



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho

La Seguridad Social en el Estado de Querétaro.
Pensiones y Jubilaciones.

Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de
Maestría en
Administración Pública Estatal y Municipal

Presenta
María Cristina Vega Prado

Dirigido por:
Mtro. Alberto Reyes Galván

Querétaro, Qro. octubre de 2020



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal

La Seguridad Social en el Estado de Querétaro.
Pensiones y Jubilaciones.

Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de
Maestro en Administración Pública Estatal y Municipal

Presenta:
María Cristina Vega Prado

Dirigido por:
Mtro. Alberto Reyes Galván

Mtro. Alberto Reyes Galván
Presidente

Dr. Raúl Ruiz Canizales
Secretario

Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez
Vocal

Mtra. Almendra Ríos Mora
Suplente

Mtro. Gerardo Servín Aguillón
Suplente

Centro Universitario, Querétaro, Qro.
Octubre 2020

Resumen

La Seguridad Social en México ha tenido avances importantes desde la Constitución de 1917, la expedición y evolución de la legislación secundaria del IMSS e ISSSTE y la legislación local, sin embargo tiene muchos retos como la garantía efectiva de este derecho para todos los mexicanos, la unificación de su regulación, los problemas financieros, la cultura de las aportaciones voluntarias para el retiro y la protección de los derechos de las personas adultas mayores, principalmente. El presente trabajo contiene una descripción de la evolución del derecho a la seguridad social en México y en el estado de Querétaro, realiza un estudio comparado en las entidades federativas y analiza brevemente el resultado de estudios actuariales de las obligaciones contingentes de pensiones y jubilaciones que muestra el déficit y el problema financiero a enfrentar en los próximos años aunado a que en la actualidad la mayoría de los entes públicos locales no realizan reservas financieras para enfrentar estas obligaciones. La mayoría de las entidades federativas cuentan con leyes de seguridad social, que crean sus propios sistemas de pensiones y jubilaciones y/o que crean sus institutos de seguridad social, algunas han optado por crear cuentas individuales de ahorro para el retiro e incentivan el ahorro voluntario de los servidores públicos. Para el Estado de Querétaro se propone una reforma constitucional que garantice la seguridad social, no solo de los trabajadores burocráticos, sino que incursione en incentivar el ahorro voluntario para el retiro de quienes se desarrollan en el empleo informal, también se propone el contenido mínimo para una Ley de seguridad social local.

(**Palabras clave:** Constitución, pensiones, seguridad social)

Summary

The Social Security in Mexico has made significant advances since the Constitution of 1917, the issuance and evolution of the secondary legislation of IMSS, ISSSTE and the local legislation, however, it has many challenges such as the effective guarantee of this right for all Mexicans, the unification of its regulation, financial problems, the culture of voluntary contributions for retirement and the protection of the rights of the elderly, mainly. The present work contains a description of the evolution of the right to social security in Mexico and the state of Querétaro, performs a comparative study in the federal entities and briefly analyzes the result of actuarial studies of contingent pension and retirement obligations that shows the deficit and the financial problem to face in the coming years added with the fact that currently most of the local public entities do not make financial reserves to cover these obligations. Most federal entities have social security laws, which create their own pension and retirement systems and / or create their social security institutes, some have chosen to create individual retirement savings accounts and encourage voluntary savings of public servants. For the State of Querétaro, a constitutional reform is proposed to guarantee social security, not only for bureaucratic workers, but also to encourage voluntary savings for the retirement of those who work in the informal employment, it is also proposed the minimum content for a local social security law.

(Key words: Constitution, retirement pension, social security)

Dirección General de Bibliotecas de la UAQ

Dedicatoria

Para Rubén, Miguel y Martín Luna.
Para mi familia.

Dirección General de Bibliotecas de la UAQ

Agradecimientos

Al Programa Titúlate de la Facultad de Derecho.
A mi Director de Trabajo, Mtro. Alberto Reyes Galván.

Resumen.....	iii
Summary.....	iv
Dedicatoria.....	v
Agradecimientos.....	vi
Índice.....	vii
Introducción.....	8
CAPÍTULO PRIMERO	
El derecho a la seguridad social en México	
1.1. Derechos sociales y de seguridad social. Antecedentes.....	10
1.2. Derechos de las personas adultas mayores.....	27
1.3. La seguridad social en las Entidades Federativas.....	30
CAPÍTULO SEGUNDO	
El Sistema de pensiones y jubilaciones	
2.1. IMSS e ISSSTE.....	33
2.2. Regulación en el Estado de Querétaro.	36
2.3. Regulación en las entidades federativas.....	41
2.4. Propuestas de estudios realizados.....	52
CAPÍTULO TERCERO	
Propuestas de reforma	
3.1. Propuesta para una iniciativa de reforma a la Constitución Política del Estado de Querétaro en materia de seguridad social.....	55
3.2. Propuesta de Ley de Seguridad Social del Estado de Querétaro, bases generales.....	58
Conclusiones.....	61
Bibliografía.....	63
Anexo Propuesta de Iniciativa de Ley que reforma la Constitución Política del Estado de Querétaro, en materia de Seguridad Social.....	65

La Seguridad Social en el Estado de Querétaro. Pensiones y Jubilaciones.

Introducción

La seguridad social es un derecho humano que protege aspectos en las personas que se ven reflejados en su calidad de vida, que forma parte del derecho del trabajo y que integran los derechos sociales. Así lo dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 123 y de ello devienen la evolución que ha tenido este derecho en la legislación secundaria que en la esfera federal se materializa con los seguros y servicios que prestan el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el primero para los trabajadores al servicio del Estado y el segundo para los trabajadores no burocráticos, principalmente; así como por los institutos de seguridad social de las entidades federativas.

Es en este punto donde la ubicación en la estructura constitucional del derecho en mención comienza con un primer reto, debido a que han quedado postergados algunos derechos de la seguridad social para aquellas personas que laboran en el ámbito informal por decisión (emprendedores, autoempleo, etc.) o por necesidad (falta de fuentes de empleo). De lo anterior se advierte que el derecho a la seguridad social actual nace de obligaciones conjuntas del estado, a través de sus instituciones; el patrón (que puede ser el mismo estado) y los trabajadores, es decir que está íntimamente relacionado con el acceso al trabajo formal. Entonces se requiere que el estado genere mecanismos que garanticen la seguridad social para este otro sector.

En este ámbito los gobiernos federal y local han implementado programas enfocados principalmente a la protección de la salud –atendiendo a su obligación constitucional en el Artículo 4º– y a entregar apoyos alimentarios y económicos a

las personas adultas mayores, lo que ha resultado ser para éste último, solo una solución emergente.

Con el presente trabajo se estudia el derecho a la seguridad social en el Estado de Querétaro realizando un análisis de la regulación federal y de las entidades federativas, así como el panorama que muestran los estudios actuariales que tienen como uno de sus objetivos identificar las obligaciones contingentes, es decir, aquellas que van adquiriendo por las condiciones de contratación laboral y por el paso del tiempo y para lo cual deben ser atendidas desde los aspectos financiero, presupuestal y social.

Se identifica que Querétaro es de los pocos estados que no han legislado para crear un sistema integral de pensiones y jubilaciones o contar con un instituto de seguridad social y como en el país y el resto de las entidades, tampoco ha previsto garantizar la seguridad social para todos sus habitantes.

Se propone, con base en el estudio comparado de la legislación local y tomando en consideración las propuestas de los estudiosos en la materia una reforma a la Constitución del Estado de Querétaro y se sugiere el contenido mínimo para una ley de seguridad social.

CAPÍTULO PRIMERO

Derechos Sociales y de seguridad social en México

1.1. Derechos sociales y de seguridad social. Antecedentes.

En México existen avances en el ámbito de los derechos sociales, entre los que encontramos el del derecho al trabajo, al que se encuentran interrelacionados los derechos de los trabajadores a una jornada adecuada de trabajo, vacaciones, servicios médicos, a la permanencia en el trabajo, a la jubilación o pensión, entre otros, existiendo un parteaguas con la promulgación de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que en su artículo 123 plasmó los derechos que por muchos años lucharon los mexicanos.

Sin duda el reconocimiento de los derechos laborales en la Constitución ha propiciado en el ámbito legislativo otras reformas y la creación de leyes, ha sentado las bases para la resolución de conflictos garantizando su cumplimiento siendo incluso ordenado en resoluciones judiciales y ha sido fundamento para la creación de políticas públicas en las diferentes esferas de la administración pública.

Sin embargo, aún hay asuntos pendientes y la dinámica social ha impuesto nuevos retos, como es el caso de las pensiones y jubilaciones, objeto del presente trabajo en el que se presenta un panorama en esta materia, respecto de los trabajadores de los entes públicos locales, que se está convirtiendo en un conflicto de tipo financiero y de respeto de los derechos laborales y de seguridad social, en aparente contraposición, y que forma parte de una situación complicada que enfrenta México en su sistema de pensiones y jubilaciones respecto de todos los trabajadores, no solo de los que forman parte del servicio público.

Su análisis exige la revisión de los derechos fundamentales, de los cuales se desprende el derecho al trabajo y su división en los derechos de seguridad social y de asociación. Resultando de los de seguridad social, los de vivienda, salud y

pensión, todos garantizados por nuestra Carta Magna, los Tratados Internacionales y la Jurisprudencia. Además de lo anterior resulta indispensable analizar los derechos de las personas adultas mayores, en el contexto de que han llegado a la edad de disfrutar del fruto de su trabajo llevado a cabo por muchos años.

Es preciso puntualizar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el derecho al trabajo y las bases para la seguridad social en su Artículo 123, fracción IX; separa la regulación del trabajo de aquéllos que se desempeñan en el servicio público y el resto de trabajadores, que en términos generales podríamos decir que son los que desarrollan actividades en el ámbito privado, y que si bien es cierto, ambos sectores se encuentran en un punto de inestabilidad respecto de las pensiones y jubilaciones.

Este trabajo abordará la problemática en el sector público, haciendo solamente una breve descripción del sistema de pensiones y del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) principalmente y realizando un enfoque a la regulación e implementación de estos derechos en el Estado de Querétaro.

Respecto de los derechos laborales y considerando solo una breve introducción, se adopta la información del estudio “Derecho humano al trabajo y derechos humanos en el trabajo”¹, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH):

“Los Derechos Humanos en el trabajo tienen su origen como derechos sociales en la Constitución Mexicana de 1917 y en la Constitución Alemana de Weimar de 1919, después de un largo proceso de desarrollo que arranca desde la Revolución Industrial.

El derecho al trabajo tiene tres elementos fundamentales:

¹ *Derecho humano al trabajo y derechos humanos en el trabajo*, (Documento Web) 2016, Comisión Nacional de los Derechos Humanos. <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/15-DH-trabajo.pdf>, 16 de octubre de 2019.

- 1) *libertad para ejercer cualquier profesión lícita sin injerencia de alguna autoridad pública;*
- 2) *derecho a tener un trabajo, que implica obligaciones positivas para el Estado, a fin de fomentar las circunstancias propicias para generar empleos;*
- 3) *dignidad, toda vez que el trabajo debe cumplir con un mínimo de condiciones justas.”*

El derecho al trabajo contiene a su vez otros derechos que tienden a defender la dignidad humana, pues como lo señala la CNDH, este no solo consiste en obtener un empleo, es así como describe:

Los derechos humanos en el trabajo incluyen, entre otros, el derecho a la seguridad social que tiene la persona para acceder a los sistemas de salud y protección social, a través de las instituciones establecidas para proporcionarlos, para que los trabajadores gocen de protección para el caso de enfermedad, accidentes generales, riesgos de trabajo, pensiones por incapacidad para el trabajo, viudez u orfandad, que constituyen un mínimo de seguridad social que los empleadores están obligados a otorgar a los trabajadores, derechos que configuran el derecho humano a un trabajo decente.²

En apoyo a lo anterior, se citan las características de los derechos sociales, que describe Rafael Sastre Ibarreche:

“... parece que es posible establecer un cierto acuerdo en torno a una serie de aspectos, a partir de los cuales la identificación de la categoría derechos sociales sea factible...”

- 1.o) *Una formulación básicamente vinculada a las ideas de igualdad y dignidad.*

² Ibidem, página 21.

2.o) *Un carácter prestacional fuertemente marcado, con la consiguiente implicación activa del estado.*

3.o) *Por último y derivadamente, la presencia de un conjunto de dificultades, reiteradamente destacadas por la doctrina, entre las cuales sobresale su relatividad, esto es, su condicionamiento por las circunstancias y datos económicos.”³*

Más adelante analizaremos cómo es que algunas circunstancias de administración y datos económicos o situación financiera del Estado influyen en el derecho al trabajo y específicamente en el derecho a la seguridad social.

Dada la naturaleza progresiva del derecho al trabajo, éste se integra de otros derechos relacionados con la forma en cómo se desarrolla el trabajo en cuanto al tiempo, la jornada, el descanso, las remuneraciones, el desarrollo humano, a la resolución de conflictos, entre otros.⁴

Del derecho al trabajo se desprende el derecho a la seguridad social que abarca una amplia gama de situaciones alrededor de éste que requieren de protección, por su impacto en el ámbito individual y colectivo de las personas, en su economía, vida familiar y desarrollo de la sociedad y en los aspectos como la salud, de recreación o de un retiro digno del propio trabajo una vez cumplidos requisitos de edad y años de servicio de acuerdo con la ley de la materia o por temas de invalidez.

Es así como la seguridad social puede conceptualizarse como un conjunto de derechos o un sistema para protegerlos:

³ SASTRE Ibareche, Rafael. *El derecho al Trabajo*, Ed. Trotta, Madrid, 1996, Pág. 73.

⁴ Derechos a ser indemnizado hasta con tres meses de salario o a ser reinstalado en su trabajo en caso de separación injustificada de su empleo, a percibir una remuneración doble para el caso de laborar jornada extraordinaria, a recibir capacitación y adiestramiento, a que los establecimientos de trabajo sean higiénicos y salubres, para coaligarse en defensa de sus intereses, a una jornada laboral, a gozar de seguros, de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades, de accidentes y de servicios de guardería, encaminados en la protección y bienestar de los trabajadores y sus familiares, a constituir sociedades cooperativas, a días de descanso, a la huelga, a dirimir sus conflictos obrero-patronales, a la obtención de créditos, a recibir su salario en moneda de curso legal circulante y no en especie, a percibir reparto de utilidades, de las mujeres embarazadas, a contratos individuales, a recibir una constancia escrita del número de días trabajados y el salario percibido, a que se le dé a conocer los reglamentos de seguridad e higiene, a un aguinaldo, a gozar de un periodo vacacional, al pago de una prima de antigüedad, etc.

“...la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia.”⁵

“...un sistema general y homogéneo de prestaciones, de derecho público y supervisión estatal que tiene como finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, mediante la redistribución de la riqueza nacional, especialmente dirigida a corregir supuestos de infortunio.”⁶

Para contar con estos derechos han existido diversas reformas constitucionales y legales refiriendo las más importantes que han sido analizadas en el documento *La Seguridad Social en México*, debido a que se considera han sido abordadas con claridad y siendo un tema sólo de contexto para abordar la problemática actual, que contribuye a entender la evolución de la seguridad social en México, a partir de la expedición de la Constitución de 1917:

1. Artículo 123 del texto original de la Constitución de 1917:

XXIX. Se consideran de utilidad social: el establecimiento de Cajas de Seguros Populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como es de cada Estado, deberán fomentar la organización de Instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.

2. Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 6 de septiembre de 1929, del artículo 123 constitucional:

⁵ HECHOS CONCRETOS SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL (Documento Web), Organización Internacional del Trabajo (OIT), https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf, 18 de octubre de 2019.

⁶ *La Seguridad Social en México* (Documento Web), Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2493/4.pdf>, 18 de octubre de 2019.

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

3. El 5 de diciembre de 1960, se publicó el decreto que reformó y adicionó el artículo 123 de la Constitución General de la República, el cual se dividió en los apartados, el A y el B.

Es importante también describir la expedición de leyes reglamentarias de la Constitución a partir de 1917, estudiadas en el mismo documento descrito líneas arriba:

1. 1925. Ley de Pensiones Civiles.
2. 1926. Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y Armada Nacionales.
3. 1938. Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.
4. 1943, 1973 y 1995. Ley de Seguro Social.

Destacando en la Ley de 1995, en vigor a partir del 1 de enero de 1997, que *“... en esta ocurre, entre otras cosas, la modificación radical al sistema de pensiones con el fin de asegurar su viabilidad financiera y una mayor equidad en el mediano y largo plazos.”*⁷

5. 1959, 1984, 2007. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

La nueva Ley del ISSSTE de 2007, entre otras cosas, establece nuevos esquemas para la administración de los fondos de retiro.

6. 1963. “Derivado de las reformas al artículo 123 del Código Político de nuestro país de 1960, el 28 de diciembre de 1963, se publicó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del

⁷ Ibidem, página 6.

Artículo 123 Constitucional, la que derogó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941.”⁸

Y por último respecto de los antecedentes se describe brevemente la evolución de las Instituciones de Seguridad Social que se abrevia en la siguiente tabla⁹, haciéndose énfasis solamente en el sistema de pensiones:

INSTITUCIÓN	EVOLUCIÓN		SISTEMA DE PENSIONES
	AÑO DE CREACIÓN	TEMA	
IMSS	1943	Originalmente protegía sólo a los trabajadores del sector privado.	Se regula el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, protege para el caso de que el asegurado quede privado de trabajos remunerados a partir de los 60 años de edad, (cesantía) siempre y cuando tenga las semanas de cotización requeridas (1250) y 65 años (vejez), así como la muerte de los pensionados por este seguro.
ISSSTE	1959	Enfocado a los trabajadores del sector público.	Los trabajadores al Servicio de Estado tienen derecho al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada (60 años y 25 de cotización) y vejez (65 años y 25 de cotización), y su cuenta individual se puede operar por el PENSIONISSSTE o por una administradora que elija libremente el trabajador.
Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas	1976	Atiende al sector militar.	

La evolución normativa nos deja advertir ciertos avances del derecho a la seguridad social y en específico a la jubilación y pensión como objeto del presente estudio y la adaptación a la realidad financiera de nuestro país, que resulta compleja por la necesidad de atender el derecho a la protección a la salud, como uno de los rubros que cubren tanto el IMSS como el ISSSTE.

Ley del ISSSTE

Esta Ley tiene su antecedente inmediato en la Ley de Pensiones Civiles de Retiro de 12 de agosto de 1925, que fue abrogada por la Ley del Instituto de

⁸ Ibidem.

⁹ Elaboración propia con base en la información de *La Seguridad Social en México*, Op. Cit.

Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1959, misma que tuvo vigencia hasta la entrada en vigor de la nueva ley publicada el 27 de diciembre de 1983, esta última abrogada el 31 de marzo de 2007, fecha en la que se aprobó la ley que rige hasta la fecha. En la siguiente tabla veremos algunas diferencias de las leyes en cuanto a los derechos de la seguridad social de los trabajadores al servicio del estado y específicamente al derecho a la pensión:

De los derechos de la seguridad social

Concepto	Ley ISSSTE 1959	Ley ISSSTE 1983	Ley ISSSTE 2007
Salud	Seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad	Medicina preventiva Seguro de enfermedades y maternidad Servicios de rehabilitación física y mental;	De salud, que comprende: Atención médica preventiva, Atención médica curativa y de maternidad, y Rehabilitación física y mental;
Riesgo de trabajo	Seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales;	Seguro de riesgos del trabajo;	De riesgos del trabajo;
Retiro	Jubilación Seguro de vejez Seguro de invalidez Seguro por causa de muerte	Seguro de jubilación Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios Seguro de invalidez Seguro por causa de muerte Seguro de cesantía en edad avanzada	De retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y De invalidez y vida.
Indemnización	Indemnización global	Indemnización global	
Créditos	Préstamos hipotecarios; Créditos para la adquisición en propiedad, de casas o terrenos para la construcción de las mismas, destinados a la habitación familiar del trabajador;	Préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos y/o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos	Préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos;

	Préstamos a corto plazo	Préstamos a mediano plazo Préstamos a corto plazo	Préstamos personales: a) Ordinarios; b) Especiales; c) Para adquisición de bienes de consumo duradero, y d) Extraordinarios para damnificados por desastres naturales;
Arrendamiento	Arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto	Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto	
Servicios	Servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia;	Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes	Programas y servicios de apoyo para la adquisición de productos básicos y de consumo para el hogar;
	Promociones que mejoren la prestación técnica y cultural y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y de su familia;	Promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación	Programas culturales;
	Servicios de reeducación y readaptación de inválidos;	Servicios integrales de retiro a jubilados y pensionistas	Atención a jubilados, Pensionados y discapacitados, y
		Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil	Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil
		Servicios turísticos	Servicios turísticos
		Servicios funerarios	Servicios funerarios, y
		Programas educativos y de capacitación	Programas de fomento deportivo.
		<u>Sistema de ahorro para el retiro.</u>	

Los derechos se dividen en seguros y servicios, respecto de los cuales se han definido o clasificado de forma distinta, pero que no se diferencian mucho respecto de su objetivo, destacando en la Ley de 1983 la prestación del Sistema de ahorro para el retiro y el seguro de cesantía en edad avanzada.

En el artículo de definiciones, se diferencia la Ley de 2007, que entre otras adiciona la “Cuenta Individual” como *aquella que se abrirá para cada Trabajador en el PENSIONISSSTE o, si el Trabajador así lo elige, en una Administradora, para que se depositen en la misma las Cuotas y Aportaciones de las Subcuentas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, de ahorro solidario, de aportaciones complementarias de retiro, de aportaciones voluntarias y de ahorro de largo plazo, y se registren las correspondientes al Fondo de la Vivienda, así como los respectivos rendimientos de éstas y los demás recursos que puedan ser aportados a las mismas.*

En el artículo 10, 12 y 14, respectivamente esta Ley se preveía desde 1959 la recopilación de datos para la previsión de situaciones para “encauzar las prestaciones” o en su evolución, para “encauzar y mantener el equilibrio financiero de los recursos” con base en estadísticas y cálculos actuariales.

La Ley de 2007 prevé el registro de datos en expedientes electrónicos, que no está de más mencionar, en razón de que llama la atención la reforma del 24 de diciembre de 1986, en la cual se deroga el artículo 13 que establecía la obligación de las entidades y dependencias públicas de entregar información al ISSSTE, siendo causa de responsabilidad no proporcionarla.

La Ley de 2007 también dispone respecto de la información que se proporcione a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y a las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR.

Sueldo base, cuotas y aportaciones para las pensiones.

Ley ISSSTE 1959	Ley ISSSTE 1983	Ley ISSSTE 2007
<p style="text-align: center;">CAPITULO SEGUNDO De los Sueldos, Cuotas y Aportaciones</p>	<p style="text-align: center;">TITULO SEGUNDO Del Régimen Obligatorio</p> <p style="text-align: center;">CAPITULO I Sueldos, Cuotas y Aportaciones</p>	<p style="text-align: center;">TÍTULO SEGUNDO DEL RÉGIMEN OBLIGATORIO</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO I SUELDOS, CUOTAS Y APORTACIONES</p>

<p>Artículo 14.- El sueldo básico que se tomará en cuenta para los efectos de esta ley, se integrará solamente con el sueldo presupuestal, el sobresueldo y la compensación de que más adelante se habla, excluyéndose cualquiera otra prestación que el trabajador percibiera con motivo de su trabajo.</p> <p>Sueldo presupuestal es la remuneración ordinaria señalada en la designación o nombramiento del trabajador en relación con la plaza o cargo que desempeña.</p> <p>"Sobresueldo" es la remuneración adicional concedida al trabajador en atención a circunstancias de insalubridad o carestía de la vida del lugar en que presta sus servicios.</p> <p>"Compensación" es la cantidad adicional al sueldo presupuestal y al sobresueldo que se otorga discrecionalmente en cuanto a su monto y duración a un trabajador en atención a las responsabilidades o trabajos extraordinarios relacionados con su cargo o por servicios especiales que desempeñe y que se cubre con cargo a la partida específica denominada "Compensaciones Adicionales por Servicios Especiales".</p> <p>El sueldo básico, en la forma expuesta, estará sujeto a las cotizaciones establecidas en los artículos 15 y 20 de esta ley y el mismo se tomará en cuenta para determinar el monto de los seguros, pensiones, subsidios y préstamos que la misma establece.</p> <p>El sueldo básico de los trabajadores de los organismos públicos se determinará con sujeción a los lineamientos que fija el presente artículo.</p>	<p>Artículo 15.- El sueldo básico que se tomará en cuenta para los efectos de esta Ley se integrará solamente con el sueldo presupuestal, el sobresueldo y la compensación de que más adelante se habla, excluyéndose cualquiera otra prestación que el trabajador percibiera con motivo de su trabajo.</p> <p>Sueldo presupuestal es la remuneración ordinaria señalada en la designación o nombramiento del trabajador en relación con la plaza o cargo que desempeña.</p> <p>"Sobresueldo" es la remuneración adicional concedida al trabajador en atención a circunstancias de insalubridad o carestía de la vida del lugar en que presta sus servicios.</p> <p>"Compensación" es la cantidad adicional al sueldo presupuestal y al sobresueldo que se otorga discrecionalmente en cuanto a su monto y duración a un trabajador en atención a las responsabilidades o trabajos extraordinarios relacionados con su cargo o por servicios especiales que desempeñe y que se cubra con cargo a la partida específica denominada "Compensaciones Adicionales por Servicios Especiales".</p> <p>Las cotizaciones establecidas en los artículos 16 y 21 de esta Ley, se efectuarán sobre el sueldo básico, hasta por una cantidad que no rebese diez veces el salario mínimo general que dictamine la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, y será el propio sueldo básico, hasta por la suma cotizable, que se tomará en cuenta para determinar el monto de los seguros, pensiones, subsidios y préstamos que otorga esta Ley.</p> <p>El sueldo básico de los trabajadores de los organismos públicos se determinará con sujeción a los lineamientos que fija el presente artículo.</p>	<p>Artículo 17. El Sueldo Básico que se tomará en cuenta para los efectos de esta Ley, será el sueldo del tabulador regional que para cada puesto se haya señalado.</p> <p>Las Cuotas y Aportaciones establecidas en esta Ley se efectuarán sobre el Sueldo Básico, estableciéndose como límite inferior un Salario Mínimo y como límite superior, el equivalente a diez veces dicho Salario Mínimo.</p> <p>Será el propio Sueldo Básico, hasta el límite superior equivalente a diez veces el Salario Mínimo del Distrito Federal, el que se tomará en cuenta para determinar el monto de los beneficios en los seguros de riesgos del trabajo e invalidez y vida establecidos por esta Ley.</p> <p>Las Dependencias y Entidades deberán informar al Instituto anualmente, en el mes de enero de cada año, los conceptos de pago sujetos a las Cuotas y Aportaciones que esta Ley prevé. De igual manera deberán comunicar al Instituto cualquier modificación de los conceptos de pago, dentro del mes siguiente a que haya ocurrido dicha modificación.</p>
<p>Artículo 15.- Todo trabajador comprendido en el Artículo 1º de este ordenamiento, deberá aportar al Instituto una cuota obligatoria del ocho por ciento del sueldo básico que disfrute.</p> <p>Dicha cuota se aplicará en la siguiente forma:</p> <p>I. 2 % para cubrir el seguro de enfermedades no profesionales y maternidad.</p>	<p>Artículo 16.- Todo trabajador incorporado al régimen de este ordenamiento, deberá cubrir al Instituto una cuota fija del ocho por ciento del sueldo básico de cotización que disfrute, definido en el artículo anterior.</p> <p>Dicha cuota se aplicará en la siguiente forma:</p> <p>I. 2.75% para cubrir los seguros de medicina preventiva, enfermedades, maternidad y los</p>	<p>Artículo 42. El seguro de salud se financiará en la forma siguiente:</p> <p>I. A los Trabajadores les corresponden las siguientes Cuotas:</p> <p>a) Una Cuota de dos punto setenta y cinco por ciento del Sueldo Básico para financiar al seguro de salud de los Trabajadores en activo y Familiares Derechohabientes, y</p> <p>b) Una Cuota de cero punto seiscientos veinticinco por ciento del</p>

<p>II. 6% como aportación para tener derecho a las prestaciones señaladas en las fracciones IV a XIV del artículo 3º.</p>	<p>servicios de rehabilitación física y mental;</p> <p>IV. 3.50% para la prima que se establezca anualmente, conforme a las valuaciones actuariales, para el pago de jubilaciones, pensiones e indemnizaciones globales, así como para integrar las reservas correspondientes conforme a lo dispuesto en el artículo 182 de esta Ley;</p>	<p>Sueldo Básico para financiar al seguro de salud de los Pensionados y Familiares Derechohabientes;</p> <p>II. A las Dependencias y Entidades les corresponden las siguientes Aportaciones:</p> <p>a) El equivalente al siete punto trescientos setenta y cinco por ciento del Sueldo Básico financiará al seguro de salud de los Trabajadores en activo y sus Familiares Derechohabientes, y</p> <p>b) El equivalente al cero punto setenta y dos por ciento del Sueldo Básico para financiar el seguro de salud de los Pensionados y sus Familiares Derechohabientes;</p> <p>III. El Gobierno Federal cubrirá mensualmente una Cuota Social diaria por cada Trabajador, equivalente al trece punto nueve por ciento del salario mínimo general para el Distrito Federal vigente al día primero de julio de mil novecientos noventa y siete actualizado trimestralmente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor al día de la entrada en vigor de esta Ley. La cantidad inicial que resulte, a su vez, se actualizará trimestralmente, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.</p> <p>Estos porcentajes incluyen gastos específicos de administración del seguro de salud.</p> <p>Artículo 75. Las Dependencias y Entidades cubrirán una Aportación de cero punto setenta y cinco por ciento del Sueldo Básico por el seguro de riesgos del trabajo.</p> <p>Artículo 101. Las Cuotas y Aportaciones del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez se recibirán y se depositarán en las respectivas Subcuentas de la Cuenta Individual de cada Trabajador, de conformidad con las disposiciones que emita la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.</p> <p>Artículo 102. Las Cuotas y Aportaciones a que se refiere este Capítulo serán:</p> <p>I. A los Trabajadores les corresponde una Cuota de seis punto cincuenta por ciento del Sueldo Básico;</p> <p>II. A las Dependencias y Entidades les corresponde una Aportación de retiro de dos por ciento, y por cesantía en edad avanzada y vejez, de tres punto</p>
---	---	--

	<p>II. 0.50% Para cubrir las prestaciones relativas a préstamos a mediano y corto plazo;</p> <p>III. 0.50% para cubrir los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil; integrales de retiro a jubilados y pensionistas; servicios turísticos; promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y de recreación y servicios funerarios;</p> <p>V. El porcentaje restante se aplicará para cubrir los gastos generales de administración del Instituto exceptuando los correspondientes al Fondo de la Vivienda.</p> <p>Los porcentajes señalados en las fracciones I a III incluyen gastos específicos de administración.</p>	<p>ciento setenta y cinco por ciento del Sueldo Básico, y</p> <p>III. El Gobierno Federal cubrirá mensualmente una Cuota Social diaria por cada Trabajador, equivalente al cinco punto cinco por ciento del salario mínimo general para el Distrito Federal vigente al día primero de julio de mil novecientos noventa y siete actualizado trimestralmente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor al día de la entrada en vigor de esta Ley. La cantidad inicial que resulte, a su vez, se actualizará trimestralmente en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre, conforme al Índice Nacional del Precios al Consumidor.</p> <p>Para efecto de las Cuotas y Aportaciones de los Pensionados por riesgos del trabajo o invalidez, las cotizaciones antes mencionadas se realizarán con base en el monto de la Pensión que reciban.</p> <p>Los recursos a que se refiere este artículo se depositarán en las Subcuentas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.</p> <p>Artículo 140. Las prestaciones del seguro de invalidez y vida, se financiarán en la forma siguiente:</p> <p>I. A los Trabajadores les corresponde una Cuota de cero punto seiscientos veinticinco por ciento del Sueldo Básico, y</p> <p>II. A las Dependencias y Entidades les corresponde una Aportación de cero punto seiscientos veinticinco por ciento del Sueldo Básico.</p>
--	---	--

El sueldo básico para los efectos de la Ley del ISSSTE en las Leyes del 1959 y del 1983 referían sueldo presupuestal conceptualizado como el salario ordinario, del cual se excluían otros conceptos como las compensaciones, marcando una diferencia en la Ley de 1983 al establecer un tope con la siguiente fórmula: “...hasta por una cantidad que no rebase diez veces el salario mínimo general que dictamine la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos...”, la Ley de 2007 agrega un límite inferior de 1 salario mínimo y establece un tabulador regional.

Respecto al financiamiento para la seguridad social, éste se integra por una aportación del patrón y una del trabajador, que también ha evolucionado, misma que analizaremos más adelante.

La Ley de 1983 se reformó en 1993 en materia del Sistema de Ahorro para el Retiro, en el que las dependencias y entidades están obligadas a enterar al Instituto, el importe de las aportaciones correspondientes al sistema de ahorro para el retiro, mediante la constitución de depósitos de dinero en favor de cada trabajador. Las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro se dividen en dos subcuentas: la de ahorro para el retiro y la del Fondo de la Vivienda.

La Ley de 2007 crea el Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado, denominado PENSIONISSSTE, que tiene a su cargo administrar Cuentas Individuales e invertir los recursos de las Cuentas Individuales que administre, excepto los de la Subcuenta del Fondo de la Vivienda, estará sujeto para su operación, administración y funcionamiento, a la regulación y supervisión de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, debiendo cumplir con las disposiciones de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y las reglas de carácter general que emita dicha Comisión aplicables a las Administradoras. También se prevé la transferencia de derechos de los años de cotización entre el IMSS y el ISSSTE y viceversa, así como a otros regímenes de seguridad social.

La Ley de 1983 establece la regulación para la constitución, inversión y manejo de las reservas financieras y actuariales y la de 2007, amplía el tipo de reservas y además de las anteriores crea las de operación, de operación para contingencias y financiamiento y general financiera y actuarial, su registro contable, las características para su inversión, entre otros.

Ley del IMSS

La primera Ley del IMSS, publicada el 19 de enero de 1943, constituye el Seguro Social como un servicio público nacional, que se establece con carácter obligatorio.

A diferencia de la Ley de 1973 que la abroga y que tuvo su última reforma el 29 de diciembre de 1994, tenía como objetivo asegurar a todos los trabajadores en el país:

Artículo 3º- Es obligatorio asegurar:

I.- A los trabajadores que prestan a otra persona un servicio en virtud de un contrato de trabajo, ya sea en empresas privadas, estatales, de administración obrera o mixtas;

II.- A los miembros de sociedades cooperativas de producción, y

III.- A lo que presten sus servicios en virtud de un contrato de aprendizaje.

Y sólo hacía la siguiente excepción:

Artículo 4º- Quedan exceptuados del seguro obligatorio: el cónyuge, los padres y los hijos menores de dieciséis años del patrón, aun cuando figuren como asalariados de éste.

La Ley de 1973 introduce un listado de los trabajadores a los que les sería obligatorio para sus patrones proporcionarles el Seguro Social, que deja fuera algunos tipos de trabajo, que con las reformas que ha tenido esta ley ha incorporado nuevamente algunos.

La Ley de 1973 señala la finalidad de la seguridad social de “*garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.*”, que es complementada por la Ley de 1995 que dice “*así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.*”

Al igual que la Ley del ISSSTE establece un régimen obligatorio y un régimen voluntario y la Ley de 1995, que comienza vigor el primero de julio de 1997 adiciona que el IMSS es de integración operativa tripartita, en razón de que a la misma concurren los sectores público, social y privado, y de carácter de organismo fiscal autónomo.

De los seguros que comprende:

1943	1973	1995
<p>ARTÍCULO 2º- Esta Ley comprende el Seguro de:</p> <p>I.- Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales;</p> <p>II.- Enfermedades no profesionales y maternidad;</p> <p>III.- Invalidez, vejez y muerte, y</p> <p>IV.- Cesantía involuntaria en edad avanzada.</p>	<p>Artículo 11. El régimen obligatorio comprende los seguros de:</p> <p>I. Riesgos de trabajo;</p> <p>II. Enfermedades y maternidad;</p> <p>III. Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte;</p> <p>IV. Guarderías para hijos de aseguradas, y</p> <p>V. Retiro.</p>	<p>Artículo 11. El régimen obligatorio comprende los seguros de:</p> <p>I. Riesgos de trabajo;</p> <p>II. Enfermedades y maternidad;</p> <p>III. Invalidez y vida;</p> <p>IV. Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y</p> <p>V. Guarderías y prestaciones sociales.</p>

Al igual que en el régimen del ISSSTE contiene a la fecha una serie de prestaciones sociales en de promoción de la salud, deporte, cultura, recreativas, vacacionales, entre otras.

Del salario base de cotización.

Mientras la Ley de 1943 decía que se considera como salario “*el ingreso total que se obtiene el trabajador como retribución por sus servicios.*”, a partir de 1973, el salario base de cotización de integra con los “*pagos hechos en efectivo por*

cuota diaria, y las gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por sus servicios.” y excluye conceptos como despensa, ahorro, aportaciones, aportaciones adicionales, entre otros.

Como en el régimen ISSSTE, en el IMSS se crea el Sistema de Ahorro para el Retiro y el sistema de cuentas individuales, así como la pensión garantizada.

En el SAR, creado por reformas de 24 de febrero de 1992, los patrones están obligados a enterar al Instituto Mexicano del Seguro Social, el importe de las cuotas del 2% del salario base de cotización del trabajador, correspondientes al ramo de retiro, mediante la constitución de depósitos de dinero en favor de cada trabajador, mediante la entrega de los recursos correspondientes en instituciones de crédito u otras entidades financieras autorizadas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, para su abono en la subcuenta del seguro de retiro de las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro abiertas a nombre de los trabajadores.

Hasta aquí se vio que en México está reconocido el derecho a la pensión por vejez o a la jubilación, como parte de los derechos de la seguridad social y como consecuencia del propio trabajo que las personas realizan cumpliendo con requisitos de edad y años de servicio o semanas cotizadas ante el IMSS o el ISSSTE, sistema que con las reformas se convirtió en complejo, con un régimen financiero basado en la inversión de los recursos destinados para garantizar la seguridad social y que ahora es cuestionado por los problemas que enfrenta.

Más adelante se analiza cómo es que las administraciones públicas estatales y municipales evolucionaron en otros esquemas y cómo garantizan estos derechos de seguridad social a sus trabajadores.

1.2 Derechos de las personas adultas mayores.

Se consideró relevante concatenar con el derecho de pensión por vejez o jubilación los derechos de las personas adultas mayores, que permitan construir la propuesta objeto del presente trabajo.

Ya se había comentado del valor que la nuestra Carta Magna le da a la dignidad humana, así como al trabajo digno, y que el derecho al trabajo se amplían a muchos aspectos de la vida, tanto individual como colectiva de las personas, agregando para efectos de esta reflexión, que se sus efectos o beneficios se extienden más allá del tiempo propiamente trabajado, respecto de la jornada, como el derecho a días de descanso y vacaciones, como respecto del periodo de tiempo trabajado, con los derechos que derivan de la antigüedad laboral, como la prima de antigüedad y la pensión o jubilación, que representan ingresos al trabajador una vez que deja de prestar los servicios para su patrón y que le garantizan o le deberían garantizar un retiro digno.

El principio pro persona instaurado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 1º y el reconocimiento de la aplicación de los Tratados Internacionales obliga a su análisis.

La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores¹⁰, prevé en su artículo 18 el derecho al trabajo y a la jubilación como a continuación se cita:

Artículo 18

Derecho al trabajo

La persona mayor tiene derecho al trabajo digno y decente y a la igualdad de oportunidades y de trato respecto de los otros trabajadores, sea cual fuere su edad.

¹⁰ Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (Documento Web) http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf, 18 de octubre de 2019.

Los Estados Parte adoptarán medidas para impedir la discriminación laboral de la persona mayor. Queda prohibida cualquier distinción que no se base en las exigencias propias de la naturaleza del cargo, de conformidad con la legislación nacional y en forma apropiada a las condiciones locales. El empleo o la ocupación debe contar con las mismas garantías, beneficios, derechos laborales y sindicales, y ser remunerado por el mismo salario aplicable a todos los trabajadores frente a iguales tareas y responsabilidades.

Los Estados Parte adoptarán las medidas legislativas, administrativas o de otra índole para promover el empleo formal de la persona mayor y regular las distintas formas de autoempleo y el empleo doméstico, con miras a prevenir abusos y garantizar una adecuada cobertura social y el reconocimiento del trabajo no remunerado.

Los Estados Parte promoverán programas y medidas que faciliten una transición gradual a la jubilación, para lo cual podrán contar con la participación de las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores y de otros organismos interesados.

Los Estados Parte promoverán políticas laborales dirigidas a propiciar que las condiciones, el ambiente de trabajo, horarios y la organización de las tareas sean adecuadas a las necesidades y características de la persona mayor.

Los Estados Parte alentarán el diseño de programas para la capacitación y certificación de conocimiento y saberes para promover el acceso de la persona mayor a mercados laborales más inclusivos.

Los derechos de las personas adultas mayores han sido objeto de estudio: *La comprensión y creación de normas específicas para atender las particularidades de las personas mayores han seguido diversos caminos: uno a través de la interpretación progresiva de los derechos humanos; el otro mediante la conformación de grupos de trabajo en materia de envejecimiento, tanto en el ámbito internacional como en el regional,*

con el objetivo de encarar los múltiples desafíos enfrentados por este sector de la sociedad.¹¹

Respecto de la interpretación progresiva se analizaron diversos documentos en el ámbito internacional, sin embargo, a partir de la reforma constitucional al Artículo 1º de la Constitución general se ha reconocido la progresividad de los derechos fundamentales y el derecho pro persona.

Respecto de los grupos de trabajo se ha realizado esfuerzos importantes por la ONU y la OEA para la promoción de medidas a favor de las personas mayores.

Como resultado de este grupo de trabajo se han delineado catorce clases de derechos¹² entre los que encontramos los de derecho al trabajo y de seguridad social, refiriendo de estos últimos:

- a) Igualdad de las condiciones de jubilación entre hombres y mujeres.
- b) Prohibir reducción de los beneficios de jubilación.
- c) Otorgamiento de los beneficios por edad o viudez.

De lo anterior se desprenden dos temas que se relacionan con el objeto de estudio, por una parte, del derecho a trabajar, es decir, no ser discriminado por la edad y el derecho a ser jubilado y ambos contienen el derecho a decidir si se trabaja o si se retira de las actividades laborales, lo que lleva a una discusión que ha recobrado importancia en los últimos años respecto de la edad en la que una persona puede continuar trabajando.

En la actualidad se ha cuestionado de si la edad de jubilación debiera ampliarse, considerando que a los 60 años una persona tiene la capacidad física e intelectual para trabajar, que se reflexiona no debiera ser el elemento central de la

¹¹ KURCZYN Villalobos, Patricia. Coord., *Derechos Humanos en el Trabajo y la Seguridad Social*, UNAM, México, 2014, Pág. 102.

¹² Véase KURCZYN Villalobos, Patricia. Coord., *Derechos Humanos en el Trabajo y la Seguridad Social*, UNAM, México, 2014, Páginas 107 a 121.

discusión, porque evidentemente la experiencia que aportan los adultos mayores pudiera compensar actividades físicas en las que podrían mostrar un menor rendimiento. Se estima que la principal disertación debe estar en los años de servicio, que en el tiempo puede ocasionar para la persona una necesidad de descanso, sobre todo cuando pudo haber comenzado su vida laboral a corta edad y que planea retirarse aun no cumpliendo los 60 o 65 años, si es que así está permitido, o por el contrario, ya adquirido el derecho de retirarse se tenga la voluntad de continuar activo.

En el régimen de seguridad social a través del IMSS o ISSSTE lo anterior no permite una valoración respecto a años de servicio, pero si tiene mayor significado en los entes públicos locales, que al no tener incorporados a sus trabajadores a estos ofrecieron mecanismos de pensión o jubilación que se verían financiados o pagados con los recursos de las propias administraciones y que mediante luchas de sus trabajadores, lograron establecer en sus condiciones generales de trabajo (convenios laborales) la pensión o jubilación respecto de los años de servicio por encima de la edad de éstos, como ocurre en el Estado de Querétaro.

1.3 La seguridad social en las Entidades Federativas.

Las legislaturas de los Estados pueden expedir leyes de carácter laboral respecto de los trabajadores al servicio del Estado y los municipios, al amparo de Apartado B del Artículo 123 Constitucional, respetándose los tratados internacionales firmados y ratificados por los Estados Unidos Mexicanos.¹³

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece una norma general para que los Estados y Municipios regulen con homogeneidad sus sistemas de seguridad social y la normatividad secundaria, es decir, las leyes del Seguro Social y del ISSSTE sólo prevén la posibilidad de que los entes públicos de

¹³ Véase BOLAÑOS Linares, Rigel. *Derecho Laboral Burocrático*, Porrúa, México, 2010, Pág. 34

las entidades federativas puedan hacer convenios para incorporarse a estos sistemas, por lo que, en el caso del Estado de Querétaro, adicional a que los trabajadores de los poderes del estado, municipios y demás entes públicos locales ya contaban con el régimen de pensiones y jubilaciones establecido en la ley laboral, algunos están afiliados al IMSS o ISSSTE y cuentan con los derechos de seguridad social que estos ofrecen.

La normatividad secundaria que rige en lo general en México si establece obligaciones para los estados y los municipios, pero no directamente respecto de la seguridad social, sino en los aspectos de la contabilidad y las finanzas públicas, es así que de acuerdo con la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los municipios, las iniciativas de leyes de ingresos y presupuestos de egresos deben contar con un estudio actuarial de las pensiones de sus trabajadores, el cual como mínimo deberá actualizarse cada tres años. El estudio deberá incluir la población afiliada, la edad promedio, las características de las prestaciones otorgadas por la ley aplicable, el monto de reservas de pensiones, así como el periodo de suficiencia y el balance actuarial en valor presente.

La Mayoría de las Entidades Federativas tiene una ley de seguridad social o de pensiones para los trabajadores del estado (Con excepción de Baja California Sur, Ciudad de México y Querétaro) de y tienen como supuestos para la jubilación los años de servicios en donde predomina los 60 o 65 años de edad y los 30 años de servicio.

En el Estado de Querétaro se cuenta con una Ley burocrática que garantiza uno de los derechos de la seguridad social, establece en sus artículos 136, y 139 en relación con el 141, los supuestos para que los trabajadores tengan derecho a la jubilación y a la pensión por vejez, la primera con treinta años de servicios, y una vez cumplidos sesenta años de edad, y la segunda una vez habiendo cumplido

sesenta años de edad y aplicando un porcentaje de acuerdo a los años cumplidos teniendo como mínimo 15 años y hasta 29 años de servicio.

Sin embargo, es necesario precisar que los convenios laborales ofrecen mejores condiciones a los trabajadores, atendiendo principalmente a otorgar la jubilación una vez cumplido años de servicio, sin importar edad, lo que ha ocasionado para la mayoría de los entes públicos un problema financiero, que puede convertirse en grave si no es atendido de forma constante.

No es motivo de este estudio tomar una postura respecto de lo señalado en el párrafo anterior, pero si se precisa que con la reforma del año 2015 a la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, que adicionó el supuesto de contar con 60 años de edad para poder acceder a la jubilación, respecto de la disposición anterior que sólo exigía el cumplimiento de los años de servicios, se ocasionó incertidumbre en los trabajadores y la molestia de tener que esperar a cumplir esta edad para poder jubilarse o de optar por recurrir al amparo para que se les apliquen las disposiciones del Convenio que les otorga mejores condiciones y poder retirarse de las actividades laborales al cumplir 28 años de servicio.

Hasta este momento se vislumbra el problema que enfrentan los entes locales respecto de los recursos que deben destinar al pago de las pensiones y jubilaciones de sus trabajadores, que deben actuar en cumplimiento a la normatividad general y local con la premisa fundamental de eficientar el gasto público, sin dejar de cumplir con sus obligaciones respecto de sus trabajadores.

También continua pendiente garantizar el cumplimiento del derecho a la seguridad social en sus otros aspectos, con excepción de aquellos entes públicos que convinieron con el IMSS para afiliar a sus trabajadores.

Y principalmente queda para el análisis y discusión la garantía de la seguridad social para la población que no tiene y no tendrá acceso a esta mientras continúe haciendo actividades en el ámbito informal, para el cual no se ha buscado

un esquema ni en el ámbito federal, ni en el local, para regular este derecho como ha sucedido en el ámbito formal y del cual a pesar de ser cuestionado ha presentado mayores avances.

Dirección General de Bibliotecas de la UAQ

CAPÍTULO SEGUNDO EL SISTEMA DE PENSIONES Y JUBILACIONES

2.1. IMSS E ISSSTE.

Antes de revisar cómo están desarrollados los sistemas de pensiones en los entes públicos locales es importante hacer un acercamiento al sistema establecido en las Leyes del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de las cuales se vieron sus antecedentes en el primer capítulo y en las cuales se establecía la obligación para el Estado de realizar estadísticas y estudios incluyendo los actuariales que sirvieran de base para la toma de decisiones en cuanto a los seguros y servicios que los institutos creados por éstas, IMSS e ISSSTE, ofrecerían a los trabajadores, principalmente para identificar los ajustes en los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. Disposición que independientemente de haberse cumplido, es decir, realizados o no los estudios actuariales, aparentemente no mostraron resultados en reformas a las leyes de forma paulatina, sino hasta el momento en que era evidente una crisis financiera.

Las reformas que crean el Sistema de Ahorro para el Retiro, con las cuentas individualizadas y el de las AFORES ofrecían una solución al problema que comenzará a dar resultados, que, de acuerdo con los estudiosos en la materia, no serán los esperados.

Para el Estado –gobierno federal y local– representa un foco de alerta en el ejercicio del gasto público, porque a pesar de ser cuestionado si con los seguros y servicios prestados a los trabajadores a través de estas dos instituciones, garantiza total o parcialmente el derecho a la seguridad social, resulta más preocupante que una gran parte de la población no tiene o no tendrá acceso a un retiro laboral digno por encontrarse en la informalidad laboral, principalmente.

Para la sociedad resulta entonces injusto ver como algunos reciben grandes pensiones, mientras otros reciben o recibirán una pensión que no les alcanzará para

a tener una buena calidad de vida o no podrán tener acceso a una cantidad mínima.¹⁴

Son muchos los factores o variables que se deben analizar si se requiere dar solución a la situación financiera de las pensiones, que se advierten con las reformas hechas a las leyes del IMSS y del ISSTE: Edad de jubilación o retiro y años de servicios, porcentaje de aportación, semanas cotizadas, salario base, reservas y sistema de inversión y otros que debieron tomarse en cuenta como los de tipo demográfico: el incremento de la esperanza de vida; social: el fomento a la cultura del ahorro; de política económica: la formalidad e informalidad en el empleo, así como de política fiscal: fomento a través de incentivos para el ahorro, que den un diagnóstico completo al Estado para la toma de decisiones que sin duda deben ser consensadas con los patrones y los trabajadores.¹⁵

Lo anterior, para que dé un margen económico al Estado para transitar a asegurar la seguridad social a las personas que no están en posibilidad de acceder a esta por sus condiciones específicas de vulnerabilidad o por la falta de opciones para acceder a un sistema de seguridad social bajo un esquema voluntario.

Pues además resulta necesario atender la disminución de las inequidades en nuestro país, que ha cobrado importancia con la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos "*poniendo al centro la dignidad de las personas*"¹⁶, que como ya se mencionó con anterioridad, es también la dignidad uno de los elementos del derecho a la seguridad social.

A pesar de la creación de los sistemas de seguridad social que podrían dividirse del sector privado en el IMSS (que en la actualidad realiza convenio con entidades públicas) y del sector público en el ISSSTE (principalmente el federal),

¹⁴ Véase VÁSQUEZ COLMENARES, Pedro y otros, entrevista por Ricardo Raphael en Espiral, Once TV México, 29 de agosto de 2012, <https://www.youtube.com/watch?v=qolTwZU6iCl> y entrevista por Pascal Beltrán del Río, Imagen Radio, 15 de mayo de 2018, <https://www.youtube.com/watch?v=lpnoECqCrLs>

¹⁵ Véase VÁSQUEZ COLMENARES, Pedro, Nueva seguridad social y las crisis de las pensiones, Revistas UNAM, Vol. 10, No 28 (2013) consultado el 09 de noviembre de 2019, <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ecu/article/view/45100/40651>

¹⁶ <https://www.gob.mx/segob/articulos/por-que-la-reforma-constitucional-de-derechos-humanos-de-2011-cambio-la-forma-de-ver-la-relacion-entre-el-gobierno-y-la-sociedad?idiom=es>

los entes públicos de las entidades federativas y de los municipios no accedieron a estos sistemas, al menos de inmediato y establecieron en su normatividad la forma de garantizar las pensiones y jubilaciones de sus trabajadores.

2.2. Regulación en el estado de Querétaro.

En el caso del Estado de Querétaro la ley burocrática estableció como supuesto para tener derecho a éstas 30 años de servicios sin importar la edad para la jubilación y de 60 años de edad y mínimo 18 años de servicios para la pensión por vejez, y posteriormente en sus acuerdos sindicales se estableció en el convenio laboral la reducción de la edad a 28 años de servicios sin importar la edad para la jubilación.

En el año 2015 se realizó una reforma a la Ley de los Trabajadores del Estado y se ampliaron los años de servicio a 30 y se adicionó el supuesto de edad de 60 años. También se establece, de acuerdo con los considerandos de la reforma, como “salario base” para la jubilación *“el pago de una cantidad equivalente al promedio de la cantidad percibida como sueldo en los sesenta meses anteriores a la fecha que ésta se conceda”* y para la pensión *“calculará aplicando al promedio de la cantidad percibida como sueldo en los cinco últimos años anteriores a la fecha que ésta se conceda”*.

Con la reforma se fija el monto máximo de la jubilación posible de cuarenta y dos mil pesos mensuales.

De las consideraciones de la reforma no se aprecia su justificación por complicaciones financieras, sólo hace referencias a las molestias de la ciudadanía por la opacidad del procedimiento, la falta de transparencia en la comprobación de la antigüedad de los trabajadores en el servicio y los montos altos de jubilación a comparación de los que se otorgan para la población en general.

Sin embargo, las administraciones estatal y local no crearon fondos o sistemas de ahorro, ni cuentas individualizadas que garantizaran los recursos para

hacer frente a los pagos de pensiones y jubilaciones, que a la fecha se prevén principalmente en sus presupuestos de egresos, generando pasivos contingentes que sin duda generarán un conflicto para poder ser cubiertos estos derechos.

Con las reformas señaladas, en especial con el incremento de la edad para la jubilación, los trabajadores del estado y los municipios han recurrido las negativas de otorgar éstas, amparados por el derecho pro persona y la validez en la aplicación de los convenios laborales, que establecen mejores condiciones a los trabajadores, por encima de la ley de la materia, por lo que las modificaciones a la ley pudieron haber resuelto una inquietud de la población en el ámbito de la transparencia, pero generaron incertidumbre e inconformidad en sus trabajadores, que ya contando con los 28 años de antigüedad laboral requerida prefieren optar por retirarse del servicio, aun encontrándose en edad productiva.

Lo anterior puede traer diversas consecuencias para la administración municipal y estatal como la pérdida de capital humano con experiencia y su dificultad para realizar una nueva contratación por la deficiencia presupuestal, pues como ya se comentó el pago de estos derechos se realiza de las provisiones presupuestales en cada ejercicio fiscal.

Respecto de la esperanza de vida de acuerdo con información del INEGI¹⁷, en México, esta ha aumentado considerablemente; en 1930 las personas vivían en promedio 34 años; 40 años después en 1970 este indicador se ubicó en 61; en el 2000 fue de 74 y en 2016 es de 75.2 años, en el Estado de Querétaro para el 2016 fue de 75.5 años. En este sentido, por ejemplo, los trabajadores que lleguen a los 28 años de servicios con 45 años de edad podrán disfrutar de una jubilación 30.5 años, es decir, 2.5 años más de lo que laboraron para el Estado.

Dos situaciones son debatibles de la reforma de 2015, uno técnico, al no disponer la no retroactividad de la ley para los trabajadores activos y uno social, por

¹⁷ *Esperanza de vida*, INEGI, <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/esperanza.aspx?tema=P>, consultado el 09 de noviembre de 2019.

no haber sido consensada con éstos y los sindicatos, para generar un entendimiento y corresponsabilidad con los trabajadores en su derecho de retiro por años de servicios o por vejez.

Sin embargo, las disposiciones de la reforma también pueden ser acatadas por los trabajadores de forma voluntaria, renunciando a su derecho a impugnarla, por encontrarse en supuestos en los que se aprecie que existe una afectación que puede ser tolerada, como estar a pocos años de cumplir la edad y los años de servicios requeridos o no considerar separarse de sus labores, por convicción personal, por lo que esto pudiera reducir el costo para la administración.

El incremento de las pensiones y jubilaciones en los presupuestos de egresos del Estado y de los municipios es comparable a partir de que deben reportarse en éstos, para el año 2005 el formato de publicación no reflejaba el monto por estos conceptos, en el 2010, se observa solo el de las dependencias del Poder Ejecutivo por \$133, 488,530, en el año 2015 se publicaron los montos de los Poderes Ejecutivo y Judicial y a partir de 2016 ya se encuentran los de los poderes y los organismos constitucionales autónomos, como se muestra a continuación.

Año	2015	2016	2017	2018	2019
PRESUPUESTO TOTAL	26,564,435,137	29,018,226,675	31,010,709,856	40,107,131,167	37,582,412,747
PODER EJECUTIVO	436,221,518	515,098,418	518,679,554	538,442,051	559,989,204
PODER LEGISLATIVO		9,783,933	10,517,045	11,457,937	11,801,675
PODER JUDICIAL	32,571,488	45,002,684	102,480,960	117,693,123	118,721,754
FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO				2,535,052	18,560,574
ENTIDAD SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN DEL ESTADO		1,788,849	1,860,043	3,602,836	4,965,452
INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO		1,807,452	1,859,017	2,383,938	4,130,069
DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE QUERÉTARO		2,093,059	2,093,059	2,154,469	2,164,881
COMISIÓN DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO		462,500	434,400	533,396	617,508
TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO		0	0	0	0
TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE QUERÉTARO		1,408,384	1,405,520	1,734,482	1,671,175
TRIBUNAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE		2,573,607	2,225,616	3,077,674	2,813,596

Elaboración propia con información de los Presupuestos de Egresos respectivos.¹⁸

¹⁸ Publicaciones en línea del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sobra de Arteaga", <http://lasombradearteaga.segobqueretaro.gob.mx/>

En los últimos 4 años el presupuesto para estas prestaciones, en los poderes y órganos autónomos pasó de \$580, 018, 886 a \$725,435, 888, es decir incrementó más de 145 millones de pesos.

Para los municipios, tomando como única fuente de estudio sus presupuestos de egresos, resulta compleja la comparación por la diversidad de formatos y clasificaciones usados, situación que en los últimos años, en cumplimiento a las normas de disciplina financiera han tratado de ordenar, por lo que en la siguiente tabla se muestran las cifras presupuestadas para pensiones y jubilaciones y seguridad social, respectivamente y distinguiendo las segundas de acuerdo a la partida asignada en referidos documentos, que no amplían las cuentas específicas a las que se destinarán, por lo que no se tiene la certeza del destino específico de estos recursos.

Año/Municipio	2015 \$	2016 \$	2017 \$	2018 \$	2019 \$
Amealco de Bonfil	2,305,137.00	2,176,608.00	2,720,160.00 288,000.00***	3,777,233.00	5,855,304.00 350,000.00***
Pinal de Amoles	1,778,445.40 50,000.00***	1,778,445.39 50,000.00***	3,397,854.86	3,939,528.83	2,698,468.67
Arroyo Seco	142,400.00 245,750.00***	80,000.00 240,950.00*****	86,330.00 191,000.00***	82,161.00 2,582,162.00 +	246,594.00 251,530.00*****
Cadereyta de Montes	2,308,579.80	912,219 226,020***	1,543,733.00	2,153,032.00 2,050,300 ////	4,237,712
Colón	665,412.00 276,724.00*** 1,248,801.00****	1,000,000*****	4,022,311 859,498.00*****	5,444,577.00 1'100,000.00*****	5,000,000.00 1,240,465.00*****
Corregidora	2,363,953 16,742,065*****	2,403,247.19 12,017,474.00**** *	6,976,325.38	10,752,241.00 28,516,733.22****	12,752,241.00 40,286,368.24*****
Ezequiel Montes	1,000,000.00 140,000.00***	1,195,000.00 140,000.00***	1,500,000.00	4,288,649.16	3,375,123.00
Huimilpan	1,789,975.75		5,296,911.98	6,418,509.28	5,014,005.39
Jalpan de Serra	4,196,637.34	261.294,11*	3,323,950.00 1,070,000.00*	3,950,000.00 60,000.00***	6,057,027.9 224,149.06***
Landa de Matamoros	Sin datos	900,000.00	332,000.00****	1,500,000.00 347,000.00*	1,200,000.00
Marqués	5,167,261*	6,905,595.60	7,093,088.80 2,288,634.81*****	11,000,000.00 23,495,558.40 // 2,400,000.00 /// 1,000,000.00 ////	12,136,600.00 2,384,400***** 2,384,400.00 ///
Pedro Escobedo	1,317,155.36	4,160,361.00	3,446,528.62	4,288,649.16	4,153,910
Peñamiller	1,973,847.58	1,850,047.47	1,896,674.68	1,255,200.00	3,500,000.00
Querétaro	71,793,968	86,160,064 175,235,198*****	70,645,401 191,281,260*****	103,062,204 213,365,153.00*****	133,062,204.00 229,284,940.32*****
San Joaquín	52,500.00**	50,000.00*****	580,175.00 50,000.00***	777,000.00	900,000.00
San Juan del Río	6,963,000.00	8,263,000	9,223,000 21,250,810.77 /	12,000,000.00	15,000,000.00 120,000.00*****
Tequisquiapan	180,000.00***	450,000.00***	Sin datos 150,000.00***	1,200,000.00 550,000.00***	1,200,000.00 550,000.00 ****

	1,213,286.00***				
	*				
Tolimán	628,303	1,282,213.34	1,080,000.00	1,192,032.67	1,450,130.00

Elaboración propia con información de los Presupuestos de Egresos respectivos.¹⁹

*Prestaciones y haberes de retiro.

** Seguridad Social. Aportaciones para seguros.

***Aportaciones para seguros.

****Prestaciones y haberes de retiro.

***** Seguridad Social.

/ Cuotas para fondo de ahorro (para el retiro).

// Servicios Médicos IMSS.

/// Seguros por defunción familiar.

//// Ahorro para el retiro.

///// Fideicomiso de Pensiones y Jubilaciones.

+ Programa de pensiones y jubilaciones (2018) Sistema de Pensiones y jubilaciones (2019)

Los municipios con mayor incremento presupuestal por el monto en los conceptos en estudio son Corregidora, El Marqués, Querétaro y San Juan del Río, sin embargo, porcentualmente para otros municipios también tiene un impacto financiero.

Los Presupuestos de Egresos de los Poderes del Estado, municipios y organismos constitucionales autónomos, para el ejercicio fiscal 2019, contienen los estudios actuariales de los que se desprenden las obligaciones por pasivos contingentes, que muestran el otro lado del problema:

Ente público	Población afiliada		Valor presente de las obligaciones \$		
	Activos	Pensionados y jubilados	Pensiones y Jubilaciones en curso de pago	Generación actual	Generaciones futuras
Poder Ejecutivo	4,754	1,395	7,856,478,577.16	9,099,253,861.65	13,255,805,784.68
Amealco de Bonfil	454	28	52,540,423.53	293,069,205.97	576,886,014.25
Pinal de Amoles	Sin datos				
Arroyo Seco	Sin datos				
Cadereyta de Montes	493	5	8,814,095.99	425,827,924.45	673,516,061.9
Colón	Sin datos				
Corregidora	1,610	53	62,256,502.96	1,026,707,673.39	3,924,841,389.60
Ezequiel Montes	331	16	23,757,813.85	233,954,365.78	416,093,029.36
Huimilpan	305	19	43,577,756.90	329,980,611.20	564,340,636.56
Jalpan de Serra	Sin datos				
Landa de Matamoros	331	12	6,869,874.02	228,554,698.00	451,540,863.82
Marqués	Sin datos				
Pedro Escobedo	501	22	70,563,049.48	387,341,561.31	727,058,979.90
Peñamiller	Sin datos				
Querétaro	6122	614	1,168,797,890.30	10,862,991,048.35	17,896,732,169.30
San Joaquín	Sin datos				
San Juan del Río	1417	108	206,301,710.32	1,585,497,783.23	2,234,965,581.39
Tequisquiapan	Sin datos				
Tolimán	405	9	13,456,986.71	197,377,309.96	445,447,877.15

Elaboración propia con información de los estudios actuariales anexos a los Presupuestos de Egresos respectivos.

¹⁹ Publicaciones en línea del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sobra de Arteaga", <http://lasombradearteaga.segobqueretaro.gob.mx/>

El Poder Ejecutivo, el Municipio de Corregidora y la Comisión Estatal de Aguas reportan en sus estudios actuariales, monto de las reservas al 2018, el primero por \$140, 533,307.78, el segundo por \$19,744,199.63 y la tercera por \$330, 118,069.64, y aun así no cubren las obligaciones adquiridas. Resulta interesante en el Presupuesto de Egresos del Municipio de Cadereyta para el ejercicio fiscal 2018 la proyección de recursos para un Fideicomiso de Pensiones y Jubilaciones, sin embargo, para el ejercicio 2019, de acuerdo a la clasificación que realizan de los egresos no se aprecia proyección de recurso para este fin.

Los estudios actuariales presentan información respecto de las obligaciones que requieren del cumplimiento de condiciones para que sean exigibles por los titulares de los derechos en análisis, por ello la normatividad de contabilidad gubernamental y de disciplina financiera prevé realizar provisiones o reservas para hacerles frente. El valor presente de las obligaciones representa, para la mayoría de los sujetos obligados, un déficit significativo si se compara con su presupuesto, mismo que sólo destina para pagar las pensiones y jubilaciones que ya se encuentran aprobadas, no de aquellas que se pagarán en el futuro.

Es momento de que se realicen reformas a la legislación local para crear mecanismos de provisión de estos pasivos y dar certeza al destino y manejo de estos recursos, que estén acordes a las posibilidades reales de los poderes, municipios y organismos autónomos.

2.3. Regulación en las Entidades Federativas

Con el objetivo de identificar los elementos de la legislación de las entidades federativas se analizarán aquellas que hayan sido aprobadas o reformadas en los últimos años, considerando además la opinión de Pedro Vásquez Colmenares, quien ha estudiado por mucho tiempo esta materia y que señala que existen casos de éxito con los sistemas locales de seguridad social como el caso de Aguascalientes, por lo que se hace referencia a las principales disposiciones de su

ley, además de las de los estados de Baja California, Colima, Durango, Guanajuato y Michoacán:

a) Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes.

- **Última Reforma** del 03 de septiembre de 2018.
- **Crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales** para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, como un Organismo Público Descentralizado del Poder Ejecutivo del Estado, con autonomía técnica operativa, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene como **principales funciones** administrar y otorgar las prestaciones económicas, de seguridad y servicios sociales, así como recibir y administrar las cuotas y aportaciones realizadas por los sujetos de esta Ley.
- **Excluye a los trabajadores** que laboren mediante contrato por honorarios y a los trabajadores cuya remuneración se cubra conjuntamente con aportaciones del Estado, la Federación, los Municipios o cualquier otra entidad, así como los que laboren en servicios en cooperación, salvo el caso de convenios especiales.
- El patrimonio del Instituto servirá para garantizar la solvencia actuarial de los fondos necesarios para el cumplimiento de las prestaciones de seguridad y servicios sociales.
- La constitución, inversión y manejo de las **reservas financieras y actuariales** del Instituto, serán presentadas en el presupuesto anual para aprobación de la Junta Directiva, las cuales se sujetarán a lo que la misma disponga y de manera congruente con la valuación actuarial.
- Las reservas financieras del Instituto son administradas a través de un Fideicomiso Maestro.
- Establece las reglas para la inversión de las reservas y los instrumentos para tal fin.

- **Prestaciones:** **I.** Atención a la salud (el costo de la prestación se cubre íntegramente por las Entidades Públicas Patronales); **II.** Pensión o Indemnización por Riesgo de Trabajo; **III.** Pensión de Retiro por Edad y Antigüedad en el Servicio; **IV.** Pensión e Indemnización por Invalidez; **V.** Pensión por causa de muerte; **VI.** Seguro de Gastos Funerarios; **VII.** Seguro de Retiro por Pensión o Defunción; **VIII.** Cuenta de Ahorro Individual para el Retiro; **IX.** Préstamos a Corto Plazo; **X.** Préstamo para la Adquisición de Bienes de Consumo Duradero, de Servicios Médicos, Educativos y Turísticos; **XI.** Préstamos Hipotecarios; **XII.** Servicios de Guardería y Pre escolar; **XIII.** Fondo de Ahorro; **XIV.** Servicios Sociales; **XV.** Servicios que mejoren el nivel de vida del Servidor Público y de su Familia; y **XVI.** Apoyo del Fondo Asistencial para Pensionados.
- Respecto a la prestación económica de la **Cuenta de Ahorro Individual para el Retiro, las Entidades Públicas Patronales** afiliadas al régimen del Instituto, aportarán a éste, **el dos por ciento del Sueldo Base de Cotización** de los servidores adscritos por concepto de Cuenta de Ahorro Individual para el Retiro, siendo estas aportaciones **obligatorias** y en lo referente a las demás prestaciones establecidas en esta Ley, **las Entidades Públicas Patronales, los Servidores Públicos y los Pensionados afiliados al régimen del Instituto, aportarán a éste los porcentajes** de Sueldos Base de Cotización y de Pensiones que señalen los acuerdos que expida la Junta Directiva en la **Tabla de Aportaciones para el Fondo de Prestaciones Económicas**. Puede haber **aportaciones voluntarias por el servidor público**. El Servidor Público que deje de prestar sus servicios en la dependencia de su adscripción y hubiera causado baja en el Instituto, tendrá derecho a continuar realizando aportaciones voluntarias a su Cuenta de Ahorro Individual para el Retiro y retirar de la subcuenta de aportaciones voluntarias, el importe acumulado, incluyendo los rendimientos del mismo, siempre y cuando tengan 65

años cumplidos, o solicitar que la totalidad de los fondos acumulados en su Cuenta de Ahorro Individual para el Retiro, incluyendo sus rendimientos, sean **transferidos a una Administradora de Fondos para el Retiro**; para ello deberá acreditar haber sido beneficiado con una pensión otorgada por otro régimen de seguridad social que implique la obligación de efectuar depósitos en cuentas de ahorro individuales para el retiro, a efecto de que estos recursos se destinen a incrementar el monto de su pensión.

- Tienen derecho a la **Pensión de Retiro por Edad y Antigüedad en el servicio**, los Servidores Públicos que hayan cumplido **65 años de edad** y tengan **al menos 15 años de servicio** e igual número de años de contribución al Instituto.
- El monto de la Pensión de Retiro por Edad y Antigüedad en el servicio será igual al porcentaje del sueldo base de cotización promedio que el Servidor Público haya disfrutado **durante los últimos seis años**, en relación con los años de aportación al Instituto desde 15 años de aportación del 50% hasta 28 años de aportación del 100%
- Regula las obligaciones y derechos de las entidades patronales, los afiliados y del Instituto respecto de la información que se debe proporcionar para el cumplimiento de la Ley y en general por la administración de las aportaciones.
- Establece sanciones administrativas y penales por el incumplimiento a la Ley.

b) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California

- Publicada el 17 de Febrero de 2015.
- Reglamentaria del artículo 99, apartado B, fracciones I y II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

- Crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, como organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio.
- Establece con carácter de obligatorio los siguientes servicios y prestaciones: I.- Seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad; II.- Seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; III.- Créditos para la adquisición en propiedad de casas o terrenos para la construcción de las mismas, destinadas a la habitación familiar del trabajador; IV.- Arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto; V.- Préstamos hipotecarios; VI.- Préstamos a corto plazo; **VII.- Jubilación; VIII.- Pensión de retiro por edad y tiempo de servicios;** IX.- Pensión por invalidez; X.- Pensión por causa de muerte; XI.- Indemnización Global; XII.- Pago póstumo; XIII.- Pago de funerales, y XIV.- Prestaciones sociales.
- El salario base de cotización antes referido no será menor a dos ni mayor a veinticinco veces del Salario Mínimo General vigente en la entidad.
- Los trabajadores también realizan aportaciones.
- Tienen derecho a la jubilación los trabajadores que tengan como mínimo **60 años de edad y 30 años de servicio** e igual tiempo de contribución al Instituto.
- Los trabajadores que habiendo cumplido con los requisitos de jubilación y así lo deseen, podrán seguir laborando y recibirán del Estado, Municipios u organismo público incorporado al que presten el servicio, **un estímulo a la permanencia** consistente en un incremento porcentual a su salario base de cotización, desde 1 año que incrementa el 11% hasta 10 años que incrementa el 20%
- Tienen derecho a **pensión de retiro por edad y tiempo de servicios**, los trabajadores que habiendo cumplido **60 años** de edad, tuviesen

quince años de servicios como mínimo e igual tiempo de cotización al Instituto.

- Las reservas técnicas para prestaciones económicas del Instituto, se constituirán con las cantidades que resulten de las diferencias entre los ingresos por cuotas y aportaciones para el Fondo de Pensiones y Jubilaciones, otros ingresos, aportaciones adicionales que se convengan entre las partes para dicho fin, y los egresos para el pago de pensiones y jubilaciones, indemnizaciones globales, pagos póstumos, pagos de gastos de funeral, gastos administrativos y prestaciones sociales.
- No crea cuentas individuales.

c) **Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima**

- Publicada el 28 de septiembre de 2018.
- Reglamentaria del artículo 33 fracción XV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.
- Tiene por objeto **garantizar y regular la seguridad** social, así como **buscar la sustentabilidad financiera del sistema de pensiones** de los servidores públicos.
- Las Entidades Públicas Patronales, **están obligadas a considerar en sus respectivos proyectos de presupuestos de egresos**, las aportaciones ordinarias o extraordinarias, que deben enterar al Instituto de acuerdo con las disposiciones que establece esta Ley, sin que su omisión las libere de la obligación de su pago.
- Crea el Instituto de Pensiones de los servidores públicos del Estado de Colima.
- Deberá existir una Cuenta Institucional Estatal, así como una Cuenta Institucional por cada Entidad Municipal y cada uno de los órganos estatales autónomos.

- Para financiar las pensiones, se imponen las siguientes cuotas y aportaciones, que serán calculadas sobre el salario de cotización y serán depositadas al Instituto quien las dispersará a las Cuentas Institucionales que correspondan: Una cuota del 8% a cargo de los afiliados; Una aportación diferenciada a cargo de cada Entidad Pública Patronal, consistente en un porcentaje de los salarios de cotización, por cada uno de sus servidores públicos inscritos al Instituto de acuerdo con una tabla señalada en la misma Ley.
- Los beneficios son: Pensiones; Prestaciones sociales; Préstamos personales, y Préstamos hipotecarios.
- Las pensiones son: **Jubilación; Vejez; Retiro anticipado en edad avanzada;** Incapacidad por riesgos de trabajo; Fallecimiento por riesgos de trabajo; Invalidez por causas ajenas al trabajo, y Fallecimiento por causas ajenas al trabajo.
- El Instituto, previa aprobación del Consejo Directivo, deberá celebrar **convenios de portabilidad con otros institutos** o sistemas de seguridad social, compatibles con el previsto en la presente ley.
- La pensión por jubilación se otorgará cuando el afiliado cuente con **35 años de cotización y 65 años de edad**. El monto de esta pensión será el 92.00% del salario regulador del afiliado.
- El afiliado podrá gozar de la pensión por vejez, cuando cumpla 65 años de edad y al menos 15 años de cotización.
- Establece un esquema de inversión.
- Contiene un capítulo de **Delitos especiales en materia de pensiones y prestaciones sociales**.

d) Ley de Pensiones del Estado de Durango.

- Publicada el 3 de diciembre de 2017.
- Crea el Sistema Solidario de Reparto de Pensiones, cuyos fondos se constituyen en una reserva común destinada a cubrir las pensiones y demás prestaciones contempladas en esta Ley.

- Prestaciones: **I.- Pensión por Jubilación; II.- Pensión de retiro por edad y tiempo de servicio;** III.- Pensión por retiro anticipado; IV.- Pensión por invalidez; V.- Pensión por fallecimiento; VI.- Pensión garantizada; VII.- Ayuda para gastos por fallecimiento del pensionado; VIII.- Devolución del saldo por concepto de cuotas al Fondo, siempre y cuando el afiliado haya dejado de laborar en las instituciones públicas y no cumpla con los requisitos para obtener una pensión de las señaladas en el capítulo respectivo de la Ley; IX.- Entrega del punto porcentual segregado de la cuota para el FONPAR (Fondo para Préstamos y Ahorro para el Retiro), así como de un porcentaje de los intereses sobre ese punto porcentual, conforme a lo establecido en el capítulo correspondiente de este ordenamiento; X.- Préstamos a corto, mediano y largo plazo del FONPAR; XI.- Préstamos emergentes del FONPAR; XII.- Créditos con garantía prendaria, para adquisición de automóvil del FONPAR; XIII.- Créditos hipotecarios del FONPAR; y XIV.- Las demás que acuerde el Consejo, previo estudio actuarial que determine la viabilidad financiera de su implementación.
- A fin de garantizar la suficiencia y capacidad económica que le permitan cumplir con las obligaciones del Sistema, la Dirección, conforme a la disponibilidad de recursos, constituirá reservas financieras, basándose en los estudios actuariales.
- Para cubrir el financiamiento del Sistema y de los gastos generales de administración, se establece como **cuota obligatoria para los afiliados a la Dirección el quince por ciento sobre los sueldos base de cotización** en él o los cargos que desempeñan, y una aportación del **veintidós por ciento sobre la misma base a las instituciones públicas incorporadas al Sistema.**
- El Sistema, es aquél en el cual sus Fondos se constituyen en una **reserva común.**

- El derecho a la pensión por **jubilación** se obtiene cuando el afiliado lo solicite y cuente con al menos **65 años** de edad, y un mínimo de **treinta y cinco años de servicio** e igual tiempo de cotización al Fondo.
- Tienen derecho a **la pensión por retiro por edad y tiempo de servicio**, los afiliados que cuenten con **65 años** de edad y al menos **15 años** de servicio e igual tiempo de contribución al Fondo.
- Tienen derecho a la pensión **por retiro anticipado**, los afiliados que cuenten con al menos **60 años** de edad y al menos **15 años** de servicio e igual tiempo de contribución al Fondo.

e) Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato

- Publicada el 20 de diciembre de 2017, entró en vigor el abril de 2018.
- Crea el Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene a su cargo la administración de los seguros y prestaciones que esta Ley expresa.
- Seguros y prestaciones: Seguro de riesgos de trabajo; Seguro de invalidez; **Seguro de vejez; Seguro de jubilación;** Seguro de muerte; Seguro de vida; Seguro de retiro; Préstamos personales; y Préstamos con garantía hipotecaria.
- Se considera sueldo base de cotización, la remuneración que corresponda a la plaza, puesto o categoría, de conformidad con el tabulador de sueldos respectivo de los sujetos obligados.
- **Los asegurados** cubrirán al Instituto una cuota del **16.50 por ciento** del sueldo base de cotización que perciban. De la cuota se destinarán 11.97 puntos para el pago de pensiones, 3.37 puntos para el financiamiento de los préstamos, 0.41 puntos para financiar el seguro de vida y 0.75 puntos para financiar gastos de administración.
- **Los sujetos obligados** aportarán al Instituto el **23.75 por ciento** del sueldo base de cotización de los trabajadores a su servicio. De la

aportación se destinarán 19.22 puntos para el pago de pensiones, 3.37 puntos para el financiamiento de los préstamos, 0.41 puntos para financiar el seguro de vida y 0.75 puntos para financiar gastos de administración.

- El asegurado que deje de prestar sus servicios para los sujetos obligados y hubiese causado baja en el Instituto, tendrá derecho a: **Continuar voluntariamente en el régimen de seguridad social**, en los términos del artículo 107 de esta Ley; y **Retirar la totalidad de las cuotas enteradas** al Instituto, salvo aquellas correspondientes a gastos de administración y seguro de vida, lo que implicaría la pérdida de su tiempo cotizado.
- **El cálculo del importe de las pensiones**, excepto las provenientes del seguro de riesgos de trabajo, se sujetará a lo siguiente: Se tomará en cuenta el promedio del sueldo base de cotización percibido en los cinco años inmediatos anteriores a la fecha de la baja del asegurado o de su fallecimiento, actualizados a valor presente conforme al incremento anual del sueldo base de cotización en los cinco años inmediatos anteriores; y El monto de la pensión no podrá exceder el límite superior del sueldo base de cotización.
- Tienen derecho a la **pensión por vejez**, los asegurados que hayan cumplido **65 años** de edad y acrediten por lo menos **15 años** de cotizaciones al Instituto.
- Tiene derecho a la pensión por jubilación, los asegurados que tengan por lo menos **65 años** de edad y hayan cotizado un mínimo de **30 años** si son **varones** o **28** si son **mujeres**, equivalente al **cien por ciento** del promedio del sueldo base de cotización percibido **en los cinco años** inmediatos anteriores a la fecha de la baja, actualizados a valor presente conforme al incremento anual del sueldo base de cotización en los cinco años inmediatos anteriores.

- Las reservas del Instituto para financiar el régimen de seguridad social, se constituirán por los bienes muebles, bienes inmuebles, derechos por cobrar y la reserva líquida. La reserva líquida del Instituto se constituirá con las cantidades que resulten de las diferencias entre los ingresos y los egresos.
- El Instituto podrá realizar inversiones financieras y actividades comerciales con la finalidad de fortalecer sus reservas.
- Los asegurados podrán realizar ahorro voluntario. Los recursos administrados por concepto de ahorro voluntario se individualizarán y son propiedad de cada asegurado.
- Prevé un comité de riesgo financiero.

f) Ley de Pensiones Civiles para el Estado de Michoacán

- Última reforma publicada el 8 de octubre de 2018.
- **Beneficios y prestaciones:** a) préstamos a corto plazo; b) préstamos con garantía hipotecaria; c) Aplicación del fondo especial para cubrir créditos hipotecarios insolutos por muerte del servidor público; d) Arrendamientos o compra de casas o terrenos propiedad de la Dirección de Pensiones; **e) Jubilación; f) Pensión por vejez**, inhabilitación física o mental; y muerte, en sus modalidades de viudez, concubinato, orfandad y ascendencia; g) Servicio de protección médica y social a través del Seguro Social, I.S.S.S.T.E. e instituciones similares; h) Seguro de vida para el servidor público; i) Gastos de funeral a los familiares del servidor público, pensionado o jubilado; j) Cuota de ayuda a los familiares del servidor público, jubilado o pensionado, por muerte de éstos; k) Devolución de los descuentos hechos para integrar el fondo económico de la Dirección de Pensiones, cuando los servidores públicos se separen del servicio y renuncien a los beneficios del sistema; l) Entrega del fondo de pensiones, a la muerte del servidor público activo, a sus beneficiarios; en caso de que éstos no tengan derecho a

pensión por causa de muerte; m) Descuentos especiales en los establecimientos comerciales de la Dirección de Pensiones; y, n) Cualquier otra prestación que conceda esta Ley.

- **Las aportaciones obligatorias que deberán cubrir los servidores públicos** a la dirección de pensiones civiles del estado serán del **once por ciento del sueldo base de cotización. Las aportaciones de las entidades públicas serán del trece por ciento** del sueldo base de cotización que les correspondan a los servidores públicos.
- Tienen derecho a la jubilación los servidores públicos que tengan **30** años o más de servicio e igual tiempo de contribuir al fondo en los términos de la presente Ley, contando con **60 años** de edad o más y dejen de trabajar.
- Tienen derecho a pensión por vejez los servidores públicos que habiendo cumplido **65** años de edad, tuviesen **15** años de servicio como mínimo e igual tiempo de contribución al fondo.
- **El servicio de protección médica y social** se prestará en los términos de los convenios celebrados y que suscriban las entidades públicas o la Dirección de Pensiones con **el Instituto Mexicano del Seguro Social o Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado**, estableciendo la obligatoriedad de la Dirección de Pensiones para proporcionar este servicio.

3.4. Propuestas de estudios realizados.

Ángel Guillermo Ruiz Moreno propone estrategias adoptadas por la mayoría de los países en el sistema de financiamiento de las pensiones:

“1) La modificación de los beneficios y las condiciones de elegibilidad.- En México, se fija la edad de jubilación normal a los 65 años y se establece un mínimo de 1250 semanas de cotización.

2) *Un sistema mixto de capitalización parcial, que conserva un comportamiento de reparto.- En México, las pensiones de jubilación han pasado al régimen de jubilación individual; los trabajadores antiguos pueden optar entre los beneficios de la ley derogada y los de la ley nueva, y la cuenta individual tiene tres subcuentas: de retiro, de vivienda y de aportaciones voluntarias.*

3) *La minimización del costo de los incentivos para que los actuales trabajadores participen en el nuevo sistema.- En México, se compensa a quienes opten por los beneficios de la ley antigua mediante fondos acumulados de retiro; y,*

4) *La adopción de un componente de reparto definido en función de los aportes de los afiliados.- Esta estrategia aun no es adoptada en México ni en ningún país de la región a pesar de que se le atribuyen las siguientes ventajas:...*²⁰

Las ventajas refieren a incentivar las aportaciones de los afiliados y de además opten por trabajar por más tiempo, para obtener beneficios y una mayor pensión al retiro.²¹

Para Pedro Vásquez Colmenares, se requiere una reforma estructural y consensada entre los participantes sociales involucrados y satisfaga de manera integral aspectos técnicos referentes a los estudios actuariales y de equidad basados en una reforma constitucional que transite de la seguridad social basada en el trabajo a la seguridad social “*universal ligada a derechos sociales*”, que el pago de las pensiones no esté basado en los recursos fiscales y la “*separación de jurídica y financiera entre las coberturas de salud y protección al ingreso, a través de la creación, por reforma constitucional, del Sistema Nacional de Seguridad Social (SINASES) integrado por dos entidades: el Instituto Mexicano de Servicios de Salud (IMSS) y el Instituto Mexicano de Protección al Ingreso (IMPI)*”, entre otras.²²

Establece que las reformas deben realizarse de forma gradual y con una etapa de transición. Dice que un sistema universal de seguridad social sin duda generaría condiciones más equitativas, sin embargo se requiere de la voluntad del gobierno, en todos sus niveles, el sector privado y en el caso de los entes públicos

²⁰ RUIZ MORENO, Ángel Guillermo. *Nuevo derecho a la seguridad social*, PORRUA, 14ª Ed, México, 2018, Página 198.

²¹ *Ibidem*.

²² VÁSQUEZ COLMENARES, Pedro. *Nueva seguridad social y las crisis de las pensiones*, Óp. Cit. Página 6.

locales, de los trabajadores, sobre todo aquellos que ven como único obligado a las autoridades-patrón y en especial a los que no se encuentran en un sistema donde existan aportaciones de éstos, como en el caso de Querétaro, donde el pago de las pensiones y jubilaciones recae principalmente en los recursos presupuestarios.

Mientras sea posible una reforma a la Constitución general se considera necesaria una transición local que comience a permear una nueva forma de garantizar la seguridad social, como lo están haciendo otros estados, que sea gradual para que pueda ser comprendida como un beneficio y no como una amenaza y que logre la participación de los trabajadores y las autoridades.

CAPÍTULO TERCERO

PROPUESTAS DE REFORMA

3.1. Propuesta para una iniciativa de reforma a la Constitución Política del Estado de Querétaro en materia de seguridad social.

Como veíamos la seguridad social en México ha tenido avances para los trabajadores de aquellos patrones que están obligados a afiliarlos o para los que voluntariamente se adhieren al régimen obligatorio, quedando fuera las personas que desarrollan actividades en el ámbito informal o particular o quienes, por su edad, no pueden acceder a este derecho por no haber cotizado en su etapa productiva.

Ese es el gran reto que se enfrenta, encontrándonos en un momento importante en la toma de decisiones, pues los apoyos o programa destinados a los actuales adultos mayores ofrecen respuestas en el corto plazo. A la par urgen mecanismos para que todos los mexicanos tengan garantizados estos derechos.

La Constitución General institucionalizó el derecho a la seguridad social asociándolo con el trabajo y la legislación reglamentaria todavía de forma más específica lo relacionó con las aportaciones obligatorias de los patrones y los trabajadores, pero dejó fuera las aportaciones voluntarias que hoy en día podrían ser una parte de la solución al déficit que tienen las instituciones públicas, sobre todo las que no han constituido reservas o fondos para responder a las obligaciones que ya adquirieron y las que continúan generándose.

Las aportaciones voluntarias también podrían ser la solución para crear fondos o esquemas de inversión para aquellas personas que se auto emplean y aquellas que están desempleadas por algunos periodos de tiempo, a quienes se puede incentivar para que realicen ahorro voluntario con el objetivo de contar con el seguro de retiro y gradualmente con las demás prestaciones de seguridad social.

Además de estructurar la portabilidad de las cotizaciones del ahorro voluntario al régimen obligatorio y viceversa, así como del ámbito público al privado y en los diferentes órdenes de gobierno, como ya lo proponen algunas entidades federativas en sus regímenes locales de seguridad social o de pensiones.

Especialistas en la materia proponen una reforma a la Constitución para crear un sistema universal de pensiones, para lo cual es necesario que las entidades federativas lleguen a un punto de partida con similares condiciones, que en este momento no es posible, en razón de que mientras algunas ya han logrado la aportación de los trabajadores y han creado las cuentas individuales, otras continúan con fondos comunes, unas más con un mecanismo mixto y otras como en el Estado de Querétaro, no han logrado establecer reservas. Y respecto de la población en general, sólo algunos estados regulan las aportaciones voluntarias en el supuesto de que el asegurado (servidor público) es separado de sus funciones.

Este avance de cuentas individuales con aportaciones voluntarias y la portabilidad de su ahorro, incluso estando separado de su empleo o cargo en el ámbito público, permite vislumbrar que puede funcionar un sistema universal de pensiones que el Estado amplíe a quienes laboran sin un patrón formal, pero que pueden generar el ahorro a largo plazo suficiente y esos recursos puedan ser invertidos de forma común para obtener mayores rendimientos. Este nuevo esquema de cotización podría trasladarse a las AFORES o a las cuentas individuales que se crean en los sistemas locales de seguridad social, en el momento que estas personas obtengan un empleo en el ámbito público o privado.

En este sentido se propone una reforma a la Constitución Política del Estado de Querétaro para que se reconozca el derecho a la seguridad social y prever la expedición de una ley de seguridad social, que cuente con dos apartados para garantizar el seguro de retiro y gradualmente las demás prestaciones o derechos que forman parte de ésta, misma que se encuentra para su consulta anexa al presente y que consiste en:

Iniciativa de ley que adicione el Artículo 3 de la Constitución Política del Estado de Querétaro en materia de seguridad social.

Artículo único. Se adicionan lo párrafos octavo y noveno al Artículo 3 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, para quedar como sigue:

Artículo 3...

...
...
...
...
...
...

Toda persona tiene derecho a la seguridad social, el Estado y los municipios establecerán en sus Presupuestos de Egresos recursos para garantizarlo de forma gradual, dando prioridad a los adultos mayores. El Poder Ejecutivo podrá establecer un programa de fomento al ahorro voluntario para el retiro de acuerdo con la Ley de Seguridad Social del Estado.

En el caso de los Poderes, municipios y demás entes públicos autónomos, respecto de sus trabajadores, deberán integrar un Sistema de Pensiones del Estado de Querétaro de conformidad con la Ley de la materia.

Artículos transitorios

Primero. La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”.

Segundo. El Poder Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos, incluirán en sus Planes Estatal y Municipal de Desarrollo las etapas para contar

con un programa de seguridad social y en sus Programas operativos anuales, el desarrollo de éstas según corresponda, en un plazo no mayor al que deban aprobarse los Programas operativos anuales respectivos, para el ejercicio fiscal 2021.

En tanto se estructuran los programas se establecerán en los presupuestos de egresos para el ejercicio fiscal 2020, por única ocasión, recursos para la realización de diagnósticos de necesidades en materia de seguridad social.

Tercero. La Legislatura del Estado deberá expedir la Ley de Seguridad Social y del Sistema de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado en un plazo no mayor a los 90 días de la entrada en vigor de la presente Ley.

3.2. Propuesta de Ley de Seguridad Social y del Sistema de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro. Bases generales.

Para construir la Iniciativa de Ley de Seguridad Social y del Sistema de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro sin duda requiere de un análisis detallado por expertos en diversas materias como la actuarial, la financiera y presupuestal, de derechos humanos y del sistema de pensiones.

El consenso entre las autoridades patronales, los trabajadores y los sindicatos es básico para avanzar en este tema, siendo indispensable apoyarse en las experiencias de los entes públicos que han tenido avances, pues no debemos perder de vista que cualquier modificación podría trastocar derechos humanos de los actuales trabajadores.

Las leyes de las entidades federativas líneas arriba descritas permiten un primer acercamiento que debe retroalimentarse con los resultados obtenidos, no obstante, también permite realizar algunas conclusiones que aportan las bases de la iniciativa:

- Definir el alcance de la Ley respecto de los derechos de la seguridad social, pudiendo ser a través de la prestación de los siguientes seguros y servicios:
 - ✓ Atención a la salud, a través de instituciones de salud locales o mediante convenios con el IMSS, ISSSTE u otras
 - ✓ Pensión o Indemnización por Riesgo de Trabajo
 - ✓ Jubilación y/o Pensión de Retiro por Edad y Antigüedad en el Servicio
 - ✓ Pensión e Indemnización por Invalidez
 - ✓ Pensión por causa de muerte
 - ✓ Seguro de Gastos Funerarios
 - ✓ Seguro de Retiro por Pensión o Defunción
 - ✓ Cuenta de Ahorro Individual para el Retiro
 - ✓ Préstamos en diversas modalidades
 - ✓ Servicios de Guardería y Preescolar
 - ✓ Fondo de Ahorro
 - ✓ Servicios Sociales
 - ✓ Apoyo del Fondo Asistencial para Pensionados
- Crear un Sistema de Pensiones para el estado, que unifique criterios para administrar y otorgar las pensiones y jubilaciones.
 - La previsión de realizar estudios actuariales para la toma de decisiones.
 - La regulación del régimen financiero y la regla para la inversión y la medición de riesgos.
 - La definición de Sueldo Base de Cotización.
 - Un régimen de aportaciones voluntarias y la posibilidad de transferirlos a una Administradora de Fondos para el Retiro.

- Las obligaciones y derechos de las entidades patronales, los afiliados y del órgano que encargado de administrar en sistema de pensiones.
- El porcentaje y los obligados a realizar las aportaciones.
- Los años de edad y/o de servicio que permitan hacer un equilibrio entre los derechos de los trabajadores y la eficiencia del nuevo Sistema.
- Un estímulo a la permanencia para aquellos trabajadores que, obteniendo el derecho a su seguro de retiro, decida continuar laborando.
- Las sanciones administrativas y penales por el incumplimiento a la Ley.
- El esquema de la reserva o fondo, si debe ser común, con cuentas individuales o mixto.
- La constitución del patrimonio del Sistema de pensiones y en su caso del Fondo para el ahorro voluntario.
- Las aportaciones obligatorias que deberán cubrir los servidores públicos en su caso y las aportaciones de las entidades públicas.
- Los derechos y obligaciones de las autoridades y afiliados al sistema de pensiones.
- Las etapas de cumplimiento de la Ley, que debe prever un piso parejo, sobre todo para los entes públicos a quienes les representaría mayores esfuerzos financieros para integrar el sistema de pensiones.
- La aplicabilidad de la Ley, respecto a los trabajadores activos.

Conclusiones:

1. El objetivo del presente trabajo comenzó por analizar el derecho a la seguridad social en el Estado de Querétaro respecto de las pensiones y jubilaciones de sus entes públicos y conforme el tema estudiado no es posible dejar a un lado expresar que el derecho a la seguridad social requiere visualizarse y estructurarse en la Constitución General en dos apartados, uno, el que conocemos como parte del derecho del trabajo, y otro el que proteja gradualmente los derechos que integran la seguridad social, a las personas con empleo informal (problema que también debe atenderse).
2. En el Estado de Querétaro es necesaria una reforma en el mismo sentido, que puede realizarse sin ser contradictoria con la Carta Magna, debido a que estaría ampliando o dando una protección más amplia para sus habitantes.
3. Respecto del enfoque inicial de la regulación de las pensiones y jubilaciones en los entes públicos locales, se propone la creación de un instituto propio de seguridad social para crear un fondo que haga frente para el pago de estas prestaciones sin ver afectado su presupuesto anual, que hasta el momento es donde se establecen estas erogaciones.
4. Es importante definir la edad de retiro y los años de servicio con base en información estadística y de acuerdo con los estudios actuariales, pero también analizando las circunstancias sociales y atendiendo a los compromisos adquiridos entre el estado-patrón y los trabajadores.
5. Las cuentas individuales de ahorro para el retiro representan una solución, no solo de sostenibilidad para el pago de estas, también para la transferencia de cotizaciones entre entes obligados y principalmente para el ahorro voluntario para quienes permanecen en el servicio público (no importando el ente) o para quienes se separen de éste.

6. Los especialistas proponen que debe existir un sistema universal de pensiones y jubilaciones para lo cual debe lograrse primero homogeneidad en su regulación y funcionamiento en todos los ámbitos de gobierno.

Dirección General de Bibliotecas de la UAQ

Bibliografía

SASTRE Ibareche, Rafael. *El derecho al Trabajo*, Ed. Trotta, Madrid, 1996.

KURCZYN Villalobos, Patricia. Coord., *Derechos Humanos en el Trabajo y la Seguridad Social*, UNAM, México, 2014.

BOLAÑOS Linares, Rigel. *Derecho Laboral Burocrático*, Porrúa, México, 2010.

RUIZ MORENO, Ángel Guillermo. *Nuevo derecho a la seguridad social*, PORRUA, 14ª Ed, México, 2018.

Leyes en materia de seguridad social y/o del sistema de pensiones de las entidades federativas, consultadas en línea en las páginas Web de las Legislaturas de los Estados.

Presupuestos de egresos del Estado y los municipios, en su publicación en línea del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sobra de Arteaga", <http://lasombradearteaga.segobqueretaro.gob.mx/>, de los años 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019.

Derecho humano al trabajo y derechos humanos en el trabajo, (Documento Web) 2016, Comisión Nacional de los Derechos Humanos. <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/15-DH-trabajo.pdf>, 16 de octubre de 2019.

HECHOS CONCRETOS SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL (Documento Web), Organización Internacional del Trabajo (OIT), https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf, 18 de octubre de 2019.

La Seguridad Social en México (Documento Web), Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2493/4.pdf>, 18 de octubre de 2019.

Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (Documento Web) http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf, 18 de octubre de 2019.

VÁSQUEZ COLMENARES, Pedro y otros, entrevista por Ricardo Raphael en Espiral, Once TV México, 29 de agosto de 2012, <https://www.youtube.com/watch?v=qoITwZU6iCI> y entrevista por Pascal Beltrán del

Río, Imagen Radio, 15 de mayo de 2018,
<https://www.youtube.com/watch?v=lpnoECqCrLs>

VÁSQUEZ COLMENARES, Pedro. Nueva seguridad social y las crisis de las pensiones, Revistas UNAM, Vol. 10, No 28 (2013) consultado el 09 de noviembre de 2019, <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ecu/article/view/45100/40651>

<https://www.gob.mx/segob/articulos/por-que-la-reforma-constitucional-de-derechos-humanos-de-2011-cambio-la-forma-de-ver-la-relacion-entre-el-gobierno-y-la-sociedad?idiom=es>

Esperanza de vida, INEGI,

<http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/esperanza.aspx?tema=P>, consultado el 09 de noviembre de 2019.

Dirección General de Bibliotecas de la UAG

Anexo.

Proyecto de Iniciativa Ley que reforma la Constitución Política del Estado de Querétaro

Imagen institucional

Fecha de presentación

LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO

PRESENTE

Nombre de quien presenta, fundamento jurídico del derecho de Iniciativa, se presenta la Iniciativa de ***Ley que reforma y adiciona la Constitución Política del Estado de Querétaro, en materia de seguridad social***, de conformidad con la siguiente:

Exposición de motivos

1. Las legislaturas de los Estados pueden expedir leyes de carácter laboral respecto de los trabajadores al servicio del Estado y los municipios, al amparo de Apartado B del Artículo 123 Constitucional, respetándose los tratados internacionales firmados y ratificados por los Estados Unidos Mexicanos, y por lo tanto pueden expedir sus propias normas de seguridad social.

2. La seguridad social es un derecho humano que protege aspectos en las personas que se ven reflejados en su calidad de vida, motivo de estudio de la presente iniciativa. Así lo dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 123 y de ello devienen la evolución que ha tenido este derecho en la legislación secundaria que en la esfera federal se materializa con los seguros y servicios que prestan el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS),

el primero para los trabajadores al servicio del Estado y el segundo para los trabajadores no burocráticos, principalmente; así como por los institutos de seguridad social de las entidades federativas.

3. Es en este punto donde la ubicación en la estructura constitucional del derecho en mención comienza con un primer reto, debido a que han quedado postergados algunos derechos de la seguridad social para aquellas personas que laboran en el ámbito informal por decisión (emprendedores, autoempleo, etc.) o por necesidad (falta de fuentes de empleo). De lo anterior se advierte que el derecho a la seguridad social actual nace de obligaciones conjuntas del estado, a través de sus instituciones; el patrón (que puede ser el mismo estado) y los trabajadores, es decir que está íntimamente relacionado con el acceso al trabajo formal. Entonces se requiere que el estado genere mecanismos que garanticen la seguridad social para este otro sector.

4. En este ámbito los gobiernos federal y local han implementado programas enfocados principalmente a la protección de la salud –atendiendo a su obligación constitucional en el Artículo 4º– y a entregar apoyos alimentarios y económicos a las personas adultas mayores, lo que ha resultado ser para este último, solo una solución emergente.

5. Es objetivo de la presente Iniciativa regular el derecho a la seguridad social en el Estado de Querétaro, realizando un análisis de la regulación federal y de las entidades federativas, así como el panorama que muestran los estudios actuariales que tienen como uno de sus objetivos identificar las obligaciones contingentes, es decir, aquellas que van adquiriendo por las condiciones de contratación laboral y por el paso del tiempo y para lo cual deben ser atendidas desde los aspectos financiero, presupuestal y social.

6. Se identifica que Querétaro es de los pocos estados que no han legislado para crear un sistema integral de pensiones y jubilaciones o contar con un instituto de seguridad social y como en el país y el resto de las entidades, tampoco ha previsto garantizar la seguridad social para todos sus habitantes,

7. Es así que se realizan las siguientes reflexiones que sirven de apoyo para la reforma que se plantea, que permita la expedición de legislación secundaria:

7.1 Derechos sociales y de seguridad social. Antecedentes.

En México existen avances en el ámbito de los derechos sociales, entre los que encontramos el del derecho al trabajo, al que se encuentran interrelacionados los derechos de los trabajadores a una jornada adecuada de trabajo, vacaciones, servicios médicos, a la permanencia en el trabajo, a la jubilación o pensión, entre otros, existiendo un parteaguas con la promulgación de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que en su artículo 123 plasmó los derechos que por muchos años lucharon los mexicanos.

Sin duda el reconocimiento de los derechos laborales en la Constitución ha propiciado en el ámbito legislativo otras reformas y la creación de leyes, ha sentado las bases para la resolución de conflictos garantizando su cumplimiento siendo incluso ordenado en resoluciones judiciales y ha sido fundamento para la creación de políticas públicas en las diferentes esferas de la administración pública.

Sin embargo, aún hay asuntos pendientes y la dinámica social ha impuesto nuevos retos, como es el caso de las pensiones y jubilaciones, objeto del presente trabajo en el que se presenta un panorama en esta materia, respecto de los trabajadores de los entes públicos locales, que se está convirtiendo en un conflicto de tipo financiero y de respeto de los derechos laborales y de seguridad social, en aparente contraposición, y que forma parte de una situación complicada que enfrenta México en su sistema de pensiones y jubilaciones respecto de todos los trabajadores, no solo de los que forman parte del servicio público.

Su análisis exige la revisión de los derechos fundamentales, de los cuales se desprende el derecho al trabajo y su división en los derechos de seguridad social y de asociación. Resultando de los de seguridad social, los de vivienda, salud y pensión, todos garantizados por nuestra Carta Magna, los Tratados Internacionales y la Jurisprudencia. Además de lo anterior resulta indispensable analizar los derechos de las personas adultas mayores, en el contexto de que han llegado a la edad de disfrutar del fruto de su trabajo llevado a cabo por muchos años.

Es preciso puntualizar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el derecho al trabajo y las bases para la seguridad social en su Artículo 123, fracción IX; separa la regulación del trabajo de aquéllos que se desempeñan en el servicio público y el resto de trabajadores, que en términos generales podríamos decir que son los que desarrollan actividades en el ámbito privado, y que si bien es cierto, ambos sectores se encuentran en un punto de inestabilidad respecto de las pensiones y jubilaciones.

Este trabajo abordará la problemática en el sector público, haciendo solamente una breve descripción del sistema de pensiones y del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) principalmente y realizando un enfoque a la regulación e implementación de estos derechos en el Estado de Querétaro.

Respecto de los derechos laborales y considerando solo una breve introducción, se adopta la información del estudio “Derecho humano al trabajo y derechos humanos en el trabajo”, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH):

“Los Derechos Humanos en el trabajo tienen su origen como derechos sociales en la Constitución Mexicana de 1917 y en la Constitución Alemana de Weimar de 1919, después de un largo proceso de desarrollo que arranca desde la Revolución Industrial.

El derecho al trabajo tiene tres elementos fundamentales:

- 1) libertad para ejercer cualquier profesión lícita sin injerencia de alguna autoridad pública;*
- 2) derecho a tener un trabajo, que implica obligaciones positivas para el Estado, a fin de fomentar las circunstancias propicias para generar empleos;*
- 3) dignidad, toda vez que el trabajo debe cumplir con un mínimo de condiciones justas.”*

El derecho al trabajo contiene a su vez otros derechos que tienden a defender la dignidad humana, pues como lo señala la CNDH, este no solo consiste en obtener un empleo, es así como describe:

Los derechos humanos en el trabajo incluyen, entre otros, el derecho a la seguridad social que tiene la persona para acceder a los sistemas de salud y protección social, a través de las instituciones establecidas para proporcionarlos, para que los trabajadores gocen de protección para el caso de enfermedad, accidentes generales, riesgos de trabajo, pensiones por incapacidad para el trabajo, viudez u orfandad, que constituyen un mínimo de seguridad social que los empleadores están obligados a otorgar a los trabajadores, derechos que configuran el derecho humano a un trabajo decente.

En apoyo a lo anterior, se citan las características de los derechos sociales, que describe Rafael Sastre Ibarreche:

“... parece que es posible establecer un cierto acuerdo en torno a una serie de aspectos, a partir de los cuales la identificación de la categoría derechos sociales sea factible...”

1.o) Una formulación básicamente vinculada a las ideas de igualdad y dignidad.

2.o) Un carácter prestacional fuertemente marcado, con la consiguiente implicación activa del estado.

3.o) Por último y derivadamente, la presencia de un conjunto de dificultades, reiteradamente destacadas por la doctrina, entre las cuales sobresale su relatividad, esto es, su condicionamiento por las circunstancias y datos económicos.”

Más adelante analizaremos cómo es que algunas circunstancias de administración y datos económicos o situación financiera del Estado influyen en el derecho al trabajo y específicamente en el derecho a la seguridad social.

Dada la naturaleza progresiva del derecho al trabajo, éste se integra de otros derechos relacionados con la forma en cómo se desarrolla el trabajo en cuanto al tiempo, la jornada, el descanso, las remuneraciones, el desarrollo humano, a la resolución de conflictos, entre otros.

Del derecho al trabajo se desprende el derecho a la seguridad social que abarca una amplia gama de situaciones alrededor de éste que requieren de protección, por su impacto en el ámbito individual y colectivo de las personas, en su economía, vida familiar y desarrollo de la sociedad y en los aspectos como la salud, de recreación o de un retiro digno del propio trabajo una vez cumplidos requisitos de edad y años de servicio de acuerdo con la ley de la materia o por temas de invalidez.

Es así como la seguridad social puede conceptualizarse como un conjunto de derechos o un sistema para protegerlos:

“...la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia.”

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

Para contar con estos derechos han existido diversas reformas constitucionales y legales refiriendo las más importantes que han sido analizadas en el documento *La Seguridad Social en México*, debido a que se considera han sido abordadas con claridad y siendo un tema sólo de contexto para abordar

la problemática actual, que contribuye a entender la evolución de la seguridad social en México, a partir de la expedición de la Constitución de 1917:

Artículo 123 del texto original de la Constitución de 1917:

XXIX. Se consideran de utilidad social: el establecimiento de Cajas de Seguros Populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como es de cada Estado, deberán fomentar la organización de Instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.

Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 6 de septiembre de 1929, del artículo 123 constitucional:

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

El 5 de diciembre de 1960, se publicó el decreto que reformó y adicionó el artículo 123 de la Constitución General de la República, el cual se dividió en los apartados, el A y el B.

Es importante también describir la expedición de leyes reglamentarias de la Constitución a partir de 1917, estudiadas en el mismo documento descrito líneas arriba:

1925. Ley de Pensiones Civiles.

1926. Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y Armada Nacionales.

1938. Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

1943, 1973 y 1995. Ley de Seguro Social.

Destacando en la Ley de 1995, en vigor a partir del 1 de enero de 1997, que *“... en esta ocurre, entre otras cosas, la modificación radical al sistema de pensiones con el fin de asegurar su viabilidad financiera y una mayor equidad en el mediano y largo plazos.”*

1959, 1984, 2007. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

La nueva Ley del ISSSTE de 2007, entre otras cosas, establece nuevos esquemas para la administración de los fondos de retiro.

1963. “Derivado de las reformas al artículo 123 del Código Político de nuestro país de 1960, el 28 de diciembre de 1963, se publicó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, la que derogó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941.”

Y por último respecto de los antecedentes se describe brevemente la evolución de las Instituciones de Seguridad Social que se abrevia en la siguiente tabla, haciéndose énfasis solamente en el sistema de pensiones:

INSTITUCIÓN	EVOLUCIÓN		SISTEMA DE PENSIONES
	AÑO DE CREACIÓN	TEMA	
IMSS	1943	Originalmente protegía sólo a los trabajadores del sector privado.	Se regula el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, protege para el caso de que el asegurado quede privado de trabajos remunerados a partir de los 60 años de edad, (cesantía) siempre y cuando tenga las semanas de cotización requeridas (1250) y 65 años (vejez), así como la muerte de los pensionados por este seguro.
ISSSTE	1959	Enfocado a los trabajadores del sector público.	Los trabajadores al Servicio de Estado tienen derecho al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada (60 años y 25 de cotización) y vejez (65 años y 25 de cotización), y su cuenta individual se puede operar por el PENSIONISSSTE o por una administradora que elija libremente el trabajador.
Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas	1976	Atiende al sector militar.	

La evolución normativa nos deja advertir ciertos avances del derecho a la seguridad social y en específico a la jubilación y pensión como objeto del presente estudio y la adaptación a la realidad financiera de nuestro país, que resulta compleja por la necesidad de atender el derecho a la protección a la salud, como uno de los rubros que cubren tanto el IMSS como el ISSSTE.

Ley del ISSSTE

Esta Ley tiene su antecedente inmediato en la Ley de Pensiones Civiles de Retiro de 12 de agosto de 1925, que fue abrogada por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1959, misma que tuvo vigencia hasta la entrada en vigor de la nueva ley publicada el 27 de diciembre de 1983, esta última abrogada el 31 de marzo de 2007, fecha en la que se aprobó la ley que rige hasta la fecha. En la siguiente tabla veremos algunas diferencias de las leyes en cuanto a los derechos de la seguridad social de los trabajadores al servicio del estado y específicamente al derecho a la pensión:

De los derechos de la seguridad social

Concepto	Ley ISSSTE 1959	Ley ISSSTE 1983	Ley ISSSTE 2007
Salud	Seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad	Medicina preventiva Seguro de enfermedades y maternidad Servicios de rehabilitación física y mental;	De salud, que comprende: Atención médica preventiva, Atención médica curativa y de maternidad, y Rehabilitación física y mental;
Riesgo de trabajo	Seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales;	Seguro de riesgos del trabajo;	De riesgos del trabajo;
Retiro	Jubilación Seguro de vejez Seguro de invalidez Seguro por causa de muerte Indemnización global	Seguro de jubilación Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios Seguro de invalidez Seguro por causa de muerte Seguro de cesantía en edad avanzada	De retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y De invalidez y vida.
Indemnización	Préstamos hipotecarios; Créditos para la adquisición en propiedad, de casas o terrenos para la construcción de las mismas, destinados a la habitación familiar del trabajador;	Indemnización global Préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos y/o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos	Préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos;
Créditos	Préstamos a corto plazo	Préstamos a mediano plazo Préstamos a corto plazo	Préstamos personales: a) Ordinarios; b) Especiales; c) Para adquisición de bienes de consumo duradero, y

<p>Arrendamiento</p> <p>Servicios</p>	<p>Arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto</p> <p>Servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia;</p> <p>Promociones que mejoren la prestación técnica y cultural y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y de su familia;</p> <p>Servicios de reeducación y readaptación de inválidos;</p>	<p>Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto</p> <p>Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes</p> <p>Promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación</p> <p>Servicios integrales de retiro a jubilados y pensionistas</p> <p>Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil</p> <p>Servicios turísticos</p> <p>Servicios funerarios</p> <p>Sistema de ahorro para el retiro.</p>	<p>d) Extraordinarios para damnificados por desastres naturales;</p> <p>Programas y servicios de apoyo para la adquisición de productos básicos y de consumo para el hogar;</p> <p>Programas culturales;</p> <p>Atención a jubilados, Pensionados y discapacitados, y</p> <p>Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil</p> <p>Servicios turísticos</p> <p>Servicios funerarios, y</p> <p>Programas educativos y de capacitación</p> <p>Programas de fomento deportivo.</p>
---------------------------------------	---	---	--

Los derechos se dividen en seguros y servicios, respecto de los cuales se han definido o clasificado de forma distinta, pero que no se diferencian mucho respecto de su objetivo, destacando en la Ley de 1983 la prestación del Sistema de ahorro para el retiro y el seguro de cesantía en edad avanzada.

En el artículo de definiciones, se diferencia la Ley de 2007, que entre otras adiciona la “Cuenta Individual” como *aquella que se abrirá para cada Trabajador en el PENSIONISSSTE o, si el Trabajador así lo elije, en una Administradora, para que se depositen en la misma las Cuotas y Aportaciones de las Subcuentas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, de ahorro solidario, de aportaciones complementarias de retiro, de aportaciones voluntarias y de ahorro de largo plazo, y se registren las correspondientes al Fondo de la Vivienda, así como los respectivos rendimientos de éstas y los demás recursos que puedan ser aportados a las mismas.*

En el artículo 10, 12 y 14, respectivamente esta Ley se preveía desde 1959 la recopilación de datos para la previsión de situaciones para “encauzar las prestaciones” o en su evolución, para “encauzar y mantener el equilibrio financiero de los recursos” con base en estadísticas y cálculos actuariales.

La Ley de 2007 prevé el registro de datos en expedientes electrónicos, que no está de más mencionar, en razón de que llama la atención la reforma del 24 de diciembre de 1986, en la cual se deroga el artículo 13 que establecía la obligación de las entidades y dependencias públicas de entregar información al ISSSTE, siendo causa de responsabilidad no proporcionarla.

La Ley de 2007 también dispone respecto de la información que se proporcione a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y a las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR.

Sueldo base, cuotas y aportaciones para las pensiones.

Ley ISSSTE 1959 CAPITULO SEGUNDO De los Sueldos, Cuotas y Aportaciones	Ley ISSSTE 1983 TITULO SEGUNDO Del Régimen Obligatorio CAPITULO I Sueldos, Cuotas y Aportaciones	Ley ISSSTE 2007 TÍTULO SEGUNDO DEL RÉGIMEN OBLIGATORIO CAPÍTULO I SUELDOS, CUOTAS Y APORTACIONES
<p>Artículo 14.- El sueldo básico que se tomará en cuenta para los efectos de esta ley, se integrará solamente con el sueldo presupuestal, el sobresueldo y la compensación de que más adelante se habla, excluyéndose cualquiera otra prestación que el trabajador percibiera con motivo de su trabajo.</p> <p>Sueldo presupuestal es la remuneración ordinaria señalada en la designación o nombramiento del trabajador en relación con la plaza o cargo que desempeña.</p> <p>"Sobresueldo" es la remuneración adicional concedida al trabajador en atención a circunstancias de insalubridad o carestía de la vida del lugar en que presta sus servicios.</p> <p>"Compensación" es la cantidad adicional al sueldo presupuestal y al sobresueldo que la Federación otorga discrecionalmente en cuanto a su monto y duración a un trabajador en atención a las responsabilidades o trabajos extraordinarios relacionados con su cargo o por servicios especiales que desempeñe y que se cubre con cargo a la partida específica denominada "Compensaciones Adicionales por Servicios Especiales".</p> <p>El sueldo básico, en la forma expuesta, estará sujeto a las cotizaciones establecidas en los artículos 15 y 20 de esta ley y el mismo se tomará en cuenta para determinar el monto de los seguros, pensiones, subsidios y préstamos que la misma establece.</p> <p>El sueldo básico de los trabajadores de los organismos públicos se determinará con sujeción a los lineamientos que fija el presente artículo.</p>	<p>Artículo 15.- El sueldo básico que se tomará en cuenta para los efectos de esta Ley se integrará solamente con el sueldo presupuestal, el sobresueldo y la compensación de que más adelante se habla, excluyéndose cualquiera otra prestación que el trabajador percibiera con motivo de su trabajo.</p> <p>Sueldo presupuestal es la remuneración ordinaria señalada en la designación o nombramiento del trabajador en relación con la plaza o cargo que desempeña.</p> <p>"Sobresueldo" es la remuneración adicional concedida al trabajador en atención a circunstancias de insalubridad o carestía de la vida del lugar en que presta sus servicios.</p> <p>"Compensación" es la cantidad adicional al sueldo presupuestal y al sobresueldo que se otorga discrecionalmente en cuanto a su monto y duración a un trabajador en atención a las responsabilidades o trabajos extraordinarios relacionados con su cargo o por servicios especiales que desempeñe y que se cubra con cargo a la partida específica denominada "Compensaciones Adicionales por Servicios Especiales".</p> <p>Las cotizaciones establecidas en los artículos 16 y 21 de esta Ley, se efectuarán sobre el sueldo básico, hasta por una cantidad que no rebase diez veces el salario mínimo general que dictamine la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, y será el propio sueldo básico, hasta por la suma cotizable, que se tomará en cuenta para determinar el monto de los seguros, pensiones, subsidios y préstamos que otorga esta Ley.</p> <p>El sueldo básico de los trabajadores de los organismos públicos se determinará con sujeción a los lineamientos que fija el presente artículo.</p>	<p>Artículo 17. El Sueldo Básico que se tomará en cuenta para los efectos de esta Ley, será el sueldo del tabulador regional que para cada puesto se haya señalado.</p> <p>Las Cuotas y Aportaciones establecidas en esta Ley se efectuarán sobre el Sueldo Básico, estableciéndose como límite inferior un Salario Mínimo y como límite superior, el equivalente a diez veces dicho Salario Mínimo.</p> <p>Será el propio Sueldo Básico, hasta el límite superior equivalente a diez veces el Salario Mínimo del Distrito Federal, el que se tomará en cuenta para determinar el monto de los beneficios en los seguros de riesgos del trabajo e invalidez y vida establecidos por esta Ley.</p> <p>Las Dependencias y Entidades deberán informar al Instituto anualmente, en el mes de enero de cada año, los conceptos de pago sujetos a las Cuotas y Aportaciones que esta Ley prevé. De igual manera deberán comunicar al Instituto cualquier modificación de los conceptos de pago, dentro del mes siguiente a que haya ocurrido dicha modificación.</p>
<p>Artículo 15.- Todo trabajador comprendido en el Artículo 1º de este ordenamiento, deberá aportar al Instituto una cuota obligatoria del ocho por ciento del sueldo básico que disfrute.</p> <p>Dicha cuota se aplicará en la siguiente forma:</p> <p>I. 2 % para cubrir el seguro de enfermedades no profesionales y maternidad.</p>	<p>Artículo 16.- Todo trabajador incorporado al régimen de este ordenamiento, deberá cubrir al Instituto una cuota fija del ocho por ciento del sueldo básico de cotización que disfrute, definido en el artículo anterior.</p> <p>Dicha cuota se aplicará en la siguiente forma:</p> <p>I. 2.75% para cubrir los seguros de medicina preventiva, enfermedades, maternidad y los servicios de rehabilitación física y mental;</p>	<p>Artículo 42. El seguro de salud se financiará en la forma siguiente:</p> <p>I. A los Trabajadores les corresponden las siguientes Cuotas:</p> <p>a) Una Cuota de dos punto setenta y cinco por ciento del Sueldo Básico para financiar al seguro de salud de los Trabajadores en activo y Familiares Derechohabientes, y</p> <p>b) Una Cuota de cero punto seiscientos veinticinco por ciento del Sueldo Básico para financiar al seguro de salud de los Pensionados y Familiares Derechohabientes;</p> <p>II. A las Dependencias y Entidades les corresponden las siguientes Aportaciones:</p> <p>a) El equivalente al siete punto trescientos setenta y cinco por ciento del Sueldo Básico financiará al seguro de salud de los Trabajadores en activo y sus Familiares Derechohabientes, y</p> <p>b) El equivalente al cero punto setenta y dos por ciento del Sueldo Básico para financiar el seguro de salud de los Pensionados y sus Familiares Derechohabientes;</p> <p>III. El Gobierno Federal cubrirá mensualmente una Cuota Social diaria por cada Trabajador, equivalente al trece punto</p>

<p>II. 6% como aportación para tener derecho a las prestaciones señaladas en las fracciones IV a XIV del artículo 3º.</p>	<p>IV. 3.50% para la prima que se establezca anualmente, conforme a las valuaciones actuariales, para el pago de jubilaciones, pensiones e indemnizaciones globales, así como para integrar las reservas correspondientes conforme a lo dispuesto en el artículo 182 de esta Ley;</p> <p>II. 0.50% Para cubrir las prestaciones relativas a préstamos a mediano y corto plazo;</p> <p>III. 0.50% para cubrir los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil; integrales de retiro a jubilados y pensionistas; servicios turísticos; promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y de recreación y servicios funerarios;</p> <p>V. El porcentaje restante se aplicará para cubrir los gastos generales de administración del Instituto exceptuando los</p>	<p>nueve por ciento del salario mínimo general para el Distrito Federal vigente al día primero de julio de mil novecientos noventa y siete actualizado trimestralmente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor al día de la entrada en vigor de esta Ley. La cantidad inicial que resulte, a su vez, se actualizará trimestralmente, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.</p> <p>Estos porcentajes incluyen gastos específicos de administración del seguro de salud.</p> <p>Artículo 75. Las Dependencias y Entidades cubrirán una Aportación de cero punto setenta y cinco por ciento del Sueldo Básico por el seguro de riesgos del trabajo.</p> <p>Artículo 101. Las Cuotas y Aportaciones del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez se recibirán y se depositarán en las respectivas Subcuentas de la Cuenta Individual de cada Trabajador, de conformidad con las disposiciones que emita la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.</p> <p>Artículo 102. Las Cuotas y Aportaciones a que se refiere este Capítulo serán:</p> <p>I. A los Trabajadores les corresponde una Cuota de seis punto ciento veinticinco por ciento del Sueldo Básico;</p> <p>II. A las Dependencias y Entidades les corresponde una Aportación de retiro de dos por ciento, y por cesantía en edad avanzada y vejez, de tres punto ciento setenta y cinco por ciento del Sueldo Básico, y</p> <p>III. El Gobierno Federal cubrirá mensualmente una Cuota Social diaria por cada Trabajador, equivalente al cinco punto cinco por ciento del salario mínimo general para el Distrito Federal vigente al día primero de julio de mil novecientos noventa y siete actualizado trimestralmente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor al día de la entrada en vigor de esta Ley. La cantidad inicial que resulte, a su vez, se actualizará trimestralmente en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre, conforme al Índice Nacional del Precios al Consumidor.</p> <p>Para efecto de las Cuotas y Aportaciones de los Pensionados por riesgos del trabajo o invalidez, las cotizaciones antes mencionadas se realizarán con base en el monto de la Pensión que reciban.</p> <p>Los recursos a que se refiere este artículo se depositarán en las Subcuentas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.</p> <p>Artículo 140. Las prestaciones del seguro de invalidez y vida, se financiarán en la forma siguiente:</p> <p>I. A los Trabajadores les corresponde una Cuota de cero punto seiscientos veinticinco por ciento del Sueldo Básico, y</p> <p>II. A las Dependencias y Entidades les corresponde una Aportación de cero punto seiscientos veinticinco por ciento del Sueldo Básico.</p>
--	--	---

	<p>correspondientes al Fondo de la Vivienda.</p> <p>Los porcentajes señalados en las fracciones I a III incluyen gastos específicos de administración.</p>	
--	--	--

El sueldo básico para los efectos de la Ley del ISSSTE en las Leyes del 1959 y del 1983 referían sueldo presupuestal conceptualizado como el salario ordinario, del cual se excluían otros conceptos como las compensaciones, marcando una diferencia en la Ley de 1983 al establecer un tope con la siguiente fórmula: “...hasta por una cantidad que no rebase diez veces el salario mínimo general que dictamine la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos...”, la Ley de 2007 agrega un límite inferior de 1 salario mínimo y establece un tabulador regional.

Respecto al financiamiento para la seguridad social, éste se integra por una aportación del patrón y una del trabajador, que también ha evolucionado, misma que analizaremos más adelante.

La Ley de 1983 se reformó en 1993 en materia del Sistema de Ahorro para el Retiro, en el que las dependencias y entidades están obligadas a enterar al Instituto, el importe de las aportaciones correspondientes al sistema de ahorro para el retiro, mediante la constitución de depósitos de dinero en favor de cada trabajador. Las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro se dividen en dos subcuentas: la de ahorro para el retiro y la del Fondo de la Vivienda.

La Ley de 2007 crea el Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado, denominado PENSIONISSSTE, que tiene a su cargo administrar Cuentas Individuales e invertir los recursos de las Cuentas Individuales que administre, excepto los de la Subcuenta del Fondo de la Vivienda, estará sujeto para su operación, administración y funcionamiento, a la regulación y supervisión de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, debiendo cumplir con las disposiciones de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y las reglas de carácter general que emita dicha Comisión aplicables a las Administradoras. También se prevé la transferencia de derechos de los años de cotización entre el IMSS y el ISSSTE y viceversa, así como a otros regímenes de seguridad social.

La Ley de 1983 establece la regulación para la constitución, inversión y manejo de las reservas financieras y actuariales y la de 2007, amplía el tipo de reservas y además de las anteriores crea las de operación, de operación para contingencias y financiamiento y general financiera y actuarial, su registro contable, las características para su inversión, entre otros.

Ley del IMSS

La primera Ley del IMSS, publicada el 19 de enero de 1943, constituye el Seguro Social como un servicio público nacional, que se establece con carácter obligatorio.

A diferencia de la Ley de 1973 que la aboga y que tuvo su última reforma el 29 de diciembre de 1994, tenía como objetivo asegurar a todos los trabajadores en el país:

Artículo 3º- Es obligatorio asegurar:

I.- A los trabajadores que prestan a otra persona un servicio en virtud de un contrato de trabajo, ya sea en empresas privadas, estatales, de administración obrera o mixtas;

II.- A los miembros de sociedades cooperativas de producción, y

III.- A lo que presten sus servicios en virtud de un contrato de aprendizaje.

Y sólo hacía la siguiente excepción:

Artículo 4º- Quedan exceptuados del seguro obligatorio: el cónyuge, los padres y los hijos menores de dieciséis años del patrón, aun cuando figuren como asalariados de éste.

La Ley de 1973 introduce un listado de los trabajadores a los que les sería obligatorio para sus patrones proporcionarles el Seguro Social, que deja fuera algunos tipos de trabajo, que con las reformas que ha tenido esta ley ha incorporado nuevamente algunos.

La Ley de 1973 señala la finalidad de la seguridad social de “*garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.*”, que es complementada por la Ley de 1995 que dice “*así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.*”

Al igual que la Ley del ISSSTE establece un régimen obligatorio y un régimen voluntario y la Ley de 1995, que comienza vigor el primero de julio de 1997 adiciona que el IMSS es de integración operativa tripartita, en razón de que a la misma concurren los sectores público, social y privado, y de carácter de organismo fiscal autónomo.

De los seguros que comprende:

1943	1973	1995
<p>ARTICULO 2º- Esta Ley comprende el Seguro de:</p> <p>I.- Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales;</p> <p>II.- Enfermedades no profesionales y maternidad;</p> <p>III.- Invalidez, vejez y muerte, y</p> <p>IV.- Cesantía involuntaria en edad avanzada.</p>	<p>Artículo 11. El régimen obligatorio comprende los seguros de:</p> <p>I. Riesgos de trabajo;</p> <p>II. Enfermedades y maternidad;</p> <p>III. Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte;</p> <p>IV. Guarderías para hijos de aseguradas, y</p> <p>V. Retiro.</p>	<p>Artículo 11. El régimen obligatorio comprende los seguros de:</p> <p>I. Riesgos de trabajo;</p> <p>II. Enfermedades y maternidad;</p> <p>III. Invalidez y vida;</p> <p>IV. Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y</p> <p>V. Guarderías y prestaciones sociales.</p>

Al igual que en el régimen del ISSSTE contiene a la fecha una serie de prestaciones sociales en de promoción de la salud, deporte, cultura, recreativas, vacacionales, entre otras.

Del salario base de cotización.

Mientras la Ley de 1943 decía que se considera como salario “*el ingreso total que se obtiene el trabajador como retribución por sus servicios.*”, a partir de 1973, el salario base de cotización de integra

con los *“pagos hechos en efectivo por cuota diaria, y las gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por sus servicios.”* y excluye conceptos como despensa, ahorro, aportaciones, aportaciones adicionales, entre otros.

Como en el régimen ISSSTE, en el IMSS se crea el Sistema de Ahorro para el Retiro y el sistema de cuentas individuales, así como la pensión garantizada.

En el SAR, creado por reformas de 24 de febrero de 1992, los patrones están obligados a enterar al Instituto Mexicano del Seguro Social, el importe de las cuotas del 2% del salario base de cotización del trabajador, correspondientes al ramo de retiro, mediante la constitución de depósitos de dinero en favor de cada trabajador, mediante la entrega de los recursos correspondientes en instituciones de crédito u otras entidades financieras autorizadas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, para su abono en la subcuenta del seguro de retiro de las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro abiertas a nombre de los trabajadores.

Hasta aquí se vio que en México está reconocido el derecho a la pensión por vejez o a la jubilación, como parte de los derechos de la seguridad social y como consecuencia del propio trabajo que las personas realizan cumpliendo con requisitos de edad y años de servicio o semanas cotizadas ante el IMSS o el ISSSTE, sistema que con las reformas se convirtió en complejo, con un régimen financiero basado en la inversión de los recursos destinados para garantizar la seguridad social y que ahora es cuestionado por los problemas que enfrenta.

Más adelante se analiza cómo es que las administraciones públicas estatales y municipales evolucionaron en otros esquemas y cómo garantizan estos derechos de seguridad social a sus trabajadores.

Derechos de las personas adultas mayores.

Se consideró relevante concatenar con el derecho de pensión por vejez o jubilación los derechos de las personas adultas mayores, que permitan construir la propuesta objeto del presente trabajo.

Ya se había comentado del valor que la nuestra Carta Magna le da a la dignidad humana, así como al trabajo digno, y que el derecho al trabajo se amplían a muchos aspectos de la vida, tanto individual como colectiva de las personas, agregando para efectos de esta reflexión, que se sus efectos o beneficios se extienden más allá del tiempo propiamente trabajado, respecto de la jornada, como el derecho a días de descanso y vacaciones, como respecto del periodo de tiempo trabajado, con los derechos que derivan de la antigüedad laboral, como la prima de antigüedad y la pensión o jubilación, que representan ingresos al trabajador una vez que deja de prestar los servicios para su patrón y que le garantizan o le deberían garantizar un retiro digno.

El principio pro persona instaurado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 1º y el reconocimiento de la aplicación de los Tratados Internacionales obliga a su análisis.

La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, prevé en su artículo 18 el derecho al trabajo y a la jubilación como a continuación se cita:

Artículo 18
Derecho al trabajo

La persona mayor tiene derecho al trabajo digno y decente y a la igualdad de oportunidades y de trato respecto de los otros trabajadores, sea cual fuere su edad.

Los Estados Parte adoptarán medidas para impedir la discriminación laboral de la persona mayor. Queda prohibida cualquier distinción que no se base en las exigencias propias de la naturaleza del cargo, de conformidad con la legislación nacional y en forma apropiada a las condiciones locales. El empleo o la ocupación debe contar con las mismas garantías, beneficios, derechos laborales y sindicales, y ser remunerado por el mismo salario aplicable a todos los trabajadores frente a iguales tareas y responsabilidades.

Los Estados Parte adoptarán las medidas legislativas, administrativas o de otra índole para promover el empleo formal de la persona mayor y regular las distintas formas de autoempleo y el empleo doméstico, con miras a prevenir abusos y garantizar una adecuada cobertura social y el reconocimiento del trabajo no remunerado.

Los Estados Parte promoverán programas y medidas que faciliten una transición gradual a la jubilación, para lo cual podrán contar con la participación de las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores y de otros organismos interesados.

Los Estados Parte promoverán políticas laborales dirigidas a propiciar que las condiciones, el ambiente de trabajo, horarios y la organización de las tareas sean adecuadas a las necesidades y características de la persona mayor.

Los Estados Parte alentarán el diseño de programas para la capacitación y certificación de conocimiento y saberes para promover el acceso de la persona mayor a mercados laborales más inclusivos.

Los derechos de las personas adultas mayores han sido objeto de estudio: *La comprensión y creación de normas específicas para atender las particularidades de las personas mayores han seguido diversos caminos: uno a través de la interpretación progresiva de los derechos humanos; el otro mediante la conformación de grupos de trabajo en materia de envejecimiento, tanto en el ámbito internacional como en el regional, con el objetivo de encarar los múltiples desafíos enfrentados por este sector de la sociedad.*

Respecto de la interpretación progresiva se analizaron diversos documentos en el ámbito internacional, sin embargo, a partir de la reforma constitucional al Artículo 1º de la Constitución general se ha reconocido la progresividad de los derechos fundamentales y el derecho pro persona.

Respecto de los grupos de trabajo se ha realizado esfuerzos importantes por la ONU y la OEA para la promoción de medidas a favor de las personas mayores.

Como resultado de este grupo de trabajo se han delineado catorce clases de derechos entre los que encontramos los de derecho al trabajo y de seguridad social, refiriendo de estos últimos:

- a) Igualdad de las condiciones de jubilación entre hombres y mujeres.
- b) Prohibir reducción de los beneficios de jubilación.
- c) Otorgamiento de los beneficios por edad o viudez.

De lo anterior se desprenden dos temas que se relacionan con el objeto de estudio, por una parte, del derecho a trabajar, es decir, no ser discriminado por la edad y el derecho a ser jubilado y ambos contienen el derecho a decidir si se trabaja o si se retira de las actividades laborales, lo que lleva a una discusión que ha recobrado importancia en los últimos años respecto de la edad en la que una persona puede continuar trabajando.

En la actualidad se ha cuestionado de si la edad de jubilación debiera ampliarse, considerando que a los 60 años una persona tiene la capacidad física e intelectual para trabajar, que se reflexiona no debiera ser el elemento central de la discusión, porque evidentemente la experiencia que aportan los adultos mayores pudiera compensar actividades físicas en las que podrían mostrar un menor rendimiento. Se estima que la principal disertación debe estar en los años de servicio, que en el tiempo puede ocasionar para la persona una necesidad de descanso, sobre todo cuando pudo haber comenzado su vida laboral a corta edad y que planea retirarse aun no cumpliendo los 60 o 65 años, si es que así está permitido, o por el contrario, ya adquirido el derecho de retirarse se tenga la voluntad de continuar activo.

En el régimen de seguridad social a través del IMSS o ISSSTE lo anterior no permite una valoración respecto a años de servicio, pero si tiene mayor significado en los entes públicos locales, que al no tener incorporados a sus trabajadores a estos ofrecieron mecanismos de pensión o jubilación que se verían financiados o pagados con los recursos de las propias administraciones y que mediante luchas de sus trabajadores, lograron establecer en sus condiciones generales de trabajo (convenios laborales) la pensión o jubilación respecto de los años de servicio por encima de la edad de éstos, como ocurre en el Estado de Querétaro.

La seguridad social en las Entidades Federativas.

Las legislaturas de los Estados pueden expedir leyes de carácter laboral respecto de los trabajadores al servicio del Estado y los municipios, al amparo de Apartado B del Artículo 123 Constitucional, respetándose los tratados internacionales firmados y ratificados por los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece una norma general para que los Estados y Municipios regulen con homogeneidad sus sistemas de seguridad social y la normatividad secundaria, es decir, las leyes del Seguro Social y del ISSSTE sólo prevén la posibilidad de que los entes públicos de las entidades federativas puedan hacer convenios para incorporarse a estos sistemas, por lo que, en el caso del Estado de Querétaro, adicional a que los trabajadores de los poderes del estado, municipios y demás entes públicos locales ya contaban con el régimen de pensiones y jubilaciones establecido en la ley laboral, algunos están afiliados al IMSS o ISSSTE y cuentan con los derechos de seguridad social que estos ofrecen.

La normatividad secundaria que rige en lo general en México si establece obligaciones para los estados y los municipios, pero no directamente respecto de la seguridad social, sino en los aspectos de la contabilidad y las finanzas públicas, es así que de acuerdo con la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los municipios, las iniciativas de leyes de ingresos y presupuestos de egresos deben contar con un estudio actuarial de las pensiones de sus trabajadores, el cual como mínimo deberá actualizarse cada tres años. El estudio deberá incluir la población afiliada, la edad promedio, las características de las prestaciones otorgadas por la ley aplicable, el monto de reservas de pensiones, así como el periodo de suficiencia y el balance actuarial en valor presente.

La Mayoría de las Entidades Federativas tiene una ley de seguridad social o de pensiones para los trabajadores del estado (Con excepción de Baja California Sur, Ciudad de México y Querétaro) de y tienen como supuestos para la jubilación los años de servicios en donde predomina los 60 o 65 años de edad y los 30 años de servicio.

En el Estado de Querétaro se cuenta con una Ley burocrática que garantiza uno de los derechos de la seguridad social, establece en sus artículos 136, y 139 en relación con el 141, los supuestos para que los trabajadores tengan derecho a la jubilación y a la pensión por vejez, la primera con treinta años de servicios, y una vez cumplidos sesenta años de edad, y la segunda una vez habiendo cumplido sesenta años de edad y aplicando un porcentaje de acuerdo a los años cumplidos teniendo como mínimo 15 años y hasta 29 años de servicio.

Sin embargo, es necesario precisar que los convenios laborales ofrecen mejores condiciones a los trabajadores, atendiendo principalmente a otorgar la jubilación una vez cumplido años de servicio, sin importar edad, lo que ha ocasionado para la mayoría de los entes públicos un problema financiero, que puede convertirse en grave si no es atendido de forma constante.

No es motivo de este estudio tomar una postura respecto de lo señalado en el párrafo anterior, pero si se precisa que con la reforma del año 2015 a la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro, que adicionó el supuesto de contar con 60 años de edad para poder acceder a la jubilación, respecto de la disposición anterior que sólo exigía el cumplimiento de los años de servicios, se ocasionó incertidumbre en los trabajadores y la molestia de tener que esperar a cumplir esta edad para poder jubilarse o de optar por recurrir al amparo para que se les apliquen las disposiciones del Convenio que

les otorga mejores condiciones y poder retirarse de las actividades laborales al cumplir 28 años de servicio.

Hasta este momento se vislumbra el problema que enfrentan los entes locales respecto de los recursos que deben destinar al pago de las pensiones y jubilaciones de sus trabajadores, que deben actuar en cumplimiento a la normatividad general y local con la premisa fundamental de eficientar el gasto público, sin dejar de cumplir con sus obligaciones respecto de sus trabajadores.

También continua pendiente garantizar el cumplimiento del derecho a la seguridad social en sus otros aspectos, con excepción de aquellos entes públicos que convinieron con el IMSS para afiliar a sus trabajadores.

Y principalmente queda para el análisis y discusión la garantía de la seguridad social para la población que no tiene y no tendrá acceso a esta mientras continúe haciendo actividades en el ámbito informal, para el cual no se ha buscado un esquema ni en el ámbito federal, ni en el local, para regular este derecho como ha sucedido en el ámbito formal y del cual a pesar de ser cuestionado ha presentado mayores avances.

7.2 IMSS E ISSSTE.

Antes de revisar cómo están desarrollas los sistemas de pensiones en los entes públicos locales es importante hacer un acercamiento al sistema establecido en las Leyes del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de las cuales se vieron sus antecedentes en el primer capítulo y en las cuales se establecía la obligación para el Estado de realizar estadísticas y estudios incluyendo los actuariales que sirvieran de base para la toma de decisiones en cuanto a los seguros y servicios que los institutos creados por éstas, IMSS e ISSSTE, ofrecerían a los trabajadores, principalmente para identificar los ajustes en los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. Disposición que independientemente de haberse cumplido, es decir, realizados o no los estudios actuariales, aparentemente no mostraron resultados en reformas a las leyes de forma paulatina, sino hasta el momento en que era evidente una crisis financiera.

Las reformas que crean el Sistema de Ahorro para el Retiro, con las cuentas individualizadas y el de las AFORES ofrecían una solución al problema que comenzará a dar resultados, que, de acuerdo con los estudiosos en la materia, no serán los esperados.

Para el Estado –gobierno federal y local– representa un foco de alerta en el ejercicio del gasto público, porque a pesar de ser cuestionado si con los seguros y servicios prestados a los trabajadores a través de estas dos instituciones, garantiza total o parcialmente el derecho a la seguridad social, resulta más preocupante que una gran parte de la población no tiene o no tendrá acceso a un retiro laboral digno por encontrarse en la informalidad laboral, principalmente.

Para la sociedad resulta entonces injusto ver como algunos reciben grandes pensiones, mientras otros reciben o recibirán una pensión que no les alcanzará para tener una buena calidad de vida o no podrán tener acceso a una cantidad mínima.

Son muchos los factores o variables que se deben analizar si se requiere dar solución a la situación financiera de las pensiones, que se advierten con las reformas hechas a las leyes del IMSS y del ISSTE: Edad de jubilación o retiro y años de servicios, porcentaje de aportación, semanas cotizadas, salario base, reservas y sistema de inversión y otros que debieron tomarse en cuenta como los de tipo demográfico: el incremento de la esperanza de vida; social: el fomento a la cultura del ahorro; de política económica: la formalidad e informalidad en el empleo, así como de política fiscal: fomento a través de incentivos para el ahorro, que den un diagnóstico completo al Estado para la toma de decisiones que sin duda deben ser consensadas con los patrones y los trabajadores.

Lo anterior, para que dé un margen económico al Estado para transitar a asegurar la seguridad social a las personas que no están en posibilidad de acceder a esta por sus condiciones específicas de vulnerabilidad o por la falta de opciones para acceder a un sistema de seguridad social bajo un esquema voluntario.

Pues además resulta necesario atender la disminución de las inequidades en nuestro país, que ha cobrado importancia con la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos *“poniendo al centro la dignidad de las personas”*, que como ya se mencionó con anterioridad, es también la dignidad uno de los elementos del derecho a la seguridad social.

A pesar de la creación de los sistemas de seguridad social que podrían dividirse del sector privado en el IMSS (que en la actualidad realiza convenio con entidades públicas) y del sector público en el ISSSTE (principalmente el federal), los entes públicos de las entidades federativas y de los municipios no accedieron a estos sistemas, al menos de inmediato y establecieron en su normatividad la forma de garantizar las pensiones y jubilaciones de sus trabajadores.

Regulación en el estado de Querétaro.

En el caso del Estado de Querétaro la ley burocrática estableció como supuesto para tener derecho a éstas 30 años de servicios sin importar la edad para la jubilación y de 60 años de edad y mínimo 18 años de servicios para la pensión por vejez, y posteriormente en sus acuerdos sindicales se estableció en el convenio laboral la reducción de la edad a 28 años de servicios sin importar la edad para la jubilación.

En el año 2015 se realizó una reforma a la Ley de los Trabajadores del Estado y se ampliaron los años de servicio a 30 y se adicionó el supuesto de edad de 60 años. También se establece, de acuerdo con los considerandos de la reforma, como *“salario base”* para la jubilación *“el pago de una cantidad equivalente al promedio de la cantidad percibida como sueldo en los sesenta meses anteriores a la*

fecha que ésta se conceda” y para la pensión “calculará aplicando al promedio de la cantidad percibida como sueldo en los cinco últimos años anteriores a la fecha que ésta se conceda”.

Con la reforma se fija el monto máximo de la jubilación posible de cuarenta y dos mil pesos mensuales.

De las consideraciones de la reforma no se aprecia su justificación por complicaciones financieras, sólo hace referencias a las molestias de la ciudadanía por la opacidad del procedimiento, la falta de transparencia en la comprobación de la antigüedad de los trabajadores en el servicio y los montos altos de jubilación a comparación de los que se otorgan para la población en general.

Sin embargo, las administraciones estatal y local no crearon fondos o sistemas de ahorro, ni cuentas individualizadas que garantizaran los recursos para hacer frente a los pagos de pensiones y jubilaciones, que a la fecha se prevén principalmente en sus presupuestos de egresos, generando pasivos contingentes que sin duda generarán un conflicto para poder ser cubiertos estos derechos.

Con las reformas señaladas, en especial con el incremento de la edad para la jubilación, los trabajadores del estado y los municipios han recurrido las negativas de otorgar éstas, amparados por el derecho pro persona y la validez en la aplicación de los convenios laborales, que establecen mejores condiciones a los trabajadores, por encima de la ley de la materia, por lo que las modificaciones a la ley pudieron haber resuelto una inquietud de la población en el ámbito de la transparencia, pero generaron incertidumbre e inconformidad en sus trabajadores, que ya contando con los 28 años de antigüedad laboral requerida prefieren optar por retirarse del servicio, aun encontrándose en edad productiva.

Lo anterior puede traer diversas consecuencias para la administración municipal y estatal como la pérdida de capital humano con experiencia y su dificultad para realizar una nueva contratación por la deficiencia presupuestal, pues como ya se comentó el pago de estos derechos se realiza de las previsiones presupuestales en cada ejercicio fiscal.

Respecto de la esperanza de vida de acuerdo con información del INEGI, en México, esta ha aumentado considerablemente; en 1930 las personas vivían en promedio 34 años; 40 años después en 1970 este indicador se ubicó en 61; en el 2000 fue de 74 y en 2016 es de 75.2 años, en el Estado de Querétaro para el 2016 fue de 75.5 años. En este sentido, por ejemplo, los trabajadores que lleguen a los 28 años de servicios con 45 años de edad podrán disfrutar de una jubilación 30.5 años, es decir, 2.5 años más de lo que laboraron para el Estado.

Dos situaciones son debatibles de la reforma de 2015, uno técnico, al no disponer la no retroactividad de la ley para los trabajadores activos y uno social, por no haber sido consensada con éstos y los sindicatos, para generar un entendimiento y corresponsabilidad con los trabajadores en su derecho de retiro por años de servicios o por vejez.

Sin embargo, las disposiciones de la reforma también pueden ser acatadas por los trabajadores de forma voluntaria, renunciando a su derecho a impugnarla, por encontrarse en supuestos en los que se

aprecie que existe una afectación que puede ser tolerada, como estar a pocos años de cumplir la edad y los años de servicios requeridos o no considerar separarse de sus labores, por convicción personal, por lo que esto pudiera reducir el costo para la administración.

El incremento de las pensiones y jubilaciones en los presupuestos de egresos del Estado y de los municipios es comparable a partir de que deben reportarse en éstos, para el año 2005 el formato de publicación no reflejaba el monto por estos conceptos, en el 2010, se observa solo el de las dependencias del Poder Ejecutivo por \$133, 488,530, en el año 2015 se publicaron los montos de los Poderes Ejecutivo y Judicial y a partir de 2016 ya se encuentran los de los poderes y los organismos constitucionales autónomos, como se muestra a continuación.

Año	2015	2016	2017	2018	2019
PRESUPUESTO TOTAL	26,564,435,137	29,018,226,675	31,010,709,856	40,107,131,167	37,582,412,747
PODER EJECUTIVO	436,221,518	515,098,418	518,679,554	538,442,051	559,989,204
PODER LEGISLATIVO		9,783,933	10,517,045	11,457,937	11,801,675
PODER JUDICIAL	32,571,488	45,002,684	102,480,960	117,693,123	118,721,754
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO				2,535,052	18,560,574
ENTIDAD SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN DEL ESTADO		1,788,849	1,860,043	3,602,836	4,965,452
INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO		1,807,452	1,859,017	2,383,938	4,130,069
DEFENSORIA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE QUERÉTARO		2,093,059	2,093,059	2,154,469	2,164,881
COMISIÓN DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO		462,500	434,400	533,396	617,508
TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO		0	0	0	0
TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE QUERÉTARO		1,408,384	1,405,520	1,734,482	1,671,175
TRIBUNAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE		2,573,607	2,225,616	3,077,674	2,813,596

En los últimos 4 años el presupuesto para estas prestaciones, en los poderes y órganos autónomos pasó de \$580, 018, 886 a \$725,435, 888, es decir incrementó más de 145 millones de pesos.

Para los municipios, tomando como única fuente de estudio sus presupuestos de egresos, resulta compleja la comparación por la diversidad de formatos y clasificaciones usados, situación que en los últimos años, en cumplimiento a las normas de disciplina financiera han tratado de ordenar, por lo que en la siguiente tabla se muestran las cifras presupuestadas para pensiones y jubilaciones y seguridad social, respectivamente y distinguiendo las segundas de acuerdo a la partida asignada en referidos documentos, que no amplían las cuentas específicas a las que se destinarán, por lo que no se tiene la certeza del destino específico de estos recursos.

Año/Municipio	2015 \$	2016 \$	2017 \$	2018 \$	2019 \$
Amealco de Bonfil	2,305,137.00	2,176,608.00	2,720,160.00 288,000.00***	3,777,233.00	5,855,304.00 350,000.00***
Pinal de Amoles	1,778,445.40 50,000.00***	1,778,445.39 50,000.00***	3,397,854.86	3,939,528.83	2,698,468.67
Arroyo Seco	142,400.00 245,750.00***	80,000.00 240,950.00****	86,330.00 191,000.00****	82,161.00 2,582,162.00 +	246,594.00 251,530.00****
Cadereyta de Montes	2,308,579.80	912,219 226,020***	1,543,733.00	2,153,032.00 2,050,300 ////	4,237,712
Colón	665,412.00 276,724.00*** 1,248,801.00***	1,000,000****	4,022,311 859,498.00****	5,444,577.00 1'100,000.00****	5,000,000.00 1,240,465.00****

Corregidora	2,363,953 16,742,065****	2,403,247.19 12,017,474.00*****	6,976,325.38	10,752,241.00 28,516,733.22*****	12,752,241.00 40,286,368.24*****
Ezequiel Montes	1,000,000.00 140,000.00***	1,195,000.00 140,000.00***	1,500,000.00	4,288,649.16	3,375,123.00
Huimilpan	1,789,975.75		5,296,911.98	6,418,509.28	5,014,005.39
Jalpan de Serra	4,196,637.34	261,294.11*	3,323,950.00 1,070,000.00*	3,950,000.00 60,000.00***	6,057,027.9 224,149.06***
Landa de Matamoros	Sin datos	900,000.00	332,000.00****	1,500,000.00 347,000.00*	1,200,000.00
Marqués	5,167,261*	6,905,595.60	7,093,088.80 2,288,634.81*****	11,000,000.00 23,495,558.40 // 2,400,000.00 /// 1,000,000.00 ////	12,136,600.00 2,384,400***** 2,384,400.00 ///
Pedro Escobedo	1,317,155.36	4,160,361.00	3,446,528.62	4,288,649.16	4,153,910
Peñamiller	1,973,847.58	1,850,047.47	1,896,674.68	1,255,200.00	3,500,000.00
Querétaro	71,793,968	86,160,064 175,235,198*****	70,645,401 191,281,260*****	103,062,204 213,365,153.00*****	133,062,204.00 229,284,940.32*****
San Joaquín	52,500.00**	50,000.00*****	580,175.00 50,000.00***	777,000.00	900,000.00
San Juan del Río	6,963,000.00	8,263,000	9,223,000 21,250,810.77 /	12,000,000.00	15,000,000.00 120,000.00*****
Tequisquiapan	180,000.00*** 1,213,286.00*****	450,000.00***	Sin datos 150,000.00***	1,200,000.00 550,000.00***	1,200,000.00 550,000.00 *****
Tolimán	628,303	1,282,213.34	1,080,000.00	1,192,032.67	1,450,130.00

*Prestaciones y haberes de retiro.
 ** Seguridad Social. Aportaciones para seguros.
 ***Aportaciones para seguros.
 ****Prestaciones y haberes de retiro.
 ***** Seguridad Social.
 / Cuotas para fondo de ahorro (para el retiro).
 // Servicios Médicos IMSS.
 /// Seguros por defunción familiar.
 //// Ahorro para el retiro.
 ///// Fideicomiso de Pensiones y Jubilaciones.
 + Programa de pensiones y jubilaciones (2018) Sistema de Pensiones y jubilaciones (2019)

Los municipios con mayor incremento presupuestal por el monto en los conceptos en estudio son Corregidora, El Marqués, Querétaro y San Juan del Río, sin embargo, porcentualmente para otros municipios también tiene un impacto financiero.

Los Presupuestos de Egresos de los Poderes del Estado, municipios y organismos constitucionales autónomos, para el ejercicio fiscal 2019, contienen los estudios actuariales de los que se desprenden las obligaciones por pasivos contingentes, que muestran el otro lado del problema:

Ente público	Población afiliada		Valor presente de las obligaciones \$		
	Activos	Pensionados y jubilados	Pensiones y Jubilaciones en curso de pago	Generación actual	Generaciones futuras
Poder Ejecutivo	4,754	1,395	7,856,478,577.16	9,099,253,861.65	13,255,805,784.68
Amealco de Bonfil	454	28	52,540,423.53	293,069,205.97	576,886,014.25
Pinal de Amoles			Sin datos		
Arroyo Seco			Sin datos		
Cadereyta de Montes	493	5	8,814,095.99	425,827,924.45	673,516,061.9
Colón			Sin datos		
Corregidora	1,610	53	62,256,502.96	1,026,707,673.39	3,924,841,389.60
Ezequiel Montes	331	16	23,757,813.85	233,954,365.78	416,093,029.36
Huimilpan	305	19	43,577,756.90	329,980,611.20	564,340,636.56
Jalpan de Serra			Sin datos		
Landa de Matamoros	331	12	6,869,874.02	228,554,698.00	451,540,863.82
Marqués			Sin datos		
Pedro Escobedo	501	22	70,563,049.48	387,341,561.31	727,058,979.90
Peñamiller			Sin datos		
Querétaro	6122	614	1,168,797,890.30	10,862,991,048.35	17,896,732,169.30
San Joaquín			Sin datos		
San Juan del Río	1417	108	206,301,710.32	1,585,497,783.23	2,234,965,581.39
Tequisquiapan			Sin datos		
Tolimán	405	9	13,456,986.71	197,377,309.96	445,447,877.15

El Poder Ejecutivo, el Municipio de Corregidora y la Comisión Estatal de Aguas reportan en sus estudios actuariales, monto de las reservas al 2018, el primero por \$140, 533,307.78, el segundo por \$19,744,199.63 y la tercera por \$330, 118,069.64, y aun así no cubren las obligaciones adquiridas. Resulta interesante en el Presupuesto de Egresos del Municipio de Cadereyta para el ejercicio fiscal 2018 la proyección de recursos para un Fideicomiso de Pensiones y Jubilaciones, sin embargo, para

el ejercicio 2019, de acuerdo a la clasificación que realizan de los egresos no se aprecia proyección de recurso para este fin.

Los estudios actuariales presentan información respecto de las obligaciones que requieren del cumplimiento de condiciones para que sean exigibles por los titulares de los derechos en análisis, por ello la normatividad de contabilidad gubernamental y de disciplina financiera prevé realizar provisiones o reservas para hacerles frente. El valor presente de las obligaciones representa, para la mayoría de los sujetos obligados, un déficit significativo si se compara con su presupuesto, mismo que sólo destina para pagar las pensiones y jubilaciones que ya se encuentran aprobadas, no de aquellas que se pagarán en el futuro.

Es momento de que se realicen reformas a la legislación local para crear mecanismos de provisión de estos pasivos y dar certeza al destino y manejo de estos recursos, que estén acordes a las posibilidades reales de los poderes, municipios y organismos autónomos.

Regulación en las Entidades Federativas

Con el objetivo de identificar los elementos de la legislación de las entidades federativas se analizarán aquellas que hayan sido aprobadas o reformadas en los últimos años, considerando además la opinión de Pedro Vásquez Colmenares, quien ha estudiado por mucho tiempo esta materia y que señala que existen casos de éxito con los sistemas locales de seguridad social como el caso de Aguascalientes, por lo que se hace referencia a las principales disposiciones de su ley, además de las de los estados de Baja California, Colima, Durango, Guanajuato y Michoacán:

a) Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes.

- **Última Reforma** del 03 de septiembre de 2018.
- **Crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales** para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, como un Organismo Público Descentralizado del Poder Ejecutivo del Estado, con autonomía técnica operativa, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene como **principales funciones** administrar y otorgar las prestaciones económicas, de seguridad y servicios sociales, así como recibir y administrar las cuotas y aportaciones realizadas por los sujetos de esta Ley.
- **Excluye a los trabajadores** que laboren mediante contrato por honorarios y a los trabajadores cuya remuneración se cubra conjuntamente con aportaciones del Estado, la Federación, los Municipios o cualquier otra entidad, así como los que laboren en servicios en cooperación, salvo el caso de convenios especiales.
- El patrimonio del Instituto servirá para garantizar la solvencia actuarial de los fondos necesarios para el cumplimiento de las prestaciones de seguridad y servicios sociales.

- La constitución, inversión y manejo de las **reservas financieras y actuariales** del Instituto, serán presentadas en el presupuesto anual para aprobación de la Junta Directiva, las cuales se sujetarán a lo que la misma disponga y de manera congruente con la valuación actuarial.
- Las reservas financieras del Instituto son administradas a través de un Fideicomiso Maestro.
- Establece las reglas para la inversión de las reservas y los instrumentos para tal fin.
- **Prestaciones:** **I.** Atención a la salud (el costo de la prestación se cubre íntegramente por las Entidades Públicas Patronales); **II.** Pensión o Indemnización por Riesgo de Trabajo; **III.** Pensión de Retiro por Edad y Antigüedad en el Servicio; **IV.** Pensión e Indemnización por Invalidez; **V.** Pensión por causa de muerte; **VI.** Seguro de Gastos Funerarios; **VII.** Seguro de Retiro por Pensión o Defunción; **VIII.** Cuenta de Ahorro Individual para el Retiro; **IX.** Préstamos a Corto Plazo; **X.** Préstamo para la Adquisición de Bienes de Consumo Duradero, de Servicios Médicos, Educativos y Turísticos; **XI.** Préstamos Hipotecarios; **XII.** Servicios de Guardería y Pre escolar; **XIII.** Fondo de Ahorro; **XIV.** Servicios Sociales; **XV.** Servicios que mejoren el nivel de vida del Servidor Público y de su Familia; y **XVI.** Apoyo del Fondo Asistencial para Pensionados.
- Respecto a la prestación económica de la **Cuenta de Ahorro Individual para el Retiro, las Entidades Públicas Patronales** afiliadas al régimen del Instituto, aportarán a éste, **el dos por ciento del Sueldo Base de Cotización** de los servidores adscritos por concepto de Cuenta de Ahorro Individual para el Retiro, siendo estas aportaciones **obligatorias** y en lo referente a las demás prestaciones establecidas en esta Ley, **las Entidades Públicas Patronales, los Servidores Públicos y los Pensionados afiliados al régimen del Instituto, aportarán a éste los porcentajes** de Sueldos Base de Cotización y de Pensiones que señalen los acuerdos que expida la Junta Directiva en la **Tabla de Aportaciones para el Fondo de Prestaciones Económicas**. Puede haber **aportaciones voluntarias por el servidor público**. El Servidor Público que deje de prestar sus servicios en la dependencia de su adscripción y hubiera causado baja en el Instituto, tendrá derecho a continuar realizando aportaciones voluntarias a su Cuenta de Ahorro Individual para el Retiro y retirar de la subcuenta de aportaciones voluntarias, el importe acumulado, incluyendo los rendimientos del mismo, siempre y cuando tengan 65 años cumplidos, o solicitar que la totalidad de los fondos acumulados en su Cuenta de Ahorro Individual para el Retiro, incluyendo sus rendimientos, sean **transferidos a una Administradora de Fondos para el Retiro**; para ello deberá acreditar haber sido beneficiado con una pensión otorgada por otro régimen de seguridad social que implique la obligación de efectuar depósitos en cuentas de ahorro individuales para el retiro, a efecto de que estos recursos se destinen a incrementar el monto de su pensión.
- Tienen derecho a la **Pensión de Retiro por Edad y Antigüedad en el servicio**, los Servidores Públicos que hayan cumplido **65 años de edad** y tengan **al menos 15 años de servicio** e igual número de años de contribución al Instituto.
- El monto de la Pensión de Retiro por Edad y Antigüedad en el servicio será igual al porcentaje del sueldo base de cotización promedio que el Servidor Público haya disfrutado **durante los últimos seis años**, en relación con los años de aportación al Instituto desde 15 años de aportación del 50% hasta 28 años de aportación del 100%

- Regula las obligaciones y derechos de las entidades patronales, los afiliados y del Instituto respecto de la información que se debe proporcionar para el cumplimiento de la Ley y en general por la administración de las aportaciones.
- Establece sanciones administrativas y penales por el incumplimiento a la Ley.

b) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California

- Publicada el 17 de Febrero de 2015.
- Reglamentaria del artículo 99, apartado B, fracciones I y II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.
- Crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, como organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio.
- Establece con carácter de obligatorio los siguientes servicios y prestaciones: I.- Seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad; II.- Seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; III.- Créditos para la adquisición en propiedad de casas o terrenos para la construcción de las mismas, destinadas a la habitación familiar del trabajador; IV.- Arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto; V.- Préstamos hipotecarios; VI.- Préstamos a corto plazo; **VII.- Jubilación; VIII.- Pensión de retiro por edad y tiempo de servicios;** IX.- Pensión por invalidez; X.- Pensión por causa de muerte; XI.- Indemnización Global; XII.- Pago póstumo; XIII.- Pago de funerales, y XIV.- Prestaciones sociales.
- El salario base de cotización antes referido no será menor a dos ni mayor a veinticinco veces del Salario Mínimo General vigente en la entidad.
- Los trabajadores también realizan aportaciones.
- Tienen derecho a la jubilación los trabajadores que tengan como mínimo **60 años de edad y 30 años de servicio** e igual tiempo de contribución al Instituto.
- Los trabajadores que habiendo cumplido con los requisitos de jubilación y así lo deseen, podrán seguir laborando y recibirán del Estado, Municipios u organismo público incorporado al que presten el servicio, **un estímulo a la permanencia** consistente en un incremento porcentual a su salario base de cotización, desde 1 año que incrementa el 11% hasta 10 años que incrementa el 20%
- Tienen derecho a **pensión de retiro por edad y tiempo de servicios**, los trabajadores que habiendo cumplido **60 años** de edad, tuviesen **quince años de servicios** como mínimo e igual tiempo de cotización al Instituto.
- Las reservas técnicas para prestaciones económicas del Instituto, se constituirán con las cantidades que resulten de las diferencias entre los ingresos por cuotas y aportaciones para el Fondo de Pensiones y Jubilaciones, otros ingresos, aportaciones adicionales que se convengan entre las partes para dicho fin, y los egresos para el pago de pensiones y jubilaciones,

indemnizaciones globales, pagos póstumos, pagos de gastos de funeral, gastos administrativos y prestaciones sociales.

- No crea cuentas individuales.

c) **Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima**

- Publicada el 28 de septiembre de 2018.
- Reglamentaria del artículo 33 fracción XV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.
- Tiene por objeto **garantizar y regular la seguridad social**, así como **buscar la sustentabilidad financiera del sistema de pensiones** de los servidores públicos.
- Las Entidades Públicas Patronales, **están obligadas a considerar en sus respectivos proyectos de presupuestos de egresos**, las aportaciones ordinarias o extraordinarias, que deben enterar al Instituto de acuerdo con las disposiciones que establece esta Ley, sin que su omisión las libere de la obligación de su pago.
- Crea el Instituto de Pensiones de los servidores públicos del Estado de Colima.
- Deberá existir una Cuenta Institucional Estatal, así como una Cuenta Institucional por cada Entidad Municipal y cada uno de los órganos estatales autónomos.
- Para financiar las pensiones, se imponen las siguientes cuotas y aportaciones, que serán calculadas sobre el salario de cotización y serán depositadas al Instituto quien las dispersará a las Cuentas Institucionales que correspondan: Una cuota del 8% a cargo de los afiliados; Una aportación diferenciada a cargo de cada Entidad Pública Patronal, consistente en un porcentaje de los salarios de cotización, por cada uno de sus servidores públicos inscritos al Instituto de acuerdo con una tabla señalada en la misma Ley.
- Los beneficios son: Pensiones; Prestaciones sociales; Préstamos personales, y Préstamos hipotecarios.
- Las pensiones son: **Jubilación; Vejez; Retiro anticipado en edad avanzada**; Incapacidad por riesgos de trabajo; Fallecimiento por riesgos de trabajo; Invalidez por causas ajenas al trabajo, y Fallecimiento por causas ajenas al trabajo.
- El Instituto, previa aprobación del Consejo Directivo, deberá celebrar **convenios de portabilidad con otros institutos** o sistemas de seguridad social, compatibles con el previsto en la presente ley.
- La pensión por jubilación se otorgará cuando el afiliado cuente con **35 años de cotización y 65 años de edad**. El monto de esta pensión será el 92.00% del salario regulador del afiliado.
- El afiliado podrá gozar de la pensión por vejez, cuando cumpla 65 años de edad y al menos 15 años de cotización.
- Establece un esquema de inversión.
- Contiene un capítulo de **Delitos especiales en materia de pensiones y prestaciones sociales**.

d) **Ley de Pensiones del Estado de Durango.**

- Publicada el 3 de diciembre de 2017.

- Crea el Sistema Solidario de Reparto de Pensiones, cuyos fondos se constituyen en una reserva común destinada a cubrir las pensiones y demás prestaciones contempladas en esta Ley.
 - Prestaciones: I.- **Pensión por Jubilación**; II.- **Pensión de retiro por edad y tiempo de servicio**; III.- Pensión por retiro anticipado; IV.- Pensión por invalidez; V.- Pensión por fallecimiento; VI.- Pensión garantizada; VII.- Ayuda para gastos por fallecimiento del pensionado; VIII.- Devolución del saldo por concepto de cuotas al Fondo, siempre y cuando el afiliado haya dejado de laborar en las instituciones públicas y no cumpla con los requisitos para obtener una pensión de las señaladas en el capítulo respectivo de la Ley; IX.- Entrega del punto porcentual segregado de la cuota para el FONPAR (Fondo para Préstamos y Ahorro para el Retiro), así como de un porcentaje de los intereses sobre ese punto porcentual, conforme a lo establecido en el capítulo correspondiente de este ordenamiento; X.- Préstamos a corto, mediano y largo plazo del FONPAR; XI.- Préstamos emergentes del FONPAR; XII.- Créditos con garantía prendaria, para adquisición de automóvil del FONPAR; XIII.- Créditos hipotecarios del FONPAR; y XIV.- Las demás que acuerde el Consejo, previo estudio actuarial que determine la viabilidad financiera de su implementación.
 - A fin de garantizar la suficiencia y capacidad económica que le permitan cumplir con las obligaciones del Sistema, la Dirección, conforme a la disponibilidad de recursos, constituirá reservas financieras, basándose en los estudios actuariales.
 - Para cubrir el financiamiento del Sistema y de los gastos generales de administración, se establece como **cuota obligatoria para los afiliados a la Dirección el quince por ciento sobre los sueldos base de cotización** en él o los cargos que desempeñan, y una aportación del **veintidós por ciento sobre la misma base a las instituciones públicas incorporadas al Sistema**.
 - El Sistema, es aquél en el cual sus Fondos se constituyen en una **reserva común**.
 - El derecho a la pensión por **jubilación** se obtiene cuando el afiliado lo solicite y cuente con al menos **65 años** de edad, y un mínimo de **treinta y cinco años de servicio** e igual tiempo de cotización al Fondo.
 - Tienen derecho a la **pensión por retiro por edad y tiempo de servicio**, los afiliados que cuenten con **65 años** de edad y al menos **15 años** de servicio e igual tiempo de contribución al Fondo.
 - Tienen derecho a la pensión **por retiro anticipado**, los afiliados que cuenten con al menos **60 años** de edad y al menos **15 años** de servicio e igual tiempo de contribución al Fondo.
- e) **Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato**
- Publicada el 20 de diciembre de 2017, entró en vigor el abril de 2018.
 - Crea el Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene a su cargo la administración de los seguros y prestaciones que esta Ley expresa.

- Seguros y prestaciones: Seguro de riesgos de trabajo; Seguro de invalidez; **Seguro de vejez;** **Seguro de jubilación;** Seguro de muerte; Seguro de vida; Seguro de retiro; Préstamos personales; y Préstamos con garantía hipotecaria.
- Se considera sueldo base de cotización, la remuneración que corresponda a la plaza, puesto o categoría, de conformidad con el tabulador de sueldos respectivo de los sujetos obligados.
- **Los asegurados** cubrirán al Instituto una cuota del **16.50 por ciento** del sueldo base de cotización que perciban. De la cuota se destinarán 11.97 puntos para el pago de pensiones, 3.37 puntos para el financiamiento de los préstamos, 0.41 puntos para financiar el seguro de vida y 0.75 puntos para financiar gastos de administración.
- **Los sujetos obligados** aportarán al Instituto el **23.75 por ciento** del sueldo base de cotización de los trabajadores a su servicio. De la aportación se destinarán 19.22 puntos para el pago de pensiones, 3.37 puntos para el financiamiento de los préstamos, 0.41 puntos para financiar el seguro de vida y 0.75 puntos para financiar gastos de administración.
- El asegurado que deje de prestar sus servicios para los sujetos obligados y hubiese causado baja en el Instituto, tendrá derecho a: **Continuar voluntariamente en el régimen de seguridad social**, en los términos del artículo 107 de esta Ley; y **Retirar la totalidad de las cuotas enteradas** al Instituto, salvo aquellas correspondientes a gastos de administración y seguro de vida, lo que implicaría la pérdida de su tiempo cotizado.
- **El cálculo del importe de las pensiones**, excepto las provenientes del seguro de riesgos de trabajo, se sujetará a lo siguiente: Se tomará en cuenta el promedio del sueldo base de cotización percibido en los cinco años inmediatos anteriores a la fecha de la baja del asegurado o de su fallecimiento, actualizados a valor presente conforme al incremento anual del sueldo base de cotización en los cinco años inmediatos anteriores; y El monto de la pensión no podrá exceder el límite superior del sueldo base de cotización.
- Tienen derecho a la **pensión por vejez**, los asegurados que hayan cumplido **65 años** de edad y acrediten por lo menos **15 años** de cotizaciones al Instituto.
- Tiene derecho a la pensión por jubilación, los asegurados que tengan por lo menos **65 años** de edad y hayan cotizado un mínimo de **30 años** si son **varones** o **28** si son **mujeres**, equivalente al **cien por ciento** del promedio del sueldo base de cotización percibido **en los cinco años** inmediatos anteriores a la fecha de la baja, actualizados a valor presente conforme al incremento anual del sueldo base de cotización en los cinco años inmediatos anteriores.
- Las reservas del Instituto para financiar el régimen de seguridad social, se constituirán por los bienes muebles, bienes inmuebles, derechos por cobrar y la reserva líquida. La reserva líquida del Instituto se constituirá con las cantidades que resulten de las diferencias entre los ingresos y los egresos.
- El Instituto podrá realizar inversiones financieras y actividades comerciales con la finalidad de fortalecer sus reservas.
- Los asegurados podrán realizar ahorro voluntario. Los recursos administrados por concepto de ahorro voluntario se individualizarán y son propiedad de cada asegurado.

- Prevé un comité de riesgo financiero.
- f) Ley de Pensiones Civiles para el Estado de Michoacán**
- Última reforma publicada el 8 de octubre de 2018.
 - **Beneficios y prestaciones:** a) préstamos a corto plazo; b) préstamos con garantía hipotecaria; c) Aplicación del fondo especial para cubrir créditos hipotecarios insolutos por muerte del servidor público; d) Arrendamientos o compra de casas o terrenos propiedad de la Dirección de Pensiones;
 - **e) Jubilación; f) Pensión por vejez**, inhabilitación física o mental; y muerte, en sus modalidades de viudez, concubinato, orfandad y ascendencia; g) Servicio de protección médica y social a través del Seguro Social, I.S.S.S.T.E. e instituciones similares; h) Seguro de vida para el servidor público; i) Gastos de funeral a los familiares del servidor público, pensionado o jubilado; j) Cuota de ayuda a los familiares del servidor público, jubilado o pensionado, por muerte de éstos; k) Devolución de los descuentos hechos para integrar el fondo económico de la Dirección de Pensiones, cuando los servidores públicos se separen del servicio y renuncien a los beneficios del sistema; l) Entrega del fondo de pensiones, a la muerte del servidor público activo, a sus beneficiarios; en caso de que éstos no tengan derecho a pensión por causa de muerte; m) Descuentos especiales en los establecimientos comerciales de la Dirección de Pensiones; y, n) Cualquier otra prestación que conceda esta Ley.
 - **Las aportaciones obligatorias que deberán cubrir los servidores públicos** a la dirección de pensiones civiles del estado serán del **once por ciento del sueldo base de cotización. Las aportaciones de las entidades públicas serán del trece por ciento** del sueldo base de cotización que les correspondan a los servidores públicos.
 - Tienen derecho a la jubilación los servidores públicos que tengan **30 años** o más de servicio e igual tiempo de contribuir al fondo en los términos de la presente Ley, contando con **60 años** de edad o más y dejen de trabajar.
 - Tienen derecho a pensión por vejez los servidores públicos que habiendo cumplido **65 años** de edad, tuviesen **15 años** de servicio como mínimo e igual tiempo de contribución al fondo.
 - **El servicio de protección médica y social** se prestará en los términos de los convenios celebrados y que suscriban las entidades públicas o la Dirección de Pensiones con **el Instituto Mexicano del Seguro Social o Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado**, estableciendo la obligatoriedad de la Dirección de Pensiones para proporcionar este servicio.

Propuestas de estudios realizados.

Ángel Guillermo Ruiz Moreno propone estrategias adoptadas por la mayoría de los países en el sistema de financiamiento de las pensiones:

“1) La modificación de los beneficios y las condiciones de elegibilidad. - En México, se fija la edad de jubilación normal a los 65 años y se establece un mínimo de 1250 semanas de cotización.

2) *Un sistema mixto de capitalización parcial, que conserva un comportamiento de reparto.- En México, las pensiones de jubilación han pasado al régimen de jubilación individual; los trabajadores antiguos pueden optar entre los beneficios de la ley derogada y los de la ley nueva, y la cuenta individual tiene tres subcuentas: de retiro, de vivienda y de aportaciones voluntarias.*

3) *La minimización del costo de los incentivos para que los actuales trabajadores participen en el nuevo sistema.- En México, se compensa a quienes opten por los beneficios de la ley antigua mediante fondos acumulados de retiro; y,*

4) *La adopción de un componente de reparto definido en función de los aportes de los afiliados.- Esta estrategia aun no es adoptada en México ni en ningún país de la región a pesar de que se le atribuyen las siguientes ventajas:...*

Las ventajas refieren a incentivar las aportaciones de los afiliados y de además opten por trabajar por más tiempo, para obtener beneficios y una mayor pensión al retiro.

Para Pedro Vásquez Colmenares, se requiere una reforma estructural y consensada entre los participantes sociales involucrados y satisfaga de manera integral aspectos técnicos referentes a los estudios actuariales y de equidad basados en una reforma constitucional que transite de la seguridad social basada en el trabajo a la seguridad social *“universal ligada a derechos sociales”*, que el pago de las pensiones no esté basado en los recursos fiscales y la *“separación de jurídica y financiera entre las coberturas de salud y protección al ingreso, a través de la creación, por reforma constitucional, del Sistema Nacional de Seguridad Social (SINASES) integrado por dos entidades: el Instituto Mexicano de Servicios de Salud (IMSS) y el Instituto Mexicano de Protección al Ingreso (IMPI)”*, entre otras.

Establece que las reformas deben realizarse de forma gradual y con una etapa de transición. Dice que un sistema universal de seguridad social sin duda generaría condiciones más equitativas, sin embargo se requiere de la voluntad del gobierno, en todos sus niveles, el sector privado y en el caso de los entes públicos locales, de los trabajadores, sobre todo aquellos que ven como único obligado a las autoridades-patrón y en especial a los que no se encuentran en un sistema donde existan aportaciones de éstos, como en el caso de Querétaro, donde el pago de las pensiones y jubilaciones recae principalmente en los recursos presupuestarios.

Mientras sea posible una reforma a la Constitución general se considera necesaria una transición local que comience a permear una nueva forma de garantizar la seguridad social, como lo están haciendo otros estados, que sea gradual para que pueda ser comprendida como un beneficio y no como una amenaza y que logre la participación de los trabajadores y las autoridades.

Por lo antes fundado y motivado se propone a esta representación popular la siguiente:

Iniciativa de ley que adicione el Artículo 3 de la Constitución Política del Estado de Querétaro en materia de seguridad social.

Artículo único. Se adicionan lo párrafos octavo y noveno al Artículo 3 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, para quedar como sigue:

Artículo 3...

...
...
...
...
...
...

Toda persona tiene derecho a la seguridad social, el Estado y los municipios establecerán en sus Presupuestos de Egresos recursos para garantizarlo de forma gradual, dando prioridad a los adultos mayores. El Poder Ejecutivo podrá establecer un programa de fomento al ahorro voluntario para el retiro de acuerdo con la Ley de Seguridad Social del Estado.

En el caso de los Poderes, municipios y demás entes públicos autónomos, respecto de sus trabajadores, deberán integrar un Sistema de Pensiones del Estado de Querétaro de conformidad con la Ley de la materia.

Artículos transitorios

Primero. La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”.

Segundo. El Poder Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos, incluirán en sus Planes Estatal y Municipal de Desarrollo las etapas para contar

con un programa de seguridad social y en sus Programas operativos anuales, el desarrollo de éstas según corresponda, en un plazo no mayor al que deban aprobarse los Programas operativos anuales respectivos, para el ejercicio fiscal 2021.

En tanto se estructuran los programas se establecerán en los presupuestos de egresos para el ejercicio fiscal 2020, por única ocasión, recursos para la realización de diagnósticos de necesidades en materia de seguridad social.

Tercero. La Legislatura del Estado deberá expedir la Ley de Seguridad Social y del Sistema de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado en un plazo no mayor a los 90 días de la entrada en vigor de la presente Ley.

(Nombre de quien presenta y firma)