiento de los derechos sociales en el mundo. En México se le considera el normativo básico en la configuración del sistema previsional actual y en su primigenio Artículo 123 estableció las bases como paradigma del derecho laboral constitucional contemporáneo mediante el cuál se reconocen los derechos y las prerrogativas que los trabajadores deben gozar en materia de seguridad social.

Sin embargo, aún cuándo hacia fines de los años 20 existieron proyectos tendientes a expedir una Ley Federal del Trabajo no fue sino hasta 14 años después del 5 de febrero de 1917, cuando el 18 de agosto de 1931, el presidente Pascual Ortiz Rubio promulgó la Ley Reglamentaria del artículo 123. Néstor de Buen⁷¹ señala que ello fue posible gracias a que “el 6 de septiembre de 1929 se modificaron el artículo 123, en su párrafo introductorio y la fracción X del artículo 73 de la Constitución, y se adoptó la solución de una sola ley del trabajo, que sería expedida por el Congreso de la Unión, pero su aplicación a las autoridades federales y a las

⁷¹ DE BUEN LOZANO, Néstor. op. cit. p. 72.

locales conforme a una distribución de competencia, que formó parte de la misma reforma”.

3.2 Convenios y Tratados Internacionales.

Se reconoce que la política exterior que había caracterizado a México hasta 2018, le había permitido ser de los países con más tratados y convenios firmados del mundo. Por la importancia que tienen en los aspectos relacionados el trabajo nos referiremos a los convenios establecidos con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Tratado de México con Estados Unidos y Canadá (T-MEC).

Sin embargo, antes de analizar las experiencias de México en materia de Convenios y Tratados considero conveniente hacer referencia a las definiciones de ambos términos en el ámbito jurídico.

Desde el punto de vista legal existen documentos que rigen diplomáticamente el ejercicio de un gobierno. así tenemos que los Convenios forman parte de los documentos que buscan beneficios internacionales. Son documentos que rigen condiciones establecidas por individuos o partes, (grupos, empresas, naciones) las cuales buscan el fortalecimiento de las relaciones y la beneficencia de ambas partes, ya sea económica, política o socialmente. Los Convenios⁷² con organismos internacionales distintos de los que regula el derecho internacional, “se refieren a cuestiones propias del derecho administrativo, como la materia monetaria (con el FMI), educación y patrimonio cultural (UNESCO), investigación para mejorar aspectos importantes de la vida de los habitantes de la republica (OMS, FAO, por sus siglas en inglés).

Los Tratados internacionales⁷³ “Son la manifestación más objetiva de la vida de relación de los miembros de la comunidad internacional. Pueden definirse, en

⁷² MARTÍNEZ MORALES RAFAEL. Diccionario Jurídico Contemporaneo. IURE editores. 2014. p. 229.

⁷³ Ibidem. p. 837.

sentido amplio, como los acuerdos entre dos o más estados soberanos para crear, modificar o extinguir una relación jurídica entre ellos”.

Tradicionalmente se sostiene que el Tratado debe tener ciertos elementos y cualidades para que tengan validez debida. Se habla comúnmente de la capacidad, del consentimiento, del objeto y de la causa. Es un instrumento legal que contiene descripciones relevantes sobre un tema en cuestión, que requiere de su documentación para ser evaluado o resguardado legalmente ante jurisdicciones nacionales o internacionales.

En lo referente a la OIT⁷⁴, podemos señalar que nuestro país es miembro de desde 1931, en donde tiene una delegación permanente en el Consejo de Administración con presencia de representantes de los gremios trabajador y patronal. Esto ya que OIT es el único organismo de las Naciones Unidas con una estructura tripartita que reúne a representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores. De los 188 convenios establecidos por la OIT, México ha ratificado 78 de ellos.

La relevancia de la OIT es ser un organismo que entre sus principales objetivos tiene la promoción de los derechos laborales, fomentar oportunidades de trabajo decente, mejorar la protección social y fortalecer el dialogo en temas relacionados con el trabajo.

La OIT⁷⁵ señala “Para lograr una recuperación centrada en las personas, será preciso llevar a la práctica con éxito estos cuatro pilares: el crecimiento económico y el desarrollo inclusivos; la protección de todos los trabajadores; la protección social universal, y el dialogo social”. “Las políticas fiscales no solo deben tener como objetivo la protección de los puestos de trabajo, los ingresos y el empleo,

⁷⁴ OIT. <https://www.ilo.org>.

⁷⁵ Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo. Tendencias 2022. OIT. p. 7.

sino también abordar los problemas estructurales y las causas profundas del déficit de trabajo decente en todo el mundo”.

En cuanto al Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) que entró en vigor el 1º de julio de 2018, tendrá una duración de 16 años será revisado cada 6 años. Se destaca que una de las características más relevantes es el compromiso de los tres países para incorporar los derechos laborales. El contenido específico respecto a las normas laborales están en el capítulo 23 y prioriza la vigilancia y el cumplimiento de las nuevas disposiciones. Los aspectos principales del anexo laboral⁷⁶ son:

- Derecho de los trabajadores a participar en la negociación colectiva y a organizar, formar y unirse al sindicato de su elección, sin injerencia de los patrones en las actividades sindicales.
- Creación de un órgano independiente encargado de la conciliación y el registro de los contratos colectivos.
- Elección de líderes sindicales mediante el voto personal, libre y secreto de los trabajadores.
- Verificación por la autoridad de que la mayoría de los trabajadores apoya a sus dirigentes, así como el contenido de los contratos colectivos negociados y sus revisiones a través del voto personal, libre y secreto.
- Revisión dentro de los siguientes cuatro años de todos los contratos colectivos.
- Publicidad de los contratos colectivos y documentos relacionados, y creación de un sitio web centralizado que permita su consulta.

⁷⁶ SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. Reforma Laboral. <https://www.reformalaboralmexico.com>.

Se reconoce que el nuevo texto puede limitar el libre comercio para México por lo que se estableció el compromiso de aprobar un marco legislativo que garantice la libertad sindical, además de ratificar los Acuerdos de la OIT.

Es necesario comentar la reforma laboral mexicana del 1º de mayo del 2019 ya tomó en cuenta las nuevas reglas del T-MEC. Sin embargo, el nuevo texto da la oportunidad para que EUA promueva prohibiciones comerciales o vetos en contra de empresas mexicanas bajo el argumento que no cumplen con lo establecido en el nuevo acuerdo. Las experiencias en el ámbito laboral que se han tenido bajo el nuevo Tratado se han comenzado a presentar en renovación de contratos colectivos de trabajo como sucedió en algunas empresas localizadas en el estado de Guanajuato, GM en Silao (febrero 2022) y Panasonic Automotive Systems de México (abril 2022) en Reynosa, Tamaulipas. Cabe señalar que en ambas empresas sindicatos independientes fueron los que ganaron a las representaciones de la CTM la Constancia de Representatividad para negociar un nuevo contrato colectivo de trabajo con las empresas, procesos que en ese orden concluyeron de manera satisfactoria en mayo y julio.

Por otra parte, no se omite señalar que en el actual mundo globalizado e interdependiente los Convenios y los Tratados que se firman entre países toman una gran importancia ya que con una visión de Estado pueden coadyuvar a las naciones en la solución algunos problemas derivados de crisis como las que venimos enfrentando relacionada con el covid-19, y los que se han derivado de la invasión de Rusia a Ucrania en febrero de 2022. Las secuelas de esas crisis se han manifestado de manera importante en el aumento del desempleo, aumento de los empleos informales, pauperización de los sueldos y salarios. Asimismo, como resultado del conflicto de Ucrania con Rusia han surgido problemas que se relacionan con el rompimiento de las cadenas de suministro de partes electrónicas, en especial los conocidos “chips”, escasez de alimentos que a nivel mundial ha impactado en altas tasas de inflación que no se veían desde los primeros años del presente siglo.

Se concluye señalando que en México los Tratados internacionales de acuerdo con lo que establece el Artículo 133 de la CPEUM, que celebre el Presidente de la República con la aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

3.3 Ley Federal del Trabajo.

En México el Derecho del Trabajo ha sido y es un factor de equilibrio y de búsqueda de justicia social, y es esta característica, la que le confiere una importancia crucial a cualquier modificación que se realice a la Ley Federal del Trabajo (LFT). De lo anterior se deduce que la LFT, debe ser en si misma, la garantía del ejercicio de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores, brindar seguridad jurídica a los patrones, y dentro de este marco, la contratación colectiva debe ser garante de una permanente actualización de las normas en respuesta a las condiciones cambiantes del entorno socioeconómico en que se dan las relaciones laborales.

El papel que juega la normatividad en materia laboral, no se debe circunscribir sólo a la administración del conflicto laboral y el mantenimiento de la fluidez de las relaciones obrero-patronales. Para garantizar la paz laboral a largo plazo, se considera conveniente olvidar las concepciones que ubican a las relaciones laborales, como una sociedad de suma cero, en donde los derechos de unos son pérdidas para los otros. En efecto, además los patrones y trabajadores deben estar conscientes que comparten en los mismos términos, los objetivos estratégicos de las empresas como negocio cuyo éxito debe sumar al crecimiento de la economía nacional. Por ello, en el análisis y la propuesta de reformas a la LFT se debe buscar una mejora en productividad y competitividad de las empresas y en consecuencia del país, en términos de cooperación y equilibrio entre los factores productivos, pues todos forman parte de un solo proyecto y los costos y sus beneficios deben ser compartidos.

Se debe reconocer que tanto las empresas privadas nacionales como las extranjeras son la fuente primordial en la creación de los empleos; asimismo,

apoyan la necesaria actualización en materia de innovación tecnológica y capacitación profesional en competencias laborales, con el fin de elevar su productividad y mejorar la competitividad de la economía nacional, con el objetivo de mantener el crecimiento económico del país, favoreciendo un desarrollo social equilibrado.

Cualquier reforma a la LFT debe respetar los principios básicos del Derecho del Trabajo establecidos en el artículo 123 de nuestra Carta Magna, que se pueden resumir en:

1. Su carácter tutelar de los derechos de los trabajadores;
2. Garantía de estabilidad en el empleo; y,
3. La irrenunciabilidad a los derechos de los trabajadores

En tanto no cambien las condiciones básicas del sistema capitalista, al parecer la única opción para buscar mejorar las condiciones de seguridad social y los ingresos de los trabajadores es seguir aprovechando las coyunturas que en las negociaciones laborales se presenten, por lo que deberá no deberá de perderse de vista que una legislación laboral moderna también debe garantizar la equidad, favorecer el progreso de aquellos que arriesgan sus capitales, a la vez que se salvaguarden los derechos de los trabajadores. El crecimiento de la economía nacional, tiene como fin último el desarrollo de sus habitantes a través de mayores y mejores oportunidades de vida, estudio y trabajo mejor remunerado, siempre mediante el orden establecido en los artículos 25, 26 y 28 constitucionales, que fundamentan la economía mixta, la rectoría del Estado, la libre competencia y el carácter social del desarrollo económico. Sin duda lo anterior resulta un catalogo de ideas neoliberales que quedaron plasmadas en el texto del T-MEC como resultado de la negociación trilateral, en cuya culminación ya participaron funcionarios de la nueva administración que las aceptaron.

En efecto, conviene recordar que el 1º de mayo de 2019, se hizo una amplia reforma a la Ley Federal del Trabajo que tiene como uno de sus principales ejes la justicia laboral. En dicha reforma se incorporaron los temas sobre el aspecto laboral

que surgieron en las negociaciones del T-MEC firmado el 28 de julio del 2019, con los Estados Unidos de América y Canadá.

Entre los principales cambios que considera esta reforma, podríamos señalar:

1. La desaparición de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. En un plazo de tres años contados a partir de la entrada del decreto de reforma, deberán establecerse tribunales laborales en cada una de las 32 entidades federativas. En un plazo de cuatro años deberán estar funcionando los nuevos tribunales a nivel federal en la materia.
2. Se crea un nuevo Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral con atribuciones en relación con los sindicatos y se hará cargo del proceso de conciliación obligatorio a nivel federal.
3. Establece un plazo máximo de cuatro años para que se revisen todos los contratos laborales existentes en el país.

Al respecto, es conveniente reconocer que los plazos establecidos en la reforma serán difíciles de lograr ya que no ha resultado sencillo avanzar por las complicaciones que en la realidad se han presentado para cambiar las estructuras administrativas anteriores y las restricciones presupuestales que han caracterizado a este gobierno que en agosto pasado anunció⁷⁷ que llevará su política de austeridad a una “pobreza franciscana”, así que aun queda un camino por recorrer para que veamos los resultados y sus efectos en una mejor administración de la justicia laboral.

3.4 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Con el fin de ubicarnos en el tema de las relaciones laborales del Estado con sus trabajadores es conveniente analizar sus antecedentes comenzando con las

⁷⁷ Depolítica.expansion.mx 02 de agosto 2022.

funciones que se derivan de las responsabilidades de éste con sus gobernados, al respecto Andrés Serra Rojas⁷⁸ señala: “Las funciones del Estado comprenden a la función legislativa que tiene como acto básico *la ley*, a la función administrativa *el acto administrativo*, y la función jurisdiccional *a la sentencia*. Agrega que “*la función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en relación con los otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control*”.

No deberemos olvidar que el Estado de manera regular ha incrementado la demanda de trabajadores para desempeñar las tareas que se derivan de sus responsabilidades de gobierno. Rafael I. Martínez Morales⁷⁹ señala que la incorporación de hombres abocados a la función pública, desde la antigüedad, trajo consigo que se formase un cuerpo de funcionarios y empleados de la administración estatal, provistos de gran influencia.

Refiere que en el siglo XVIII, los fisiócratas franceses bautizaron a los funcionarios y empleados como *burocracia*, término que desde sus inicios se le dio una connotación desfavorable por relacionárseles con la altanería, el despilfarro de recursos, la corrupción y los tramites excesivos, entre otros por lo que en el Siglo XIX, el concepto burocracia se empleo en un sentido técnico dando lugar a estudios jurídicos, filosóficos y administrativos. De los estudios jurídicos relativos a las relaciones laborales establecido entre el grupo de funcionarios y el Estado reguladas de manera distinta de las que rigen a los demás trabajadores, se origina el llamado Derecho Laboral Burocrático.

⁷⁸ SERRA ROJAS ANDRÉS. op. cit. p. 58 y 59.

⁷⁹ cfr. MARTÍNEZ MORALES RAFAEL I. Derecho Administrativo. 2º curso, 5ª edición, OXFORD, México, 2002. p. 312

A este respecto, Miguel Acosta Romero⁸⁰ señala “el derecho burocrático es una rama del derecho laboral que se encarga de regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores en sus diversos niveles, federación, estados y municipios, así como los derechos y obligaciones que de ella surjan”.

Rafael I. Martínez Morales⁸¹ señala que la función pública está caracterizada por los siguientes cuatro conceptos:

1. Profesionalidad.
2. Continuidad.
3. Carrera administrativa; y
4. Existencia de un contrato

Asimismo, Martínez Morales⁸² acota: “De manera general los trabajadores al servicio del estado pueden clasificarse en altos funcionarios, funcionarios y empleados”. Agrega: “Tradicionalmente nuestros textos legislativos dividen a quienes ejercen la función pública en empleados de confianza y los de base, los equivalentes a la clasificación que los distingue en funcionarios y en empleados”. “El apartado B del artículo 123 constitucional refiere en la fracción XIV que los cargos de confianza serán los determinados en la ley y, además, deja protegidos los derechos de quienes los desempeñen, tanto en materia de seguridad social como en lo salarial”. “Al reglamentar este aspecto, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el artículo 5º enumera a los trabajadores considerados de confianza y, por exclusión, determina los de base”.

Otras clasificaciones de los servidores públicos que hacen nuestras leyes son:

⁸⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho burocrático mexicano. México. Porrúa.1995. p. 21.

⁸¹ MARTÍNEZ MORALES RAFAEL I. ibidem. p. 313 y 314.

⁸² MARTÍNEZ MORALES RAFAEL I. ibidem. p. 326 y 327.

- Por ámbito de competencia: servidores públicos federales, locales y municipales.
- De conformidad con la división de poderes: servidores públicos del poder ejecutivo, legislativo y judicial.
- Personal de confianza. Artículo 5º y base o sindicalizados. Artículo 6º
- Nombramiento definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra terminada. Artículo 15 fracción III.
- Civil y militar
- Personal en funciones, comisionado, con incapacidad, con licencia, suspendido y jubilado

Andrés Serra Rojas ⁸³refiere: “Al estudiar el ingreso a la función pública, debemos distinguir las situaciones siguientes:

- a. Nombramiento de *empleado de confianza*, que son los que enumera el artículo 5 de la ley. Estos pueden ser nombrados o removidos libremente por el Ejecutivo.
- b. Respecto al nombramiento de *empleados supernumerarios*, deberemos decir que legalmente se encuentran en el mismo caso que los empleados de confianza.
- c. En cuanto al nombramiento de *empleados de base*, debemos expresar que como adquirieron derecho de inamovilidad, esta categoría solo se refiere a los de último ingreso, una vez corridos todos los escalafones. Artículo 62 de la ley.

El artículo 12 de la Ley Burocrática señala que los trabajadores prestarán sus servicios en virtud del nombramiento que les haya expedido el funcionario facultado para ello o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, por obra determinada o por tiempo fijo, mientras que la fracción III del artículo 15 hace referencia a que el carácter de dicho nombramiento podrá ser definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada.

⁸³ SERRA ROJAS ANDRÉS. Derecho Administrativo. Tomo 1º. Decima cuarta edición. México. Porrúa. p. 382.

El Estado como órgano jurídico, político y social con el fin de cumplir con sus responsabilidades ante la sociedad tiene la importante encomienda de prestar servicios públicos que demande la población. Tomando en cuenta que la actividad que le corresponde realizar es de índole permanente, le fue necesario contar con una estructura administrativa que le permitiera atender de la mejor manera las demandas de la sociedad. Como se señaló en el Capítulo 2, aun cuando el Constituyente de 1917 incluyó en su máxima obra legal el Artículo 123 para normar las relaciones laborales obrero-patronales, la regulación del vínculo de los trabajadores-Estado se mantuvo en el “limbo” y la indefinición.

Hasta antes de que se expidiera el primer Estatuto de los Trabajadores al Servicio de la Unión los titulares del Ejecutivo Federal libremente nombraban y removían al personal de la Administración que no contaba con ningún derecho de permanencia en su puesto, lo que acarrearba problemas por el desconocimiento que en general, tenían los que llegaban, lo que también ocasionaba situaciones de injusticias y perjuicios a los trabajadores desplazados de las responsabilidades del Estado ante la sociedad.

Durante mucho tiempo no existió disposición alguna relacionada con la prestación de su trabajo al Estado señalando que los regía el Derecho Administrativo y en consecuencia estaban normados por Acuerdos y otras disposiciones similares como los Reglamentos de Servicio Civil.

Un antecedente que sobre el interés que existió buscando regular la situación legal de los trabajadores con el Gobierno, lo constituye el Acuerdo que el presidente Abelardo L. Rodríguez publicó en el DOF el 12 de abril de 1934. En dicho Acuerdo estaba de manifiesto una libertad ilimitada al presidente de acuerdo con su criterio, actuara según conviniera a la nación.

La indefinición de la función del Estado como patrón o empleador fue necesaria la intervención en 1935 de la SCJN cuando en tesis señaló⁸⁴: “Los empleados de las Juntas de Mejoras Materiales son de Ley del Servicio Civil y no de la Ley del Trabajo por considerarse empleados públicos E.S.C.J. Horcasitas Luis, representante de la Junta de Mejores Materiales de Nuevo Laredo, Tamaulipas, S. 16 de noviembre de 1935. Empleados Públicos. No están comprendidos en las disposiciones del artículo 123 Constitucional ni en la Ley Federal del Trabajo E.S.C.J.T./XXVII p. 2200”

Ante la necesidad de garantizar continuidad y seguridad en el servicio público el 5 de diciembre de 1938 el presidente Lázaro Cárdenas expide el primer Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, con lo que podríamos señalar se establecieron las bases para regular las relaciones del gobierno con sus empleados.

Como quedó referido en el Capítulo 2 donde se da cuenta que el proceso de gestación que se siguió tanto con el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938 como con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963, para regular la relación jurídica laboral entre el Gobierno y sus empleados no fue sencilla ni expedita. Gran avance se logró cuando el 5 de diciembre de 1938 se publicó en el DO el estatuto jurídico con los principios de sus relaciones jurídicas de trabajo, lo que permitió garantizar la continuidad y la seguridad en el servicio público. El siguiente paso de los trabajadores del Estado, fue buscar reivindicar sus derechos laborales tomando en cuenta su aportación al sistema político, y lograr que se elevaran a rango constitucional en una Ley que los considerara como garantías sociales. Para lograrlo tuvieron que pasar más de 40 años para lograr en 1960, que la Constitución los amparara al incorporar las bases que rigen las relaciones jurídicas entre el Estado y sus trabajadores en el apartado “B” del artículo 123 constitucional.

⁸⁴ MORA ROCHA J. MANUEL. Elementos de Derecho Burocrático. México. 2207. Porrúa. p. 13.

En efecto, fue en 1960 cuando el presidente Adolfo López Mateos emitió una importante iniciativa para reformar el Artículo 123 Constitucional para considerar dos Apartados: “A” para regular las relaciones obrero-patronales y el “B” para normar las relaciones entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores. Esa iniciativa presidencial se perfeccionó en 1963 cuando el 28 de diciembre se publicó en el DOF la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que se estableció como norma reglamentaria del Apartado “B” del Artículo 123. Esta iniciativa de establecer un Apartado específico se consideró necesaria para brindar a los empleados del gobierno certidumbre en su relación laboral y evitar que con el argumento del interés general del servicio que brindan las instituciones en las que laboran, eludieran sus responsabilidades laborales.

El apartado “B” del artículo 123 en su fracción XIV refiere que los cargos de confianza serán determinados en la ley, lo cual quedó reglamentado en el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado al enumerar a los trabajadores considerados de confianza y, por omisión, determina los de base.

Como se señaló la fracción II del Artículo 89 constitucional faculta al Presidente para “Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes”.

En el caso de los trabajadores al servicio del Estado que no tienen el nivel que refiere el Artículo 89, su ingreso al servicio público lo determina la ley reglamentaria estableciendo las normas para el nombramiento y remoción de los mismos.

El artículo 108 de la Constitución refiere para los efectos de la responsabilidad a que alude el Título Cuarto de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que “se reputarán como servidores públicos a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la

administración pública, incluso los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial y a los demás funcionarios y empleados.

Si bien los trabajadores al servicio del Estado desarrollan actividades publicas que le permiten al gobierno cumplir con sus responsabilidades que le resultan inherentes ante la sociedad, es de destacar que las relaciones laborales entre el gobierno y sus trabajadores ha sido un tema de lacerante orden jurídico del trabajo en México, ya que mientras la legislación que regula la relación de trabajo entre particulares ha sido modernizada, el marco jurídico que brinde certeza en los derechos de aquellos, considero que se ha quedado a la zaga.

Por otra parte, es de reconocerse que si bien en determinadas áreas de la administración pública el trabajo del servidor público no contribuye a la producción de bienes económicos que acreciente el patrimonio del Estado, sus responsabilidades sí influyen de manera indirecta al logro de los objetivos de éste ofreciendo servicios que respondan a las necesidades de la comunidad facilitando los procesos administrativos relacionados con los permisos y autorizaciones necesarios para que los negocios no se afecten y por tanto, las empresas logren sus objetivos y metas de producción, empleo y la actividad económica no se afecte por la regulación gubernamental.

Aun cuando en los últimos años las estructuras administrativas de los trabajadores del Estado se han reducido junto con sus sueldos y salarios por la política de austeridad gubernamental, su importancia y responsabilidades se han mantenido por las necesidades de los servicios públicos necesarios para satisfacer las demandas que el Estado en su papel organizativo de la sociedad, está obligado a atender a través de las actividades que le son privativas. Ello ha sido más que evidente en estos tiempos de pandemia y sus graves consecuencias en materia de salud, el empleo e inflación que se han venido a agravar con las repercusiones en la escasez de materias primas, suministros de intermedios y alimentos por la crisis del conflicto entre Ucrania y Rusia.

3.5 Ley del Seguro Social.

“El proyecto concreta uno de los más altos propósitos de la Revolución mexicana, tendiente a proteger a los trabajadores y asegurar su existencia, su salario, su capacidad productiva y la tranquilidad de la familia obrera, y contribuye al cumplimiento de compromisos exteriores, de promesas gubernamentales y un deber constitucional ineludible”

Ignacio García Téllez

La referencia anterior es parte del discurso de la ceremonia de inauguración del IMSS. Se incluye con el fin de conocer lo que hasta no hace mucho tiempo los gobiernos de la República manejaban como génesis de las instituciones de gobierno: la Revolución mexicana. Lenguaje que cayó prácticamente en desuso con los gobiernos neoliberales. No obstante lo anterior, sí considero necesario hacer un merecido reconocimiento al guanajuatense Ignacio García Téllez que en su destacada carrera política y profesional tuvo entre otros méritos haber sido: primer rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, Secretario de Educación Pública, primer Secretario del Trabajo, Fundador y primer Director del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Como antecedentes de la seguridad social tenemos la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas⁸⁵ del 10 de diciembre de 1948, en su artículo 22 señala: “Toda persona, como miembro de la sociedad tiene el 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”. También considero relevante señalar que esta manifestación de seguridad social se complementa con lo que el artículo 25 de dicha Declaración

⁸⁵ DEL TORO HUERTA MAURICIO. La Declaración Universal de Derechos Humanos: un texto multidimensional (fascículo 2). corteidh.or.cr. 2012. p. 128.

establece: “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 y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

Por otra parte, existen antecedentes en la materia ya que los Estados Unidos promulgaron en 1935 la Ley de Seguridad Social y en septiembre de 1938 Nueva Zelanda; esto, según Guy Perrin en su estudio publicado por la Revista Internacional del Trabajo en marzo de 1969. Ricardo Nugent⁸⁶ refiere: “La expresión “seguridad social” incluido en la Ley de Seguridad Social de Nueva Zelanda, por lo novedoso de sus principios, en que se proyectaba el cuidado del trabajador a la sociedad entera, y superaba en esta forma el tradicional concepto de asistencia pública, fue difundida por la Organización Internacional del Trabajo. El concepto seguridad social con el contenido señalado quedó sancionada con alcance mundial tanto en la Carta del Atlántico del 14 de agosto de 1941, como en la Declaración de Washington de 1942 y en la Declaración de Santiago correspondiente a la 1ª Conferencia Interamericana de Seguridad celebrada en Santiago de Chile de septiembre de 1942.

El Instituto Mexicano del Seguro Social se creó el 19 de enero de 1943. En esa fecha el Presidente Manuel Ávila Camacho publicó en el DOF su decreto ley. El antecedente de esta ley quizás, podríamos ubicarlo en la fracción XXIX que el Constituyente incluyó en el primigenio artículo 123: “Se considera de utilidad social el establecimiento de cajas de seguridad populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual tanto el Gobierno Federal, como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión

⁸⁶ NUGENT RICARDO. La Seguridad Social: su historia y sus fuentes. <https://goo.gl/yQqW1p>. p. 613

popular”. Sin embargo, en una reforma de dicha fracción en 1929, su redacción fue más específica a decir de Euquerio Guerrero⁸⁷: “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 otros con fines análogos”.

En relación a dicha ley Euquerio Guerrero acota: “El proyecto de Ley que sirvió de antecedente fue elogiado por la Organización Internacional del Trabajo, quien consideró que era completo porque se extendía potencialmente al conjunto de los trabajadores económicamente dependientes sin mirar a la profesión y al salario, sin mirar tampoco a la naturaleza de las empresas y al número de obreros que ellas ocupan”.

Es importante referir que con el devenir la LSS se considera que ha evolucionado para bien de los trabajadores asegurados, de sus propios empleados y el de sus familias al ampliar los conceptos y las prestaciones que se sostuvieron en la legislación de 1943 ya que como lo refiere Euquerio Guerrero en la Exposición de Motivos de la Ley del IMSS de 1943, la referencia básica era el salario: “se sostiene que siendo el salario la única fuente de la que los trabajadores obtienen los recursos indispensables para la subsistencia de ellos la de sus familiares, todo hecho que implica pérdida o disminución del mismo causa a todos ellos perjuicios trascendentales”, por lo que el Seguro Social al proteger el salario, aminora las penalidades en los casos de incapacidad, de vejez u orfandad y auxilia a la obrera y a la esposa del trabajador en caso de maternidad, así en el extremo caso de viudez. Las acciones anteriores desde el amplio punto de vista de los intereses de la sociedad y la solidaridad tienden a evitar que la angustia y la miseria afecten a grandes sectores de la población.

Con el fin de señalar algunas de las características más importantes en la evolución de la LSS, tendríamos su artículo 2º que incluye como finalidades de la

⁸⁷ GUERRERO, Euquerio. *op.cit.* p. 546.

seguridad social, el garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección a los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado”. Asimismo, en los artículos 208 al 210 A de la Sección Segunda el Título Segundo considera aspectos de las prestaciones sociales institucionales y las prestaciones de solidaridad social, en donde incluyen cuestiones como el mejoramiento de la calidad de vida, alimentación y la vivienda, promoción de la regularización del estado civil, el impulso y desarrollo de actividades culturales y deportivas, entre otras.

En el Artículo 5º la LSS, señala: "La organización y administración del Seguro Social, en los términos consignados en esta Ley, están a cargo del organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, de integración operativa tripartita, en razón de que a la misma concurren los sectores público, social y privado, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual tiene también el carácter de organismo fiscal autónomo. Sobre el particular, en referencia a su papel de organismo fiscal autónomo podríamos comentar en tal carácter cuenta con la facultad para iniciar demandas contra las empresas que no cumplan con las aportaciones correspondientes de acuerdo con la LIMSS. Las experiencias que se han tenido con las empresas privadas no siempre han sido las mejores ya que han recurrido a practicas como el conocido como "outsourcing" que las libera de cumplir con el IMSS por no ser empleados de ellas. Otra practica común es el "sub registro" a través del cual los trabajadores en apariencia reciben salarios menores a los que pagan en realidad, por lo que existe una doble afectación ya que por un lado al trabajador, al registrarlo con un sueldo menor su aportación a su cuenta individual que le representará un menor ahorro para su retiro y, por otro lado afecta al IMSS en sus cuotas sociales.

La ultima reforma a la LSS publicada en el DOF el 18 de mayo de 2022, nos muestra una estructura que considera seis Títulos, 319 Artículos y 29 Transitorios.

La estructura del articulado de la LSS busca garantizar la seguridad social como derecho fundamental de las personas trabajadoras en materia de salud, asistencia médica, medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para su bienestar individual y colectivo en México. El IMSS como organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios ha tenido un papel fundamental para que la población trabajadora y sus familias cuenten con el derecho legítimo de recibir los beneficios derivados de la relación de trabajo que les permite el acceso a servicios indispensables para una vida mejor.

En relación con el tema de este trabajo se comenta con las reformas en el SAR, fue que la LSS incluyó en su Capítulo VI: “Del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez”, la Sección Séptima “De la cuenta individual y de las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos de Ahorro para el Retiro” que nos refiere al artículo 159. Entre las definiciones de los conceptos ahí considerados se encuentran:

- I. Cuenta individual.
- II. Individualizar.
- III. Pensión, la renta vitalicia o el retiro programado.
- IV. Renta vitalicia.
- V. Retiro programado
- VI. Seguro de sobrevivencia.
- VII. Monto constitutivo.
- VIII. Suma asegurada.

Por otra parte, es de destacarse que el IMSS de acuerdo con el número de afiliados es la institución de seguridad social más importante en México. Al 30 de junio de 2022⁸⁸, se tienen registrados 21´068,708 (veintiún millones sesenta y ocho mil setecientos ocho) puestos de trabajo. De ellos 86.9 % son permanentes y 13.1%

⁸⁸ IMSS. Comunicación Social. Boletín No. 341/2022.

son eventuales. En cuanto a los salarios, al cierre de junio el salario base de cotización promedio de los puestos de trabajo afiliados al IMSS alcanzó el monto de \$ 480.1 (cuatrocientos ochenta pesos con diez centavos). A esa fecha el número de patrones registrados fue de 1'064,631 (un millón sesenta y cuatro mil seiscientos treinta y un) con una tasa positiva de variación anual de 5.2 %. El número de afiliados al IMSS a junio de 2022 respecto a la población de 130'262,220 que se estima tiene México en el 2022⁸⁹ representa el 16.2%.

3.5.1. Reforma que adiciona y deroga diversas Disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro 2020

Con las reformas a la LSS y a LSAR, consideradas en el Decreto publicado en el DOF el 16 de diciembre del 2020, se estarían modificando algunas de las condiciones básicas del retiro con el objetivo de que un mayor número de trabajadores estén en posibilidades de acceder a una pensión. En efecto, dicha reforma busca ampliar la cobertura del sistema pensionario con el fin de aumentar el porcentaje de la población que logre una pensión; así como incrementar la suficiencia del monto a recibir en su vida de pensionado que le permita una vez que haya decidido retirarse de la vida laboral, cubrir sus necesidades mínimas de subsistencia.

Entre lo que se podría destacar de dicha reforma tenemos:

- a) El elemento básico y fundamental de esta reforma es el incremento porcentual gradual en las aportaciones en las cuentas para el retiro de los trabajadores. Dicho incremento, conforme al Segundo transitorio del Decreto, será resultado de los mayores montos en las aportaciones de los patrones de manera "voluntaria" realizarán en un plazo de ocho años, comenzando en el año 2023 y concluyendo en el 2030. Con lo que el porcentaje de las aportaciones tripartita a las cuentas de retiro de los trabajadores, se estima que pasaría del 6.5% actual, al 15.0% del SBC en

⁸⁹ <https://datosmacro.expansion.com>.

el 2030. La aportación del trabajador por cesantía y vejez permanecerá en 1.125% del SBC. La aportación del Gobierno Federal por cesantía y vejez se mantendrá en 0.225% del SBC hasta el 31 de diciembre del 2022, pero a partir del 2023, la dejará de aportar;

- b) Otra condición que es de destacar, es el menor número de semanas de cotización en el IMSS que un trabajador necesita registrar para acceder a una pensión. Sobre este particular, el Cuarto Artículo Transitorio establece “En la fecha en que entre en vigor el presente Decreto las semanas de cotización que se requieren para obtener los beneficios señalados en los artículos 154 y 162 de la Ley, así como para el cálculo de la pensión garantizada prevista en el artículo 170 serán 750 semanas cotizadas y se incrementará anualmente veinticinco semanas hasta alcanzar en el año 2031, las establecidas en dichos preceptos”. Al respecto, para el año 2031 el número de semanas considerado será de 1,225, o más;
- c) Bajo esa misma filosofía, la reforma considera un esquema flexible para que los trabajadores obtengan la Pensión Mínima Garantizada (PMG) que estará en función de la edad, el salario promedio del trabajador y, las semanas de cotización. Se estima la PMG será mayor a la actual (Artículo 141). La pensión garantizada (PG) que podría recibir un trabajador al jubilarse estaría en un rango de \$ 2,622.00 a \$ 8,241.00 y rondaría en un monto promedio de \$ 4,315.00 (30 por ciento superior a la pensión garantizada sin reforma). El monto se determinará con base en el promedio del SBC percibido durante la carrera laboral (actualizado con el INPC a la fecha de pensión), el total de semanas cotizadas y la edad de retiro (a partir de los 60 años). La PG se actualizará anualmente conforme al INPC;
- d) Otro elemento que podría ayudar a incrementar el monto de las pensiones de los trabajadores es el límite al monto de las comisiones que cobran las Afores considerado en el Artículo 37 del Decreto.

3.6 Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En cuanto al ISSSTE, sus antecedentes como institución de seguridad social quizás los podríamos ubicar cuando analizamos los aspectos de la relación de trabajo entre el gobierno y sus trabajadores que ya estaba de manifiesto, aun cuando no de una manera muy definida en el artículo 123 de la Carta Magna de Querétaro. En su etapa inicial ante las indefiniciones del Derecho que debería normar esas relaciones que se atribuían a la norma civil, fue que el 12 de agosto de 1925 bajo el gobierno de Plutarco Elías Calles, se publicó en Diario Oficial la Ley de Pensiones Civiles de Retiro, que en su capítulo II estableció la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro cuyo objeto era el de recaudar y administrar los recursos destinados a las pensiones. Dicha ley fue sustituida por las que se publicaron en el Diario Oficial el 13 de marzo de 1946 y el 31 de diciembre de 1947.

El ISSSTE es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para administrar los seguros, prestaciones y servicios establecidos en la ley cuyo Decreto se publicó en el DOF el 30 de diciembre de 1959. Esta institución vino a sustituir a la Dirección de Pensiones Civiles que era la encargada de las prestaciones a los empleados públicos. De manera oficial el ISSSTE inició sus servicios el 1º de enero de 1960. En dicho Decreto el presidente Adolfo López Mateos emitió la iniciativa para reformar el Artículo 123 Constitucional que permitió considerar dos Apartados: el “A” referente a las relaciones obrero-patronales y el “B” para normar las relaciones entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores.

Con el fin de atender demandas de sus afiliados en materia de créditos a la vivienda y pensiones, y cumplir con lo que establece el artículo 5º de su ley: contribuir al bienestar de los trabajadores y sus familiares, se publicó Decreto en el DOF el 27 de diciembre de 1983 la creación del Fondo de la Vivienda del ISSSTE como órgano público desconcentrado y, el 31 de marzo de 2007, se modificó la LISSSTE y se creó el Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado (PENSIONISSSTE), como órgano público desconcentrado encargado

de administrar las cuentas individuales e invertir los recursos de los trabajadores afiliados, excepto los de las subcuentas del fondo de la vivienda.

La reforma de la LISSSTE que se publicó en el DOF del 31 de marzo del 2007, vino a responder a las reformas al Sistema de Ahorro para el Retiro y se aprovechó para realizar una revisión de sus seguros y prestaciones por lo que se agrupó los 21 seguros y prestaciones en los cuatro grandes seguros: de salud, de riesgos de trabajo, de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y de invalidez y vida. Además, estableció el sistema de cuenta individual para financiar las pensiones, mientras se incrementa la edad y años de servicio como requisitos para pensionarse en el sistema transicional de reparto. Así mismo, en sus 6 Títulos y 254 Artículos hay ya referencia específica al Fovissste, el Pensionisste, y a las cuentas de contribución definida (CD) y las transferencias de Derechos con otras instituciones de seguridad social.

La estructura del articulado de la LISSSTE busca garantizar la seguridad social como derecho fundamental de las personas trabajadoras en materia de salud, asistencia médica, medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para su bienestar individual y colectivo en México. El ISSSTE como organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios ha tenido un papel fundamental para que los trabajadores del Estado y sus familias cuenten con el derecho legítimo de recibir los beneficios derivados de la relación de trabajo que les permite el acceso a servicios indispensables y que se manifiesten en una vida mejor.

Por lo que se refiere a la población derechohabiente del ISSSTE⁹⁰ a diciembre del 2021 se integraba por 3'120,526 trabajadores, 1'271,949 pensionados lo que da una cifra de 4'392,475 asegurados directos. Pero si a las cifras anteriores agregamos los familiares de los trabajadores 8'353,933 y 934,669 de los familiares de los pensionados se tendría un total de 13'681,077 que

⁹⁰ ISSSTE. Anuario Estadístico 2021. Población derechohabiente.

representan el 10.9% de los 126´014,024 de la población total que de acuerdo con el Censo de Población del INEGI⁹¹ México tenía en ese año.

A manera de resumen, aun con la discrepancia que pudiese originar el número de la población mexicana a considerar para calcular la cobertura de IMSS y el ISSSTE en seguridad social, de acuerdo con las cifras anteriores la misma podría ser de alrededor del 30%. Dicha cifra aumentará significativamente si se incluyen en las cifras del IMSS a los familiares de los trabajadores activos y de los jubilados.

En la búsqueda de cifras de población afiliada a servicios de salud, encontramos que las personas de 15 años y más, según la última Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS) 2017⁹² en ese año eran 91.4 millones de personas que en ese rango de edad reconocían estar afiliadas a algún sistema. En términos porcentuales se tenía la siguiente distribución: Seguro Popular 37.8; IMSS 36; ISSSTE 4.9 y otros 17.3. Aun con las limitaciones de las cifras de cobertura social, es de destacar que el Seguro Popular superaba al IMSS y no se diga al ISSSTE, por lo que, aun cuando no sea el tema directo de este trabajo, se considera que la eliminación del Seguro Popular es otra mala decisión de política social del actual gobierno que ha dejado sin el apoyo de servicios de salud a gran parte de la población, en especial a los segmentos más marginados. La creación en el 2020 del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) como organismo descentralizado sectorizado a la Secretaría de Salud en la realidad no ha cumplido hasta ahora y no se ve como ni cuando lo hará, con lo que en su página⁹³ señala como su objetivo: “proveer y garantizar la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados a las personas sin seguridad social, así como impulsar, en coordinación con la Secretaría de Salud en su calidad de órgano

⁹¹ <https://www.inegi.org.mx>boletines>.

⁹² <http://www.inegi.org.mx/programas/eness/2017/default.html>.

⁹³ <https://www.gob.mx>insabi>.

rector acciones orientadas a lograr una adecuada integración y articulación de las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud”.

Buscando solucionar lo que no ha logrado hacer el INSABI es que ahora se creo mediante Decreto publicado en el DOF el 22 de agosto de 2022, el organismo público descentralizado denominado Servicios de Salud del Instituto Mexicano para el Bienestar (IMSS-BIENESTAR). Su objetivo realmente es de admirar ya que a la letra señala que es “brindar a las personas sin afiliación a las instituciones de seguridad social atención integral gratuita médica y hospitalaria con medicamentos y demás insumos asociados, bajo criterios de universalidad e igualdad de condiciones que les permita el acceso progresivo, efectivo, oportuno de calidad y sin discriminación alguna”. El logro del objetivo esperemos que se alcance tomando en cuenta el creciente número de personas que no tiene acceso a la seguridad social beneficiando así a los menos favorecidos y marginados.

Pero la realidad nos indica que el gran problema de salud seguirá ya que en estos tiempos de pandemia y post-pandemia, lo que ha quedado evidente es la incapacidad de los funcionarios responsables de atenderla, la falta de planeación que considere programas de vacunación eficientes, con personal, equipos y medicinas suficientes que hubiesen podido evitar la muerte de personas que por negligencia han sido victimas de las políticas populistas del gobierno actual, en donde para colmo de irresponsabilidad e incapacidad se les han caducado millones de vacunas para el coronavirus (COVID-19).

3.6.1 La necesaria reforma a la LISSSTE

Con el fin de avanzar en la búsqueda de mejorar el sistema de pensiones en México, y teniendo como antecedente la reforma a la LSS de diciembre del 2020, en el futuro cercano se hace necesario realizar una reforma a la LISSSTE, con el fin de que los trabajadores del Apartado B del Artículo 123 también se beneficien con una mejor expectativa de ingresos, o Tasa de Retorno, cuando lleguen a la edad de retiro. Para complementar la reforma de las pensiones, se esperaría que en el

corto plazo se presente ante el Congreso de la Unión, una propuesta sobre el particular.

En este tema quizás lo que podría retrasar cualquier iniciativa del Gobierno Federal en el corto plazo, necesariamente se relacionaría con aspectos de tipo presupuestal ya que en la actual coyuntura política económica y social los aspectos relacionados con el tema de la política-política y las obras insignia, son las que resultan preponderantes. En efecto, con la estrategia de política social que se está siguiendo, busca mantener al partido de la llamada 4ª transformación en el poder el mayor tiempo posible.

Lo anterior se observa en materia de la asignación del gasto público con un manejo que ha dejado mucho que desear dadas las prioridades presupuestales establecidas. Si bien los apoyos que se brindan a través de los programas sociales resultan de gran impacto mediático para los beneficiarios, en su gran mayoría marginados, se considera que más pronto que tarde, la terca realidad vendrá a mostrar una situación de la falta de recursos fiscales suficientes para seguir manteniendo dichos programas, que van prácticamente a fondo perdido. Hay que señalar que si bien los recursos canalizados a dichos programas en el corto plazo impactan positivamente en las cifras del consumo, en nada contribuyen a restablecer una base estructural necesaria para atender el grave problema de la pobreza y la marginación social, ni tampoco posibilitan avanzar en el logro de dicho objetivo, como sería el brindarles oportunidades de empleos formales y permanentes a los adultos y a los niños y jóvenes de posibilidades de estudiar con una perspectiva de un mejor nivel de vida.

No deberemos olvidar que en la historia reciente de México, en especial en el gobiernos de Fox y el actual de López que surgieron como una esperanza de cambio para lograr que las condiciones fueran mejores para la mayoría de la población, desafortunadamente no han resultado lo que se esperaba ya que ha sido evidente la pérdida de oportunidades para las nuevas generaciones y obvio para el país, que han tenido su origen en políticas principalmente económicas, que se derivaron de gobiernos populistas que en su afán de justificarse al amparo del

beneficio social para las mayorías, han llevado a México a situaciones de crisis que se ha reflejado en la pérdida de empleos formales con seguridad social y una pauperización creciente, en especial de la clase trabajadora y una reducción en el número de ciudadanos que formaban parte de la llamada clase media en México. Lo anterior, como resultado de la poca de inversión pública y en especial la privada nacional y extranjera tan importantes y necesarias en sectores claves de la economía como lo son: las energías renovables, infraestructura energética y de comunicaciones, educación e investigación en tecnologías de nuevas generaciones que son reflejo de la falta de confianza en las políticas públicas, la inseguridad y la certeza jurídica.

No olvidemos que en un ambiente de desconfianza en las políticas públicas de un gobierno, los principales indicadores de las economías se deterioran rápido, lo difícil es recuperar sus niveles ya que necesariamente, ello deberá manifestarse en la recuperación de la confianza al gobierno, lo cual no es tan sencillo, y que desafortunadamente se refleja en la pérdida en el nivel de vida y carencia de oportunidades para sus habitantes que tienen la esperanza de un mejor futuro.

Como botón de muestra de lo anterior, se tiene que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), dio a conocer el 5 de agosto del 2021, los resultados de la **“Medición multidimensional de la pobreza en México 2018-2020”**. Este reporte que elabora cada dos años, toma como referencia la información de la “Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares” (ENIGH), del Instituto Nacional de Estadística y Geografía”. Se reconoce que las transferencias del gobierno no fueron suficientes para compensar la caída de los ingresos laborales de las personas. Es de resaltar los datos de las personas en **situación de pobreza**, ya que en 2018, había 51.9 millones de personas en dicha situación, mientras que en 2020, también año de la pandemia de COVID-19, dicha cifra llegó a 55.7 millones. Por lo que se refiere a la población en **situación de pobreza extrema** su número se incrementó en 2.1 millones, por lo que el total pasó de 8.7 a 10.8 millones. En cuanto a las personas en situación de **pobreza moderada**, su cifra se incrementó 1.7%, pasando en ese período de 43.2 a 44.9

millones. CONEVAL define a los mexicanos en pobreza extrema por ingresos como: aquellas personas que tienen percepciones totales por debajo del valor de la canasta alimentaria y tienen tres o más carencias sociales.

Es de destacarse también, el señalamiento que el CONEVAL hace en el sentido de qué si bien las transferencias aumentaron en forma significativa, se perdió progresividad. Lo anterior significa que el decil más pobre recibió menos proporción de estos subsidios los cuáles beneficiaron a la población ubicada en deciles de población con ingresos mayores, de ahí que haya surgido la recomendación de identificar a los grupos prioritarios más desprotegidos para fortalecer los programas a esos grupos, tanto en zonas urbanas como rurales.

CONEVAL en la medición de pobreza toma como referencia las siguientes seis carencias en el ejercicio de los derechos sociales:

1. Rezago educativo;
2. Acceso a servicios de salud;
3. Acceso a seguridad social;
4. Calidad y espacio de vivienda;
5. Servicios básicos de vivienda; y,
6. Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad

De los indicadores de carencia anteriores, el que se relaciona con el tema del presente trabajo es: Acceso a la seguridad social, en dónde el criterio técnico considera “Prestación para trabajadores subordinados: salud, SAR/AFORE e incapacidad laboral”.

Desgraciadamente, es necesario señalar que para México y el resto de los países si bien la pandemia del COVID 19 y sus variantes, los seguirá afectando por un tiempo incierto, no deberemos pasar por alto que en nuestro caso, la crisis económica también ha sido resultado de una serie de decisiones políticas tomadas aún antes del inicio de la presente administración, entre las que destaca: la cancelación del nuevo aeropuerto de la CDMX; y ya en funciones el gobierno del partido morena: las medidas de austeridad mal entendidas; la revocación y/o

revisión de algunas de los aspectos de la reforma energética del gobierno de Peña Nieto, la desaparición de importantes programas sociales como el Seguro Popular, las Estancias Infantiles, y otros actos relacionados con decisiones de cancelar inversiones del sector privado por medio de “consultas ciudadanas”, que se manifestaron en una falta de certeza jurídica y estado de derecho, que se reflejan en falta de confianza en las políticas económicas del gobierno de la 4a.T.

Fue así que los factores anteriores, además de la reducción persistente de la inversión pública, también se inhibió a la inversión privada, lo cual se manifestó en caídas consecutivas en el Producto Interno Bruto en los primeros años de este gobierno, al registrar dicho indicador según cifras del INEGI, caídas de 0.1% en 2019, 8.3% en 2020 y en 2021, aún cuando registró un crecimiento del 5.0%, no compensa las caídas de los dos primeros años del actual gobierno. Es de señalar que las perspectivas de la economía, aún con el efecto del T-MEC se ve muy difícil que la economía nacional logre una recuperación sostenida antes de 2024. Con lo que una vez más el país, por un gobierno que no ve más allá de lo político y la manera de mantenerse en el poder, estaría perdiendo la oportunidad de avanzar y mejorar las perspectivas de un mejor y sólido crecimiento de su economía con la generación de beneficios sociales para todos y en especial en salud, seguridad social y educación, para aquéllos a los que de manera reiterada dice, son su prioridad: los pobres.

Cabe agregar que el 1º de septiembre de 2022 la Junta de Gobierno de Banxico⁹⁴ dio a conocer los resultados de las “Encuestas sobre las expectativas de los especialistas en economía del sector privado” en las cuales resalta que los analistas ven los siguientes problemas de gobernanza como los principales obstáculos para crecer: inseguridad pública, falta de Estado de Derecho, incertidumbre política, impunidad y corrupción. Los porcentajes de respuesta sobre

⁹⁴ Encuesta sobre las expectativas de los especialistas en economía del sector privado: agosto 2022. banxico.org.mx

las principales barreras, además de la gobernanza (45%), destacan los problemas de inflación (18%), las condiciones externas (15%) e internas (13%).

Es de preocupar la proyección que se hace de la situación económica y social del país al cierre del actual gobierno, ya que desde ahora se estima que ni en el 2024 la economía recuperará el nivel que tenía en el 2018. Por lo que el siguiente presidente del partido o coalición política que gane la elección tendrá un reto mayúsculo en las distintas tareas de la administración pública que han sido afectadas en lo esencial por el “austericidio” y las ocurrencias que han sido características de este gobierno y que además del despilfarro de recursos en proyectos sin respaldo técnico y financiero, han puesto en riesgo a la misma seguridad nacional como se ha visto en los días recientes con el robo de información a la Secretaría de la Defensa Nacional. Así que quien encabece el próximo gobierno, deberá volver a lo básico: convocar a la unidad nacional y familiar eliminando los adjetivos que en los últimos años nos han dividido como sociedad. Asimismo, requerirá de programas económicos y sociales que respondan a una planeación de largo plazo como se demanda a cualquier gobierno responsable de un país cuyos logros lo habían colocado en los primeros 15 lugares de la economía mundial. Para ello será también necesario avanzar en los temas de seguridad pública y la certeza legal que generen la confianza para que los capitales nacionales y extranjeros vean al país como su mejor opción con base en sus recursos naturales y humanos que se complementan con una ubicación geográfica estratégica para los negocios. Lo anterior, sin duda favorecerá la creación de empleos mejor remunerados con la llegada de empresas con tecnologías avanzadas que permitirá contar con trabajadores capacitados para enfrentar los retos que la nueva realidad presenta. El deterioro por malas políticas económicas y sociales es casi inmediato, la recuperación desgraciadamente no es sencilla, toma tiempo y resulta onerosa en lo económico y desafortunadamente, en lo social. Las transformaciones con fundamentos sólidos y la planeación adecuada se podría justificar, pero debe tenerse en cuenta que son procesos que toman tiempo por lo que sus resultados no son rápidos. Un sexenio no es suficiente.

4.LOS TRABAJADORES Y LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO

En este capítulo, con los antecedentes expuestos en los apartados anteriores se presentan algunas consideraciones necesarias de tomar en cuenta con la finalidad en primer lugar, de llevar a cabo un análisis del SAR y del importante papel que en su funcionamiento y objetivos tiene su órgano regulador: la CONSAR y, en segundo lugar, con el resultado de dicho análisis se propongan algunas acciones que permitan a los trabajadores contar con una mejor tasa de reemplazo en el momento de su jubilación. Obviamente, lo anterior enmarcado en la imperiosa necesidad de que las representantes de los trabajadores tengan un espacio en los órganos de dirección y en sus Comités de Riesgos Financieros y de Inversión de las Afores.

4.1 La participación de los Trabajadores en las Administradoras de Fondos para el Retiro

La participación de los representantes de los trabajadores en las Afores se considera que éste es un asunto de gran relevancia que requiere ser considerado en una reforma al SAR. La importancia de la participación de los trabajadores a través de sus representantes, en las Afores sería un acto de justicia social ya que resulta inaceptable que los dueños de los recursos del sistema no participen en sus órganos de decisión. Se considera conveniente su participación, al igual que lo hacen los socios en las empresas privadas, con el fin de contar de “primera mano” con la información relevante sobre las políticas y estrategias que se están aplicando para lograr los mejores resultados de las inversiones que se hacen con sus ahorros las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos de Retiro (SIEFORES).

No deberemos soslayar el hecho de que es el único negocio en el cual al dueño del capital le cobran una comisión por administrarlo y además, no cuenta con ninguna garantía de parte de los administradores en cuanto a los resultados positivos de las inversiones, ni tampoco tiene la posibilidad de emprender cualquier acción legal contra de los administradores de sus derechos fiduciarios que ha

puesto en su custodia, por cualquier resultado negativo por alguna mala práctica o errónea decisión de negocio anteponiendo los intereses de la empresa o del grupo financiero a las cuales pertenece la Afore. Esto tomando en cuenta que las Afores son sociedades que participan en los mercados de dinero y capitales nacional y extranjero al cual acuden en busca de financiamiento algunas de las empresas y/o bancos o instituciones financieras del grupo al cual pertenecen. Este sin duda, es otro de los problemas que enfrenta el sector de las Afores ya que la mayoría de ellas son parte de grupos comerciales y/o bancarios como son Afores Azteca, Electra, Citibanamex, Inbursa, XXI Banorte, Profuturo (Grupo Bal), Sura (Bancolombia), Principal (The Vanguard Group EUA), hecho que sin duda dificulta a autoridad del sector su trabajo de supervisión y aplicación generalizada de la norma correspondiente.

Asimismo, se considera que la participación de representantes de los trabajadores les permitiría además de un importante acercamiento con los directivos de la Afore para facilitarle a sus representados la solución de alguna duda o problema con su cuenta. Además, les permitiría contar con la información necesaria para dar a conocer a sus representados de manera oportuna y fundada sobre los resultados alcanzados y atender cualquier duda o petición que los trabajadores tuviesen y apoyarlos en el acercamiento con las Afores, lo que también posibilitaría atender la queja constante y reiterativa del mal servicio y atención que reciben en sus tramites y gestiones los cuentahabientes en las Afores.

4.2 El cobro de Comisiones a los Trabajadores.

Sobre este tema se comenta que con el objetivo de reducir el nivel de las comisiones que cobran las Afores a los trabajadores, la Junta de Gobierno de la CONSAR en el 2019 (DOF 22 de agosto) y en 2021 (DOF 21 de mayo) publicó Acuerdos en relación con las Políticas y Criterios a aplicar en la materia, incluyendo una metodología para el cálculo del máximo de comisiones a que se refiere el párrafo octavo del Artículo 37 de la LSAR. Para ello estableció como referencia el promedio aritmético de las comisiones de los Sistemas de Contribución Definida de los EUA, Colombia y Chile.

El 26 de octubre del 2021, se publicaron en el DOF Modificaciones al Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, por el que dicta Políticas y Criterios en materia de Comisiones. En el Artículo tercero transitorio de dichas modificaciones se establece que el máximo al que se sujetarán las comisiones que cobren las Afores, se publicará en la pagina de internet de la CONSAR, “por primera vez a más tardar el último día hábil de octubre de 2021. Posteriormente, dicho máximo será notificado anualmente según lo establecido en el artículo Segundo, párrafo tercero, del presente Acuerdo.”

Sin embargo, la Junta de Gobierno de la CONSAR, con fundamento en el párrafo octavo del Artículo 37 del Decreto del 16 de diciembre de 2020, publicó en su pagina que la comisión máxima que podrán cobrar las Afore a partir del 2022, sería 0.57% sobre el saldo de los activos administrados. Es de destacar la manera unilateral cómo se estableció el monto de la comisión, al estilo del actual Gobierno, ya que primero se publica en el DOF el Acuerdo y por ese hecho las Afores deberían acatarlo. Se sabe que algunas de las Afore interpusieron un recurso de Amparo pero la intervención del gobierno logró que el juez desechara los recursos.

Las Afores argumentaron que no era posible aceptar, cómo se establece en el artículo 37 de la reforma, que las comisiones estuvieran sujetas a un máximo que resultara del promedio aritmético de los cobros en materia de comisiones en los sistemas de contribución definida de los Estados Unidos de América, Colombia y Chile, por considerar inaceptable tomar como referencia países cuyos sistemas no resultan comparables con el SAR de México.

En este tema como ya se comentó, hubo resistencia por parte de las Afores para aceptar reducir el monto que cobran a los trabajadores por administrar sus ahorros lo que se hizo evidente cuando la CONSAR incumplió con la fecha para publicar en su pagina de internet “por primera vez a más tardar el último día hábil de octubre de 2021”. En efecto, las platicas con las Afores sobre las comisiones tardó más de lo estimado, e incluso se supo de los amparos que algunas de ellas promovieron, por lo que fue hasta el 31 de diciembre de 2021, cuando en su página publicó las Comisiones vigentes en 2022, quedando en los siguientes porcentajes:

4. AFORE	COMISIÓN 2022
5. Azteca	0.57
6. Citibanamex	0.57
7. Coppel	0.566
8. Inbursa	0.57
9. Invercap	0.57
10. Pensionisste	0.53
11. Principal	0.57
12. Profuturo	0.57
13. Sura	0.57
14. XXI Banorte	0.57

La CONSAR con fundamento en el párrafo octavo del Artículo 37 del Decreto del 16 de diciembre de 2020, las redujo para el 2022 bajo el argumento que los ingresos que les generan las comisiones resultaban excesivos, sin tomar en cuenta que son básicos para financiar los gastos administrativos y de sistemas, que se relacionan con las oficinas de atención a sus cuentahabientes o aforados.

Sobre este tema, algunas manifestaciones de las Afores fueron en el sentido de que el establecer un nivel de las comisiones lo consideraron inaceptable; esto, tomando en cuenta las condiciones tan disímolas de sistemas de pensiones de los países que se toman como referencia para establecer el nivel de las comisiones para el SAR en México. Argumentaron que el nivel de las comisiones debería ser resultado de las condiciones del mercado mexicano, y tomando en cuenta la calidad del servicio y atención a los cuentahabientes, así como de los rendimientos que deriven de la competencia entre las Afores.

Por otra parte, es conveniente señalar que, aún con la reforma realizada a la LSS en diciembre del 2020, se considera que el sistema de pensiones en México adolece de elementos legales y financieros que garanticen una tasa de reemplazo cercana al nivel de su último salario del trabajador. De acuerdo con algunas estimaciones realizadas por la CONSAR, se calcula que dicha tasa de reemplazo con los actuales niveles de salario dicha tasa estaría alrededor del 30%. El tema de las comisiones que cobran las Afores por el manejo de los ahorros de los trabajadores es sin duda un asunto que aun requiere de atención y análisis.

4.3. La necesaria Participación y Representación de los Trabajadores en los Órganos de Decisión de las Administradoras de Fondos para el Retiro

La participación de los trabajadores permitiría coadyuvar con la CONSAR en su papel de órgano regulador y supervisor del SAR. En efecto, considero que el exceso en la regulación le representa un problema que no le permite cumplir de manera satisfactoria con sus responsabilidades de control, supervisión y vigilancia del correcto objetivo que debe alcanzarse con las inversiones de recursos que no pertenecen al Gobierno Federal: el mejor rendimiento posible. Este problema se acentúa conforme pasa el tiempo ya que el monto de los recursos y cuentas administradas está aumentando día con día.

Con el fin de dimensionar tamaño e importancia del SAR se tiene que al cierre de agosto de 2022⁹⁵, el número de cuentas llega 71.4 millones de cuentas y el monto de recursos es 5,168,711 millones de pesos, que representan un poco más del 20 % del Producto Interno Bruto (PIB) de México. No se omite señalar que la participación de los trabajadores en los órganos de decisión de las AFORES, vendría a complementar la participación que las distintas representaciones sindicales, CTM, CROM, CROC Y FSTE, tienen actualmente en el Comité Consultivo y de Vigilancia y en la Junta de Gobierno de la CONSAR.

Es por ello que se está planteando que la solución al problema necesariamente pasa por las modificaciones que son necesarias realizar a los distintos ordenamientos legales que constituyen el marco jurídico al que deben someterse los distintos participantes en las AFORES, sean trabajadores, patrones y gobiernos. Lo que por su importancia requeriría de la aprobación del Congreso de la Unión por ser una Reforma Constitucional.

⁹⁵ EL SAR en números cifras al cierre de julio de 2022. CONSAR. www.gob.mx.

4.4. Propuesta de Reforma a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

El actual Sistema de Ahorro para el Retiro es prácticamente un sistema incipiente ya que el 1º de julio del año 2022, se cumplieron sus primeros 25 años. Se trata de un sistema con muchos retos por delante ya que como está estructurado de ninguna manera está garantizada una tasa de reemplazo que represente para el trabajador una cantidad que se acerque a su último salario. En efecto, según la CONSAR⁹⁶, existen cálculos que indican que su pensión si acaso, podría estar cercana a una tercera parte del mismo e incluso, dicha institución estima que la cobertura de la población que calificaría para una pensión se ubica en un 25% de los trabajadores que cotizan a lo largo de su vida laboral, lo cuál sin duda, es también una manifestación del grave problema que se origina por la economía informal.

Tampoco deberemos pasar por alto que aún quedan importantes reformas pendientes como la LISSSTE, tomando en consideración la realizada a la LSS de 2020, de la cual, por cierto, existen muchas dudas de su éxito ya que como quedó estructurada depende “prácticamente” del compromiso hecho por los empresarios para incrementar sus aportaciones del 6.5% actual a 15% del Salario Base de Cotización, en un periodo que va del año 2023 al 2030. Las dudas del cumplimiento de dicho compromiso por parte de los patrones son las cambiantes circunstancias de la economía derivadas de factores externos e internos, qué en un momento dado, podrían ser motivos de pretexto para evitar cumplir con su compromiso. Pero, aún y cuando cumplieran con su ofrecimiento en las aportaciones no deberemos soslayar el fenómeno de la inflación, ya que podría llevar a una ilusión financiera y pensar que sí se contará con los recursos suficientes y necesarios para financiar las pensiones de los trabajadores que con tanta ilusión se han esforzado para constituir un fondo que les permita un retiro de la vida laboral con la esperanza y la confianza de contar con un respaldo financiero adecuado a su nivel de vida.

⁹⁶ www.consar.gob.mx.

En el tema de las pensiones por las experiencias con manifestaciones de los “beneficiarios” en algunos países con sistemas más “maduros” como son los europeos, conforme pasa el tiempo el descontento y sus reclamos son más frecuentes y demandantes de reformas para mejorar el nivel de los montos de pensión y servicios asociados a ella. Seguramente que dichas manifestaciones seguirán ante situaciones coyunturales que se están presentando a nivel mundial, derivadas de la pandemia COVID-19, la guerra en Ucrania, la inflación generada por factores como el rompimiento de las cadenas de suministro que han repercutido en los precios de los energéticos y los alimentos.

Los párrafos anteriores buscan llevarnos a la reflexión para proponer algunas ideas que se considera necesarias para mejorar el SAR y lograr una mejor tasa de reemplazo de los trabajadores que se pensione bajo el sistema de cuentas individuales. Entre las propuestas que se hacen están las siguientes:

1. Por su naturaleza y responsabilidades la CONSAR debe ser un órgano autónomo, cuyo Presidente tenga un nombramiento por un período de nueve años. Lo anterior, considerando que en los 25 años del sistema la Consar ha tenido 21 Presidentes, lo cual no ayuda a tener la estabilidad y una planeación a largo plazo necesario para estabilizar los resultados de las inversiones de las Afores;
2. Establecer algún mecanismo que permita ir capitalizando los rendimientos y no estén sujetos a las volatilidades de los mercados. Tal vez se podría pensar en flexibilizar las reglas de inversión que permitan la compra de acciones de empresas en ramas o sectores nacionales o extranjeros estratégicos que se considere puedan “garantizar” un rendimiento sin riesgos especulativos;
3. Sin duda, también ayudaría el realizar una simplificación en la normatividad del SAR. Ello ayudaría a las autoridades y a las Afores a concentrarse en lo sustantivo del SAR: seguridad y mayores rendimientos en las inversiones con los ahorros de los trabajadores;
4. Adecuar el Régimen de Inversión establecido por la CONSAR a las tendencias mundiales relacionadas en el tema de las nuevas tecnologías, apoyando proyectos

que posibiliten a México ser generador de proyectos innovadores en tecnologías e Inteligencia Artificial (IA), y no seguir como hasta ahora, siendo un simple usuario o maquilador de herramientas tecnológicas originadas en centros de investigación del extranjero. Lo que también podría ayudar a reducir la gran concentración de recursos invertidos en instrumentos del Gobierno federal, los que no necesariamente garantizan rendimientos superiores a la inflación. De ahí que un gran reto será poner candados para evitar que parte de la masa de recursos acumulados la pueda utilizar el gobierno para financiar su déficit presupuestal.

5. Se deberá revisar el régimen fiscal con el fin de incentivar las inversiones privadas que generen fuentes de empleo que conlleven capacitación y generación de innovaciones tecnológicas en zonas marginadas que cuentan con recursos naturales y humanos hasta ahora, por alguna circunstancia histórica han quedado rezagadas.

6. Adecuar el régimen fiscal que se aplica en materia de aportaciones que realizan al SAR los patrones y los trabajadores, dado el importante monto de recursos de ahorro que representan y la seguridad que a largo plazo tienen, dada la estructura del sistema.

7. Es necesario reformar la norma para que en cada una de las Afore participen representantes de los trabajadores en sus órganos de administración y en Comités con el fin de conocer de las políticas de riesgos e inversiones que se están siguiendo en la búsqueda de cumplir con lo que establece la LSAR: certeza, seguridad en las inversiones y obtener los mejores rendimientos de las inversiones.

8. La CONSAR deberá establecer un plazo para depurar el padrón de las cuentas que considera la estadística, ya que el número de cuentas de más de 70 millones, se considera que es muy grande en relación con los trabajadores registrados en el IMSS e ISSSTE, por lo que debe haber duplicidades por homonimias, personas que ya no están activos o que desafortunadamente ya no viven.

9. La informalidad sin duda es un gran reto al que se deberá atender de manera prioritaria, lástima que el entorno y ambiente de inseguridad y certeza jurídica no

ayuden a la creación de más empleos y mejor remunerados que desalienten el que los trabajadores sigan “alimentando” dicho problema.

10. Es importante seguir trabajando en la llamada educación financiera de los trabajadores y de la población con el fin de que den la importancia a sus cuentas en las Afores y al ahorro, ya que ahora únicamente las atienden cuando se acerca la fecha de su jubilación. La educación financiera deberá comenzar desde la niñez con la inclusión del tema del ahorro en los programas lectivos.

Una reforma a fondo del sistema de pensiones tendrá implicaciones positivas en varios ámbitos de la vida económica y social del país. La reforma no se le debe ver exclusivamente como un tema de bienestar individual, es un tema de bienestar social y que cruza con seguridad nacional, finanzas públicas, mercado laboral, mercados financieros; eso es lo que hace precisamente una reforma transversal por lo que es necesario un consenso mucho más amplio.

Se deben tomar decisiones en el corto plazo para reformar y fortalecer el SAR. México no es el único país que enfrenta la problemática con sus sistemas de pensiones, ya que el mundo está viviendo un cambio secular en materia demográfica y del mercado del trabajo, situación que pone en duda los beneficios para los trabajadores de los sistemas de pensiones.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La representación de los trabajadores en los órganos de dirección y administración de las AFORES se considera necesaria ya que la fuerza laboral es sin duda el elemento más importante de la actividad económica del país, y el monto de sus ahorros en los 25 años del SAR ya son parte fundamental del ahorro interno nacional. El tema de las pensiones es un asunto multifactorial y residual del marco jurídico y económico al amparo del cual los trabajadores establecen una relación laboral en la cual aportan sus conocimientos y habilidades que les permiten obtener un ingreso y a raíz de las reformas a la LSS que entraron en vigor en 1997, cuando se establecieron las cuentas individuales, se vieron obligados a ahorrar para su etapa de retiro.

SEGUNDA. La representación de los trabajadores en las AFORES es un tema de gran relevancia, ya que el número de cuentas de los trabajadores supera los 70 millones y su monto de recursos supera el 20 % del Producto Interno Bruto (PIB) de México. Es por ello que se están planteando modificaciones que son necesarias realizar a los distintos ordenamientos legales que constituyen el marco jurídico al que deben someterse los distintos participantes en las AFORES, sean trabajadores, patronos y gobierno.

TERCERA. La representación en los órganos de decisión de las AFORES, vendría a complementar la participación que las distintas representaciones sindicales tienen actualmente en el Comité Consultivo y de Vigilancia y en la Junta de Gobierno de la CONSAR.

CUARTA. La participación de representantes de los trabajadores en los órganos de decisión se considera necesaria como un acto de justicia social. En efecto, el que no participen los dueños del capital de las AFORES, los priva del conocimiento de las políticas de riesgos e inversión que esas empresas están tomando, a través de las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos de Retiro (SIEFORES). Asimismo, es conveniente que las autoridades sean proactivas para obligar a las

AFORES a brindar a los trabajadores una atención oportuna con servicios de calidad y calidez que justifiquen el cobro de comisiones, ya que es el único negocio en el cual se cobra a los dueños del dinero por administrarlo sin mayor compromiso en cuanto a los resultados de las inversiones. El cobro de la comisión también debería estar relacionada con los resultados positivos de las inversiones.

QUINTA. Será necesaria una proponer una Reforma Constitucional para modificar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con el fin de dar autonomía a la CONSAR otorgándole estatus de órgano constitucional autónomo. Debemos considerar que la CONSAR es una institución que crea normas asociadas con sus funciones específicas que se derivan del marco establecido en la Constitución y las leyes secundarias. Asimismo, tomando en cuenta lo que se argumenta que el objetivo del SAR es a largo plazo, la presidencia de la CONSAR debería tener la duración de nueve años, con posibilidad de extender su nombramiento por un periodo adicional. Con ello se lograría lo que hasta ahora no ha tenido esa comisión: estabilidad y un plan a largo plazo que brinde certidumbre a los trabajadores y patronos de que los objetivos y metas en rendimientos de los ahorros se lograrán. En los 25 años de la CONSAR ha tenido 21 presidentes.

SEXTA. Es conveniente modificar la LSAR así como las leyes del SS e ISSSTE para considerar dentro de los órganos de Administración y en los Comités de Riesgos y de Inversiones la participación de representantes de trabajadores designados por las organizaciones sindicales (CTM, CROM, CROC y FSTSE) que forman parte del Comité Consultivo y de Vigilancia y de la Junta de Gobierno de la CONSAR. Ello permitiría conocer de primera mano las políticas que se están aplicando en las inversiones de sus ahorros y sus resultados.

SÉPTIMA. El 1º de julio de 2022 se cumplieron 25 años del SAR. Parecería un plazo muy corto para ver resultados, pero no deberemos perder de vista que ya han comenzado a pensionarse lo que podríamos llamar la “primera generación Afore”. En el caso de los trabajadores del IMSS en los regímenes 73 eran necesarias un mínimo de 500 semanas de cotización y los de la Ley de 1997, 1,250 semanas. Con la reforma de diciembre del 2020, el dígito se redujo a 750 semanas, temporalmente

sólo durante el año de 2021 y se incrementarán las semanas 25 por año hasta 2031. Esperamos que un mayor número de trabajadores puedan jubilarse, pero como lo han reconocido las autoridades, su ingreso estimado a su retiro o tasa de reemplazo resultará menor de lo estimado. De ahí que también se considera necesario hacer planteamientos para lograr que los resultados de las inversiones que las AFORES hacen con recursos de trabajadores en términos reales sean los más altos posible.

OCTAVA. A 25 años de establecido el SAR, vislumbramos un sistema que requiere una simplificación importante en materia regulatoria que por un lado, evite a las Afores y a la propia CONSAR pérdidas de tiempo en actividades que no son las relevantes y le restan efectividad en el logro de su objetivo: seguridad y los mejores rendimientos de las inversiones con los recursos de los trabajadores; y por otro, que en los cambios a la Ley del SAR y demás ordenamientos como la LFT, la LSS y la LISSSTE se considere incluir a representantes de los trabajadores en los órganos de administración y su participación en los Comités de Riesgos y de Inversiones de las AFORES.

NOVENA. Por considerar que no responde a la realidad es necesario eliminar la “muletilla” que de manera cotidiana emplean los distintos actores del SAR para justificar pérdidas: “el resultado de las inversiones debe verse a largo plazo”. Bajo esa frase buscan justificar los resultados negativos al argumentar “se trata de inversiones a largo plazo por lo que las perdidas se revierten”. Lo anterior podría parecer cierto; sin embargo, deberemos tomar en cuenta que cualquier minusvalía afecta el saldo del ahorro y por lo tanto, con un monto de capital menor las ganancias se reducen, lo que se traduce en una pérdida inmediata desde el punto de vista económico.

DÉCIMA. Otro factor básico que está directamente relacionado con los resultados de las inversiones es: la alta concentración histórica de las inversiones en valores gubernamentales por alrededor del 50%, por lo que para mejorarlos será necesaria la revisión de las Disposiciones de Carácter General que establecen el Régimen de Inversión al que deben sujetarse las Siefores. Dicha revisión atendiendo el largo plazo de las inversiones podría considerar otras opciones en campos relacionados

con empresas y centros de investigación generadores de nuevas tecnologías que le permitan al país aprovechar el talento humano que ante la falta de oportunidades en México son captados por empresas del exterior. Debemos pasar de ser un país consumidor a desarrollador e innovador en proyectos relacionados con Inteligencia Artificial (IA) y la llamada tecnología del metaverso que “es una nueva colección de experiencias digitales donde se apalancan tecnologías como realidad virtual o realidad aumentada con otras interfaces” que empuja a una nueva economía y a aprendizajes digitales de producción sin que los empleados tengan que desplazarse como sucede en la actualidad.

DECIMAPRIMERA. No se debe pasar por alto que cada año el monto que se incluye en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en el rubro de pensiones es incremental. El total para pensiones que se ha presupuestado para el 2023 es de \$1 billón 333 mil 343 millones (4.2% del PIB, 8.3% superior al de 2022). En el 2022 fue de \$ 1 billón 230 mil 536 millones (4.1 % del PIB).

DECIMASEGUNDA. Resulta de la mayor importancia desde el punto de vista de las finanzas públicas, los aspectos sociales y el empleo que la economía del país entre en un “circulo virtuoso” de crecimiento que brinde expectativas de un mejor futuro para todos: más inversión, más empleos directos e indirectos, menos informalidad, mejores sueldos y salarios, más impuestos para financiar de manera “sana” la educación y los programas sociales, incluyendo las pensiones. De ahí que ojalá, que no se dejen pasar las oportunidades que en aun en la actual coyuntura económica de crisis se presentan para México y se tomen decisiones que permitan reactivar la economía aprovechando el T-MEC, los recursos naturales, mano de obra capacitada y ventajas geográficas para generar confianza y certidumbre en empresas relacionadas con las cadenas de suministro de EUA y Canadá a través de lo que se denomina “nearshoring”, o relocalización de los negocios.

DECIMATERCERA. En caso de persistir la falta de representantes de los trabajadores en las Afores está en riesgo no sólo la importante suma de recursos que los trabajadores han acumulado en sus cuentas individuales a lo largo de 25 años, sino algo más importante: su expectativa de tener una vida digna y tranquila

en su etapa de retiro por el sacrificio hecho a lo largo de su vida laboral: anteponer el ahorro al consumo inmediato.

MESOGRAFÍA

OBRAS GENERALES

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho burocrático mexicano, México, Porrúa, 1995.
- ALBIOL MONTESINOS, Ignacio. CAMPS RUÍZ, Luis Miguel. LÓPEZ GANDIA, Juan. SALA FRANCO, Tomás. Compendio de Derecho del Trabajo, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1999.
- DÁVALOS, José. Derecho del Trabajo I, 6ª edición, Porrúa, México, 1999.
- DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo, T.I. 20ª Edición, Porrúa, México, 2011.
- DE BUEN LOZANO, Néstor. La decadencia de la seguridad social, en Kurzcyn Villalobos, Patricia (coord.), Evolución y tendencias recientes del derecho del trabajo y de la seguridad social en América, México, IJ, UNAM, 2006.
- DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, 6ª edición, T.I., Porrúa, México, 1980.
- DION, Michelle L. Workers and welfare. Comparative institutional change in twentieth century Mexico, Kindle Edition, Pittsburgh, University Press, 2010, position 1401-1429, 1475-1509, en FARFÁN MENDOZA, Guillermo Alejandro, Resiliencia y Cambio Institucional: Las reformas recientes a los de los sistemas de pensiones en Brasil y México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2018.
- FARFÁN MENDOZA, Guillermo Alejandro. Resiliencia y Cambio Institucional: Las reformas recientes a los sistemas de pensiones en Brasil y México. Universidad Nacional Autónoma de México, 2018.
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, 63ª edición, Porrúa, México, 2011.
- GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo, 6ª edición, Porrúa, México, 1973.
- KEYNES, John Maynard. Breve tratado sobre la Reforma Monetaria, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- KURCZYN VILLALOBOS, PATRICIA-ZAVALA GAMBOA, ÓSCAR. (coords), A cinco años de la reforma laboral: Efectos, Perspectivas y Retos, Homenaje a Néstor de Buen Lozano, tirant lo Blanch, Ciudad de México, 2019.

MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL I. Derecho Administrativo, 2º curso, 5ª edición, OXFORD. México, 2002.

MARQUET GUERRERO, Porfirio. Los Regímenes de Seguridad Social en México, 1ª edición, Porrúa, México, 2012.

MARQUET GUERRERO, Porfirio. El Contrato y la Relación de Trabajo, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003.

MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier, Artículo 123, Varios Autores: Ochenta años de vida constitucional en México, México, IJ, UNAM, Cámara de Diputados, 1988.

MORA ROCHA J. MANUEL. Elementos de Derecho Burocrático, México, 2007, Porrúa.

RUBLI KAISER, Federico, Reforma de Pensiones en México: Avances, Logros y Retos, CONSAR, 2017.

SERRA ROJAS ANDRÉS. Derecho Administrativo, Tomo 1º, 14ª edición, México, Porrúa, 1988.

SUÁREZ ARÉVALO, Patricia, Historia de la Ley del Seguro Social. Reformas, adiciones, modificaciones y derogaciones: de 1943 a agosto de 2006, México, Editorial Porrúa, 2007. Recopilación documental de Exposición de motivos del Decreto que reforma la Ley del Seguro Social, 31 de diciembre de 1970.

TRUEBA URBINA, Alberto. La primera constitución político-social del mundo, Porrúa, México, 1971.

TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo, 6ª edición, Porrúa, México, 1981.

TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, Porrúa, México, 1971.

VÁSQUEZ COLMENARES, Pedro. Pensiones en México. La Próxima Crisis, Siglo XXI Editores, México, 2012.

VILLORO TORANZO, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho, 8ª edición, Porrúa, México, 1988.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

CABANELAS DE TORRES, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual, Tomo IV, 11ª edición, Heliasta, Argentina, 1977.

CABANELAS DE TORRES, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, 21ª edición, Tomo IV, Heliasta, Argentina, 1977.

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental, 11ª edición, Heliasta, Argentina, 1993.

COROMINAS, Joan. Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana, 3ª edición, Gredos, España, 1987.

MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL. Diccionario Jurídico Contemporáneo. IURE editores, México, 2014.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario del Español Jurídico, 2019.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1917.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada DOF 28-05-2021.

Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, DO 05-12-1938.

Ley Federal del Trabajo, DOF 01-04-1970.

Ley Federal del Trabajo, DOF 30-11- 2012.

Ley Federal del Trabajo, DOF 01-05- 2019.

Ley Federal del Trabajo, DOF 18-05-2022.

Ley Federal del Trabajo, con jurisprudencia, Miguel Carbonel, Edgar S. Caballero. Actualizada a la reforma laboral 2019. 2ª, edición, 2020.

Ley Federal del Trabajo comentada, correlacionada y tematizada con sus reglamentos y otros ordenamientos. Alejandro G. Bertrand, C. alejandro Corona R. IMCP. 1º marzo 2020.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, DOF 28-12-1963.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, DOF 31-03-2007.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, DOF 28-05-2012.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, DOF 22-11-2021.

Ley del Seguro Social, DOF 12-03-1973.

Ley del Seguro Social, DOF 21-12-1995.

Ley del Seguro Social, DOF 12-12-1997.

Ley del Seguro Social, DOF 18-05-2022.

Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y de Reformas adicionales a las Leyes General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros para regular las Agrupaciones Financieras, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores y Federal de protección al Consumidor. DOF 23-05-1996.

Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, DOF 31-03-2007.

Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro DOF 24-08-2009.

HEMEROGRAFÍA

AGUILAR, Alberto. Nombres, nombres y...nombres. El Sol de México. 28 de julio 2022.

bmv.com.mx. LÍNEA DE TIEMPO, Consulta 3 de agosto, 2022.

COMISIÓN NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO. PREGUNTAS Y RESPUESTAS SIEFORES GENERACIONALES, México, 2019.

IMSS. Comunicación Social. Boletín No. 341/2022.

INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL. 102 Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2019.

ISSSTE. Anuario Estadístico 2021, Población derechohabiente.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. La Relación de Trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 95ª Reunión, 2006.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO. Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México, CONSAR, 2016.

SANTIAGO, Judith. Periódico El economista. 26 de julio 2018.

VERDUZCO REINA, Carlos Javier. Los Derechos Sociales en el Proyecto Constitucionalista de Venustiano Carranza, Revista de Investigación y Estudios Jurídicos CUEJ, México, noviembre-diciembre 2017.

FUENTES ELECTRÓNICAS

Banco de México. Sistema de Información Económica. www.banxico.org.mx.

Banco de México. Encuesta sobre las expectativas de los especialistas en economía del sector privado: agosto 2022. www.banxico.org.mx.

CONSAR. EL SAR en números cifras al cierre de julio de 2022. www.gob.mx.
www.consar.gob.mx.

DEL TORO HUERTA, Mauricio. La Declaración Universal de Derechos Humanos: un texto multidimensional, (fascículo 2), www.corteidh.or.cr. 2012.

Discurso del presidente Andrés López Obrador. 100 Días, Cuarto Año de Gobierno. <https://lopezobrador.org.mx>.

INEGI. <https://www.inegi.org.mx/boletines>.

INEGI. <http://www.inegi.org.mx/programas/eness/2017/default.html>.

INSABI. <https://www.gob.mx/insabi>.

MARQUET GUERRERO, Porfirio. Fuentes y Antecedentes del Derecho Mexicano del Trabajo, <https://archivos.juridicas.unam.mx>.

NUGENT RICARDO. La Seguridad Social: su Historia y sus Fuentes, en Instituciones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: Buen Lozano, Néstor de y Morgado Valenzuela, Emilio (coords). <https://goo.gl/yQqW1p>.

OIT. Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo, Tendencias 2022. <https://www.ilo.org>.

OIT. <https://www.ilo.org>. ILO Monitor on the world of work. Ninth edition, may 2022.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, 2019. <https://dpej.rae.es/lema/derecho2>.

Reforma Laboral. <https://www.nafta-law-com/2019/057-cambios-principales-de-la-reforma-laboral-en-mexico-2019>.

Revista Expansión. <https://datosmacro.expansion.com>.

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. Reforma Laboral, <https://www.reformalaboralmexico.com>.

3 INFORME DE GOBIERNO 2020-2021. <https://www.gob.mx/presidencia>.