

1036
2y.



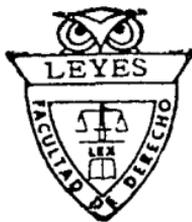
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

S.A.R. SIMILITUDES Y DIFERENCIAS DEL SISTEMA
CHILENO Y EL SISTEMA MEXICANO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
ENRIQUE FERNANDO ZEPEDA ALBA



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN
CIUDAD UNIVERSITARIA



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA GENERAL DE
EXAMENES PROFESIONALES

1993



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	III
-------------------	-----

CAPÍTULO I.- CONCEPTOS GENERALES.

A	Conceptos de Seguridad Social.....	1
B	Riesgos que Cubre el Seguro Social y sus características.....	7
a)	Seguros de Riesgos de Trabajo (R.T.).....	7
b)	Seguro de Enfermedad y Maternidad (E y M).....	9
c)	Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (IVCM).....	10
d)	Guarderías para Hijos de Aseguradas.....	12
e)	Seguro de Retiro (S.A.R.).....	13

CAPITULO II.- ENFOQUE HISTÓRICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

A	Alemania	14
B	Inglaterra.....	23
C	España.....	31
D	México.....	42

CAPITULO III.- ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO (S.A.R.).

A	El Sistema Privado de pensiones en Chile.....	56
a)	Origen y características.....	57
b)	Breve reseña histórica jurídica.....	65
c)	Situación actual y sus efectos.....	69

CAPITULO IV.- EL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO EN MÉXICO.

A	Exposición de Motivos.....	87
B	Marco conceptual.....	90
a)	Sujetos de aseguramiento y beneficiarios.....	91
b)	Fondos que integran el S.A.R.....	93
c)	Mecánica operativa del S.A.R.....	95
d)	Prestaciones que contempla el seguro de retiro.....	98

CAPITULO V.- SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS DEL SISTEMA CHILENO Y EL SISTEMA MEXICANO.

A	En cuanto a los sujetos que ampara.....	101
B	En cuanto a las prestaciones que otorga.....	102
C	En cuanto a las aportaciones.....	105
D	Valoración y perspectivas del Seguro de Retiro.....	106
a)	En Chile.....	107
b)	En México.....	109

CONCLUSIONES.....	112
--------------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA.....	116
--------------------------	------------

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo es un análisis del Sistema de Ahorro para el Retiro, enfocando su estudio hacia una comparación con el Sistema Privado de Pensiones de Chile, el cual es el antecedente directo del nuevo sistema de retiro, implantado en nuestro país, entrando en vigor en mayo de 1992.

Haremos referencia a algunas definiciones que han dado diversos autores, dentro de sus estudios realizados sobre la Seguridad Social, las cuales fueron formadas y basadas en sus principios fundamentales tomando en cuenta las necesidades más apremiantes del hombre, durante su etapa como trabajador activo y posteriormente como una persona retirada de la actividad productiva. También mencionaremos en una forma general los ramos de aseguramiento que brinda la Ley del Seguro Social, que es el medio por el cual la Seguridad Social trata de cumplir con su objetivo. Dentro de estos ramos de aseguramiento, encontramos el Seguro de Retiro, el cual contiene al Sistema de Ahorro para el Retiro S.A.R.

Efectuamos un recorrido histórico de la Seguridad Social, para conocer su procedencia, la evolución que a tenido y su conformación como actualmente la conocemos; este estudio histórico lo iniciamos con los países precursores que le dieron origen y establecieron su estructura, siendo dichos países Alemania e Inglaterra; hacemos también una reseña histórica de la Seguridad Social en España, como uno de los países que tomaron como base las experiencias de

Alemania e Inglaterra; finalmente hablamos de los acontecimientos ocurridos en México, los cuales dieron origen a la Seguridad Social, y la plasmaron posteriormente en nuestra Constitución, llegando con el tiempo a la expedición de la Ley del Seguro Social.

Como un punto principal de este trabajo, con el cual podremos hacer el estudio comparativo, es el análisis del Sistema Privado de Pensiones en Chile; empezando por su conformación histórica, estableciendo los principios rectores que le dieron su regulación; hacemos mención del surgimiento del nuevo sistema, tratando de exponer en forma general, todos sus elementos que lo conforman, desde su mecanismo operativo, hasta los beneficios que otorga tomando en cuenta todos los requisitos para obtener estos.

Seguidamente encontramos el estudio del sistema de Ahorro para el Retiro, el cual nace con los objetivos, de ayudar al trabajador al momento de su retiro y el de incrementar el ahorro interno; empezamos esta investigación desde su exposición de motivos, su inclusión en la Ley del ISSSTE y del Seguro Social; pasando posteriormente a su mecanismo operativo, los sujetos beneficiarios, las aportaciones y los beneficios que aportara.

Finalmente se entrará en el examen comparativo del sistema chileno y el mexicano; partiendo de los sujetos que serán beneficiados en una forma directa como en forma indirecta, atendiendo a sus características y requisitos para poder ser sujetos de aseguramiento; otro punto de análisis, es en cuanto a las prestaciones

que otorgan, tomando en cuenta las condiciones indispensables para ser beneficiarios de las mismas; otro elemento de comparación, son las aportaciones, atendiendo a su monto y los sujetos obligados para realizar las aportaciones.

Concluimos este estudio, dando en forma personal una perspectiva de estos sistemas, tomando en cuenta que los primeros resultados los obtendremos a largo plazo, lo cual nos limitará para poder realizar esta valoración en una forma más objetiva.

CAPITULO 1

CONCEPTOS GENERALES

Los aspectos fundamentales de la Seguridad Social se pueden considerar como los riesgos que han de protegerse; la población que disfrutará la cobertura correspondiente; la selección de beneficiarios y los criterios de dicha selección; las formas de financiamiento de la Seguridad Social; y los respectivos procedimientos de gestión y administración.

A) CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL

Para poder definir el concepto de Seguridad Social, tenemos que hacer referencia a la Previsión Social, ya que es el antecedente directo de la Seguridad Social.

Encontramos que Previsión "proviene de latín *previsio*; de *prae*, antes y *videre*, *vidi*, *visum*, *ver*. Acción y efecto de *prever*. Acción de disponer lo conveniente para atender a contingencias o necesidades previsibles".¹

En opinión de Guillermo Cabanellas nos dice que previsión proviene de una

1.-ESPASA-CALPE. Diccionario Enciclopédico Espasa. Tomo XIX. 8a. edic. rev. Madrid 1979.

"voz latina muy similar preevidere, ver con anticipación".² De esa actitud material surgen los significados de quien, por imaginar el porvenir o atender a liberarse de males futuros, adopta medidas y se procura medios para hacer frente a la escasez, al riesgo o al daño venidero. De ahí, con mayor coherencia, en los sentidos generales del vocablo, previsión caracteriza al estado de ánimo por el cual se establecen tanto las necesidades futuras como presentes y se intenta, en lo factible, evitar la adversidad.

Para Krotzschin , " la Previsión Social es el conjunto de iniciativas espontáneas o estables dirigidas a aminorar la inseguridad y el malestar de los económicamente débiles fuera de su trabajo"³. Según Walker Linares "se está ante el conjunto de Instituciones tendientes a hacer frente a los riesgos que se ciernen sobre las clases económicamente débiles y que se dirigen a implantar una cierta seguridad social".⁴

De lo anterior podemos decir que la Previsión Social se funda, en medida considerable, en la organización económica que permite afrontar ciertas contingencias desfavorables, como son la enfermedad común, o situaciones de

lógico advenimiento como es la jubilación, con contribuciones efectuadas en el transcurso del tiempo y colectivamente por los encuadros en iguales

2.-CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo VI. 21a. edic. rev., act. y amp. Ed. Heliasa. Buenos Aires 1989 p.401.

3.-Cit. por CABANELLAS, Guillermo Ob. Cit. p.401.

4.-Idem.

circunstancias. Puede, en cierto modo, interpretarse como uno de los aspectos de la Seguridad, esta de mayor amplitud.

En cuanto a la Seguridad Social encontramos distintas denominaciones entre sus definidores. Los más estrictos le trazan límites estrechos, que unas veces lo son por los sujetos y en otros por el objeto: Lo primero, cuando lo circunscriben a los trabajadores en un sentido laboral riguroso; y lo segundo, cuando se ciñen a la conservación de las conquistas sociales y del nivel de vida obtenida en virtud de medios personales, laborales o sociales de distinta índole.

Las características de quienes la definen en un sentido amplio, mencionan que la Seguridad Social, con más bases morales que jurídicas, parten de la idea de que la sociedad pide a sus integrantes, más que la expectativa del mañana, una lograda realidad en el presente.

Para Dino Jarach "La Seguridad Social es el conjunto de medidas que tienden a asegurar un mínimo de rédito a todo hombre cuando la interrupción o pérdida de la capacidad de trabajo le impidan conseguirlo por sus propios medios".⁵

El maestro López Valencia sugiere dos definiciones. Para el en sentido estricto,

5.-JARACH, Dino. *Problemas económicos financieros de la Seguridad Social*. s.e.,s.l.,s.f. p.196.

como sinónimo de previsión social, significa " los auxilios que el obrero recibe del Estado, en forma de seguros o subsidios tales como el de desocupación, enfermedad, invalidez, ancianidad y otros".

En sentido amplio,

"Seguridad Social se confunde con seguridad económica y abarca disposiciones sobre regulación de salarios, fijación de precios, reglamentación de las condiciones de trabajo, previsión social, algunos casos, el bienestar o participación de los trabajadores en el disfrute de las ventajas que estén al alcance de las clases acomodadas".⁶

Para Bramulgia "La Seguridad Social comprende la organización política, jurídica, económica y social del Estado con substancial a la existencia del ser humano".⁷

Para Pérez Leñero "La Seguridad Social es la parte de la Ciencia Política que, mediante adecuadas instituciones técnicas de ayuda, previsión o asistencia, tiene por fin defender o propulsar la paz y prosperidad general de la sociedad a través del bienestar individual de todos sus miembros".⁸

6.- Cit. por CABANALES, Guillermo. Tomo VII ob. Cit. p.332.

7.-Idem

8.-Cit. por TENA SUCK, Rafael y Hugo Italo Morelos. Derecho de la Seguridad Social. Ed. Pac. México. s.f. p.14.

En el informe de Beveridge, presentado en noviembre de 1942 en Inglaterra, y en su última capitulado, al delinear el esquema de un plan de Seguridad Social, incluye una noción generosa de la misma, ya que debe aspirar "a abolir la necesidad y a asegurarle a cada ciudadano, deseoso de servir de acuerdo con su capacidad, en todo tiempo, ingresos suficientes para afrontar sus responsabilidades".⁹

El trata de combatir a los cinco grandes malignos: "la Necesidad, por falta de medios de subsistencias; la Enfermedad que con frecuencia deriva de aquella necesidad; la Ignorancia, que ninguna democracia debe permitir entre sus ciudadanos; la Miseria, inadmisible en países civilizados; y la Ociosidad, por los peligros sociales que implica este pésimo ejemplo cuando no está justificada por imposibilidad personal o por haber cumplido ya socialmente con los imperativos del trabajo."¹⁰

Miguel A. Cordini propone este concepto "Es el conjunto de principios y normas que en función de la solidaridad social, regula los sistemas e instituciones destinados a conferir una protección jurídicamente garantizada en los casos de necesidad bioeconómica determinados por contingencias sociales".¹¹

En opinión de Marcos Flores Alvarez entiéndase por "Seguridad Social, la

9-BEVERIDGE, William. *Las Bases de la Seguridad Social*. Trad. de Teodoro Ortiz. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1944 p. 212

10 -Ibidem p 214

11 -Cordini, Miguel A. *Derecho de la Seguridad Social*. Ed. Eudeba, Buenos Aires. 1966. p 9

organización, dirección de la convivencia económica por los Estados, con el fin de eliminar todas las causas de perturbación del organismo social, derivadas de la insatisfacción de las necesidades básicas de sus componentes o de su satisfacción de forma lesiva para la dignidad humana".¹²

Según Miguel García Cruz, "La Seguridad Social tiene por objeto tratar de prevenir y controlar -los riesgos comunes de la vida y de cubrir las necesidades cuya satisfacción vital para el individuo es al mismo tiempo esencial a la estructura de la colectividad".¹³

Para Moisés Poblete Troncoso, "La seguridad Social es la protección adecuada del elemento humano que lo pone al cubierto de los riesgos profesionales y sociales, vela por sus derechos inalienables que le permitan una mayor vida cultural, social y del hogar".¹⁴

Encontramos en el artículo 2do. de la Ley del Seguro Social la definición que da la misma, mencionando claramente el objeto de la materia. "La Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica,

12.-Flores Alvarez, Marcos. *Actas del primer Congreso Iberoamericano de Seguridad Social*. s.e., s.f.

13.-García Cruz Miguel. *La Seguridad Social*, s.e. México. 1951. p. 30.

14.-Poblete Troncoso, Moisés. *El derecho del Trabajo y la Seguridad Social en Chile*. Ed. Jurídica. Santiago de Chile. 1949. p.10.

la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo".¹⁵

En el artículo 4o. de la misma Ley se menciona a el "Seguro Social como el instrumento básico de la Seguridad Social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta Ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos".

B) RIESGOS QUE CUBRE EL SEGURO SOCIAL Y SUS CARACTERÍSTICAS.

El Seguro Social como instrumento básico, tiene por objeto garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, garantizando lo anterior a través de la solidaridad, los esfuerzos del Estado y la población económicamente activa.

a) Seguro de Riesgos de Trabajo (R.T.)

Para hablar del seguro de Riesgos de trabajo la Ley del Seguro Social lo define en

15.-LEY DEL SEGURO SOCIAL. 2. reimp. de la 1a edic. Ediciones Fiscales ISEF México. 1993 p.1

su artículo 48 como "los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo", y la Ley Federal del Trabajo los define de la misma manera en su artículo 473. De lo anterior, se desprende que existen accidentes de trabajo entendiendo por esto toda lesión orgánica o perturbación funcional o la muerte, producida en ejercicio o con motivo del trabajo.

Existen enfermedades de trabajo, siendo la enfermedad todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo.

Establecido el concepto mencionaremos que las personas o sujetos que son objeto de las prestaciones que otorga este seguro, según lo establece la Ley es el trabajador al cual se le denomina Asegurado y sus familiares denominados Beneficiarios, en caso de fallecimiento del primero.

Este riesgo tiene como efectos o producen: 1) Incapacidad temporal, que es la pérdida de aptitudes o facultades que imposibilitan a una persona parcial o totalmente para desempeñar su trabajo por algún tiempo; 2) Incapacidad permanente parcial, siendo la disminución de facultades o aptitudes de una persona para trabajar; 3) Incapacidad permanente total, es la pérdida de facultades o aptitudes de una persona que la imposibilitan para desempeñar cualquier trabajo por el resto de su vida; 4) La muerte, que es la cesación de la vida.

Como consecuencia de los efectos de los riesgos de trabajo, el Seguro Social otorga dos prestaciones. La primera es en especie, que no es otra cosa que la asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica, servicios de hospitalización, prótesis ortopedia y rehabilitación. La segunda prestación es en dinero, este se otorga a través de subsidios al asegurado siendo estos subsidios acordes al tipo de incapacidad que sufra el asegurado. Tratándose de la muerte, esta trae como consecuencia que a los beneficiarios se les otorguen pensiones, siendo éstas de viudez, orfandad y de ascendentes, siempre y cuando se cubran los requisitos o se den los supuestos establecidos por la Ley del Seguro Social.

b) Seguro de Enfermedad y Maternidad (E. y M.)

Al igual que en el seguro de R.T. definiremos que es el Seguro de Enfermedad y Maternidad. Desde luego que se trata de dos contingencias diversas, con condiciones, prestaciones y requisitos distintos. La enfermedad es un estado patológico resultado de la acción continuada de una causa, ajena a la relación de trabajo y por tanto, no está comprendida en el riesgo de trabajo; mientras la maternidad es el estado o calidad de madre.

Las personas sujetos al seguro de enfermedad son tanto el asegurado como sus beneficiarios, siempre que cubran los requisitos establecidos en la Ley, y en cuanto al seguro de maternidad los sujetos asegurados son, la asegurada, la pensionada, la cónyuge o la concubina y las hijas del asegurado en los términos descritos en la Ley.

Tratándose de las prestaciones que se otorgan por este seguro, como en el seguro de R.T., se dan tanto en especie como en dinero. Para el seguro de Enfermedad la prestación en especie se refiere a asistencia médico-quirúrgica, hospitalaria y farmacéutica, y tratándose de la prestación en dinero, solo se otorga al asegurado y se denomina subsidio, atendiendo esto, a lo establecido por los artículos 104, 105 y 106 de la Ley del Seguro Social. En el seguro de Maternidad se dan las dos prestaciones. En especie son de carácter médico; atención médica, quirúrgica, hospitalaria; en cuanto a la prestación en dinero conforme al artículo 110, el subsidio se cubrirá únicamente a la asegurada en la forma y requisitos establecidos por el mencionado artículo.

c) Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (IVCM).

Esta rama del seguro, como la anterior consta de cuatro contingencias distintas, las cuales tiene supuestos y requisitos distintos establecidos por la Ley del Seguro Social, en su capítulo V, estableciendo ciertas características como son, periodos de espera, la edad del asegurado y años de servicio.

Así pues hablaremos primeramente del Seguro de invalidez el cual está compuesto de dos elementos: La imposibilidad del asegurado para procurarse una remuneración superior al cincuenta por ciento de la habitual que reciba un trabajador sano; y que esa imposibilidad derive de una enfermedad o accidente no profesional, o por defectos o agotamiento físico o mental que le impida trabajar. El estado de invalidez da derecho, al asegurado, al otorgamiento de pensión,

asistencia médica, asignaciones familiares y ayuda asistencial, siempre que al declararse la invalidez el propio asegurado tenga acreditado el pago de 150 semanas de cotización y no se haya provocado intencionalmente ese estado.

Por su parte, el seguro de vejez concede al asegurado el otorgamiento de las siguientes prestaciones; pensión, asistencia médica, asignaciones familiares y ayuda asistencial. Para el disfrute de esos beneficios se requiere que el asegurado haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidas un mínimo de 500 cotizaciones semanales. El derecho a disfrutar esta pensión comenzará el día en que el propio asegurado cumpla con los requisitos indicados y sólo se podrá conceder a solicitud del interesado.

En lo relativo al seguro de cesantía en edad avanzada, se tendrá derecho al otorgamiento de las prestaciones siguientes; pensiones, asistencia médica, asignaciones familiares y ayuda asistencial. La Ley dispone que existe ésta cuando el asegurado queda privado del trabajo remunerado después de los 60 años de edad, en cuyo caso y siempre que tenga reconocido un mínimo de 500 cotizaciones semanales. El goce de esta pensión, comenzará cuando se cumpla con lo señalado anteriormente, resultando indispensable que solicite el otorgamiento de ese beneficio y que haya sido dado de baja del régimen del seguro obligatorio.

En cuanto al seguro por muerte, la Ley del Seguro Social señala que cuando ocurra la muerte del asegurado o del pensionado por invalidez, vejez o cesantía en

edad avanzada, se otorgarán a sus beneficiarios las siguientes prestaciones: pensiones por viudez, pensiones de orfandad, pensiones de ascendientes, ayuda asistencial a pensionada por viudez en los casos en que lo requiera, y asistencia médica. Los requisitos para tales beneficios lo son que el asegurado, al fallecer hubiese tenido reconocido el pago de un mínimo de 150 cotizaciones semanales y que la muerte no se deba a un riesgo de trabajo, o bien se encontrare disfrutando de una pensión de invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada.

d) Guarderías para hijos de aseguradas.

La Ley expresa que este seguro, cubre el riesgo de la mujer trabajadora de no poder proporcionar cuidados maternos durante su jornada de trabajo a sus hijos en su primera infancia, mediante el otorgamiento de las prestaciones que dicho ordenamiento establece.

Los servicios de guardería se proporcionan a los hijos procreados por las trabajadoras aseguradas, desde la edad de 43 días y hasta que cumplan 4 años, e incluyen el aseo, la alimentación, el cuidado de la salud, la educación y la recreación de los menores, los que se otorgarán durante las horas que comprenda la jornada de trabajo de las madres aseguradas.

e) Seguro de Retiro (S.A.R.)

El seguro de retiro que da nacimiento al concepto de sistema de ahorro para el retiro, será analizado en capítulo a parte. (capítulo IV).

CAPITULO II

ENFOQUE HISTÓRICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Dentro de los antecedentes históricos de la Seguridad Social encontramos sus orígenes principales en Alemania e Inglaterra, con Bismarck y Beveridge, quienes le dieron las bases fundamentales con que cuenta actualmente la seguridad social.

A) ALEMANIA

En el año de 1871, Alemania se encontraba en una crisis económica y política debido a la guerra franco alemana. Las fuerzas sobre las que se asentaba el Reich eran, la burguesía y los sectores cultos de la población. La clase trabajadora muy débil y poco preparada, se mantenían al margen.

La industria trató de sobreponerse a la crisis rebajando la calidad de sus productos, reduciendo los salarios y despidiendo a una gran parte del personal. Esto dio lugar a que el prestigio de la industria alemana desmereciese, por lo que se hizo necesario la readaptación de la economía.

Superar las repercusiones de la crisis económica sobre la clase trabajadora fue mucho más difícil, sin ninguna clase de protección, ésta se había visto afectada por el desempleo y las reducciones en los horarios.

Las tensiones sociales se intensificaron, y empezaron a generalizarse las tendencias revolucionarias.

Al percatarse del peligro de un estallido revolucionario, Bismarck trató de obstaculizarlo dictando en 1876 la llamada "Ley antisocialista".

Pero Bismarck vio claramente que el estado no podría limitarse a adoptar una actitud de opresión y sometimiento, sino que tenía también que llevar a la práctica medidas positivas. Así, a las medidas represivas siguió una obra de legislación social.

Ante el enorme desarrollo industrial de Alemania y la miseria del proletariado creada en su torno, el Canciller de Hierro, concibió una política social con la que se proponía lograr cierto bienestar para los trabajadores a la vez que los atraía hacia el ámbito del Estado.

Bismarck proclamaba el derecho al trabajo y la garantía contra el infortunio, estimaba que "la causa principal de que el obrero se encontrase en situación precaria y llevase una vida de agitación, residía en la incertidumbre y en la inseguridad en cuanto al auxilio que toda economía industrial puede proporcionar.¹⁶

16 - Cit. por ULLOA ORTEGA, María Elena. "Origen de los Seguros Sociales en Alemania". en *Revista Mexicana de Seguridad Social*, n 15-16 agosto-diciembre 1979. México. p10.

Se proponía lograr lo anterior con los contratos de trabajo, una política de obras públicas y los seguros sociales estatales.

Para Bismarck, el Estado tenía la obligación de interesarse en favor de los ciudadanos desamparados, y económicamente débiles, esto lo hacía partidario de un socialismo de Estado, es decir, de una intervención y dirección por parte del mismo en todo aquello que pudiera suponer un beneficio para la colectividad. A partir de esta premisa, la institución del seguro social debía ser, naturalmente obligatoria, dependería del Estado y recibiría de él ayuda económica.

Alemania fue el primer país que aplicó el intervencionismo de Estado; así se expidió el 21 de junio de 1869 la "Ley del Trabajo", donde se estipulaba la obligación de la sociedad y del Estado de proteger a los asalariados, como parte integrante de los factores de la producción.

Con anterioridad a esta Ley, existían ya antecedentes sobre Seguros Sociales en Alemania. En la Edad Media, especialmente, bajo el sistema gremial, hubo instituciones que tendían a satisfacer las necesidades de previsión social en forma de cajas de enfermedades, ayudas de entierro, etc.

Estas sociedades, mutualistas por su estructura, eran organizadas por los gremios, por los mismos obreros y en ocasiones hasta por el poder político. Antes que otros, los mineros de Alemania tuvieron su organismo de seguridad social en el

seguro minero (knappshaftversicherung), que era un seguro de colaboración entre patrones, obreros y Estado. Se trataba de un seguro obligatorio que cubría los riesgos principales.

Durante los años 1827 a 1859 pudo observarse una marcada tendencia a constituir cajas de socorro mutuo. Entre éstas se destacan las de "Niedrbrom", "Munster" y "Petite Roselle", así como un fuerte movimiento mutualista sobre la base de cotizaciones obligatorias.

Posteriormente en 1869, se crearon las cajas industriales de enfermedad, de ayuda y de fallecimiento para los oficiales. Pocos años después (1872) se estableció la asistencia a favor de los marinos enfermos, y en 1876 se emitió la Ley de Cajas de Ayuda, que era un apoyo mutuo en caso de enfermedad, con la obligación del pago de una subvención a cargo de los patrones mediante un estatuto local.

Bismarck, el Canciller de Hierro, comprende la trascendencia de los seguros, tanto social como políticamente.

El 17 de noviembre de 1881 en un mensaje del Emperador al Reichstag se fija el programa de Gobierno en materia de política social, uno de cuyos elementos esenciales era el seguro obligatorio:

"Ya en febrero último expresamos nuestra convicción de que la curación de las heridas sociales no debía buscarse

exclusivamente por la vía de la represión de los desordenes social-demócratas, sino equilibradamente por el camino de la promoción positiva del bienestar de los obreros. Tenemos por nuestro deber imperial encarecer de nuevo a la Dieta Imperial esta tarea, y podríamos echar con tanta mayor satisfacción una mirada retrospectiva a todos los éxitos con los que Dios ha bendecido ostensiblemente nuestro gobierno si consiguiésemos morir conscientes de que habíamos dejado a la patria nueva y duraderas prendas de su paz interior y a las clases necesitadas mayor seguridad y eficacia de la asistencia a que tiene derecho. Hallar los recursos y cauces adecuados para dicha asistencia es, sin duda alguna, una tarea difícil, pero también la más alta que puede encomendársele a una colectividad basada en los fundamentos morales de la tradición cristiana. La estrecha vinculación a las fuerzas de esa tradición y su unión en forma de cooperativa bajo la protección y la ayuda del Estado permitirán como esperamos, la solución de problemas con los que por si solos no podrían enfrentarse con probabilidades de éxito los poderes públicos.¹⁷

Hasta ese momento, los obreros que trabajan en la industria alemana tenían que realizar una jornada laboral de 15 o incluso 16 horas diarias, no ganando lo suficiente más que para vegetar en condiciones deplorables de vida y vivienda, no pudiendo hacer nada para disfrutar un descanso razonable, la conservación de su capacidad de trabajo, por no hablar ya de las necesidades culturales o de los placeres de la vida. Entonces era absolutamente normal que las esposas de los obreros trabajasen también en la fábrica y que incluso los niños fueran obligados a ganar dinero desde muy temprana edad. Una familia obrera no solía ganar, la mayor parte de las veces, lo suficiente para, en un momento determinado, hacer frente a la enfermedad, al desempleo o a la inactividad derivada de la vejez.

17.- *Ibidem* p. 12.

Con la legislación social de Bismarck, esta situación cambió de la noche a la mañana. Al trabajador se le concedió una pensión que, no obstante ser modesta, le preservaba del hambre y de la miseria. Asimismo gozaría de asistencia médica y de la posibilidad de ingresar en un hospital cuando estuviese enfermo, extendiéndose también esta protección a la familia. Esto debía considerarse como un derecho cuyo cumplimiento garantizaba el Estado.

Esto contribuyó a modificar a fondo las relaciones entre el trabajador y el Estado.

El sistema de seguro social se introdujo en Alemania en tres etapas:

- 1.- El seguro obligatorio de enfermedad, entró en vigor el 13 de junio de 1883.
- 2.- El seguro de accidentes de trabajo para los obreros y empleados de las empresas industriales, el 6 de julio de 1884.
- 3.- El seguro de invalidez y vejez el 22 de junio de 1889.

Así, históricamente los trabajadores alemanes fueron los primeros en estar protegidos contra esos riesgos.

El seguro obligatorio de enfermedad alemán proporcionaba atención médica y ayuda financiera adecuada. Se extendió a los asalariados y se administró

fundamentalmente por cajas de empresas, las hubo también locales y rurales, pero la organización de tipo profesional predominó sobre la territorial. Los recursos económicos procedían de los asegurados y de sus patrones. Las prestaciones eran de tres clases: por enfermedad, por maternidad y por muerte.

Todos los patrones tenían la obligación de asegurar a sus obreros contra accidentes. Se administraba por corporaciones profesionales o asociaciones obligatorias. En estos casos, los recursos económicos procedían sólo de los patrones.

El seguro de invalidez y vejez se extendía también a los asalariados y era administrado por instituciones de tipo territorial. Recibía sus recursos económicos de los asegurados y de sus patrones, mas una bonificación del Estado, y concedía rentas desde los sesenta y cinco años de edad o antes si el asegurado sufría invalidez.

En el plan bismarckiano de seguros, la protección a los ancianos había sido considerada como la más importante. Con esta ley Bismarck creía poder suscitar un sentimiento conservador en la masa obrera. El obrero era un soldado del trabajo, por ello, debía constituirse una masa de pequeños rentistas, que el Estado garantizara los recursos para una vejez modesta, y esto se pudiera reclamar como un derecho y no con el carácter de una limosna.

Para 1900, los seguros sociales se enfocaron con mayor amplitud y se procedió a la unificación del seguro de accidentes de trabajo, para 1905 se había ampliado e incluía a los tres aspectos: accidentes, enfermedad e invalidez.

En 1906 surgieron la Ley de Asistencia a los soldados y la Ley de Pensiones para los oficiales con base en la asistencia a los inválidos y a los sobrevivientes de guerra.

Esta tendencia no se completó sino hasta 1911, con la promulgación del Código General de Seguros Sociales, y de la Ley de Seguros de Empleados Particulares.

Esta legislación fundamental del Seguro Social estaba dividida en seis secciones que incluían la administración, las diferentes ramas del seguro y los recursos, así mismo pretendía establecer la universalidad, al abarcar además de los obreros a los empleados.

El Código General de Seguros, en previsión de la guerra que estallaría tres años después, estableció que los movilizados conservaran los derechos en curso de adquisición, aunque abandonasen sus cuotas, las cuales deberían ser sufragadas por el empresario en el caso de que continuase abonando los jornales.

Dentro de este sistema de seguros faltó el de la previsión del desempleo. Alemania entró en la guerra de 1914-1918 sin un seguro contra el paro. Fue

durante la contienda, y ante la necesidad generalizada y apremiante, cuando hubo de iniciar un sistema de auxilios sin base técnica de seguro.

Asimismo se creó en 1915, una comisión del Reich para la asistencia a las víctimas. Esta consistía en normas para la colocación de inválidos graves, así como en directrices para la organización de una asistencia a las víctimas directas de la guerra.

Estos seguros sociales primitivos de la época de Bismarck tuvieron un amplio desarrollo perfeccionándose y ampliándose, tanto en Alemania como en todos los pueblos. Los seguros instaurados por Bismarck, no comprendieron en primer momento, a todos los trabajadores, ni se establecieron con una organización unificada y centralizada.

Reformas posteriores los fueron mejorando, pero Alemania supo aprovechar la coyuntura de la creación del seguro social, que coincidió con la demanda de protección de los trabajadores ante el Estado, agudizada por el alto desarrollo industrial del país.

El plan para establecer los seguros sociales al amparo de normas jurídicas tuvo éxito, aun cuando posteriormente, se hayan modificado los objetivos iniciales, identificándose cada día más en la búsqueda del bienestar de la comunidad entera y no únicamente en favor de la clase obrera.

B) INGLATERRA

Hasta el siglo XVI, las medidas tomadas por los gobiernos frente al problema de la miseria fueron puramente punitivas o represivas. Ello se debió en parte a que la pobreza que acompañó a los cambios sociales de la época no fue apreciada más que lenta y gradualmente y también, a que la mayor parte de las personas encontraban en el ambiente de la época medios fáciles para combatir las dificultades económicas.

A más de la mendicidad, existieron tres corrientes de auxilio organizadas de las que podía beneficiarse la persona menesterosa. La iglesia juntamente con los hospitales y otras instituciones filantrópicas, representaban, un evidente acercamiento a la miseria de los hombres; y descansando en este medio de auxilio las personas menesterosas, podían los gobiernos adoptar una actitud negativa.

Pero cuando, a consecuencia de las irrefrenables consecuencias de un gran cambio social, resultaron la Iglesia y la caridad privada manifiestamente inoperantes para proporcionar un auxilio adecuado a la miseria, enormemente aumentada, hubo de implantarse un sistema de carácter público a base de fondos obtenidos con ingresos derivados de impuestos y contribuciones.

La primera vez que un Gobierno inglés tomó a su cargo la plena responsabilidad de proveer al auxilio de los necesitados económicamente, fue durante el reinado

de Enrique VIII. El estatuto inicial que marca esta orientación fue aprobada en 1531. Si se compara con los actuales sistemas de asistencia a los necesitados, esta ley puede dar la sensación de que no contiene previsión alguna de esta clase.

"Pero, con relación a su tiempo, representa el primer paso en el camino que conduce a asumir definitivamente el Gobierno la responsabilidad de atender a las personas económicamente desvalidas, Inglaterra había realizado un considerable avance hacia la administración de la asistencia pública".¹⁸

Cinco años de experiencia demostraron que se necesitaba algo más, y en 1536 apareció un decreto que completó el programa iniciado en 1531, estableciendo en Inglaterra el primer sistema completo de beneficencia bajo los auspicios del Gobierno.

Durante los 233 años que siguieron al de 1601 se estuvo propugnando con gran insistencia la creación de más amplias unidades administrativas como medio de conseguir una mayor eficacia en la asistencia pública se hizo en los años comprendidos entre 1601 y 1834.

En vista del estado primitivo en que se halla entonces toda función de gobierno,

18, SCHNUEDELTZ, Kael. Inglaterra hacia la Seguridad Social. Desde el Estatuto de los Trabajadores del Campo de 1349 hasta el plan de Beveridge de 1942. Trad. de Odón Durán D'Ocón. Ed. Minerva. México. 1945. p.34

no es de extrañar que la legislación de pobres, entre 1601 y 1834, hubiera podido contribuir al progreso de la administración de la asistencia pública.

Al iniciarse el siglo pasado, la posición del Gobierno en cuanto al problema de la pobreza era aproximadamente la misma que en tiempo del primer estatuto de los trabajadores del campo. Se consideraba que el Gobierno no era otra cosa que un instrumento encargado de proteger los intereses de la clase dirigente, y cuya principal función con respecto a los pobres era una función de policía. Esta era la razón que servía de fundamento a la beneficencia.

Esto fue, desde luego, el testimonio de una nueva era. Cien años de cambio en la vida de Inglaterra habían comenzado por fin a influir la manera de pensar de los hombres sobre el problema de la pobreza. Nuevas ideas de gobierno, nuevas fuerzas electorales, nuevas ideas acerca de la constitución y la finalidad de la sociedad, habían comenzado a socavar las bases del viejo orden.

Después de tres siglos de funcionamiento prácticamente indiscutido, la legislación sobre la beneficencia se encontraba frente a una filosofía social que con fuerza cada vez mayor había de atacar principios y métodos que hasta entonces habían tenido casi la autoridad de lo infalible en la administración de la beneficencia.

Después de haber estado apartado del poder por espacio de más de una década, pasó a gobernar el partido liberal. Los representantes de los hombres que abrían

el camino al paso de los cambios sociales eran David Lloyd George y Winston Spencer Churchill. Ellos y sus correligionarios estaban entonces en condiciones de traducir sus ideas en leyes, estableciendo en cuanto a la Seguridad Social entre las más importantes: La Ley de Previsión de Alimentos de 1906, 1907. La Ley sobre Educación. 1908 La Ley de Pensiones para la Vejez, Ley Reguladora de las Minas de Carbón, estableciendo en principios la jornada de ocho horas. 1909 Ley de Bolsa de trabajo, etc.

Cada uno de estos jalones puestos por la Legislación marcó un progreso en la seguridad social, pero las dos disposiciones que pasaron los límites de la Legislación de la Beneficencia fueron las relativas a pensiones para la vejez y el seguro contra la invalidez y el paro forzoso.

El ministro de Comercio era entonces Winston Churchill y el secretario permanente del mismo era Sir Hubert Llewellyng Smith. Fue éste quien, con la colaboración de Sir William Beveridge, perfiló los detalles del proyecto. Winston Churchill fue quien el 19 de mayo de 1909, anunció el propósito que tenía el Gobierno de implantar el seguro obligatorio. El 16 de diciembre de 1911, quedó aprobada la Ley del Seguro Social.

El nuevo sistema no se estableció, como lo estaba la asistencia social, basado en la necesidad. Sus pagos vencían al presentarse una contingencia prevista, y la cuantía de los mismos era también la que se había previsto y convenido. Representaba un fondo de previsión al que cada individuo añadía los ahorros que hubiera podido reunir en épocas de prosperidad. Era bien distinto de los socorros

de beneficencia, por cuanto el individuo incapaz para subvenir a todas sus necesidades obtenía del Estado la diferencia entre sus propios recursos y lo que necesitaba para cubrir sus necesidades básicas.

Bajo el régimen del seguro cada persona continuaba siendo responsable de su propia situación económica, bajo el régimen de beneficencia el Estado asumía esta responsabilidad. En el de Seguros, al no asumir obligación alguna respecto a las necesidades del beneficiario, no había necesidad de investigación alguna.

El fondo para los seguros estaba formado en parte con ingresos procedentes de impuestos y en parte con aportaciones de obreros y patrones. Este elemento contributivo ayudó a dar a su cobro el carácter de un derecho pero aun haciendo caso omiso de esta circunstancia el seguro era distinto del socorro.

Durante los treinta años que siguieron a la aprobación de su primera ley sobre seguros, el estatuto de 1911, la Gran Bretaña había estado extendiendo, ajustando y modificando sus medidas y sus agencias de seguros y asistencia. Estos desarrollos habían tenido lugar, para decirlo con palabras pronunciadas en la Cámara de los Comunes por Graham White el 29 de abril de 1941, no como parte de un plan, sino respondiendo a una variedad de agitaciones y circunstancias políticas.

Lo que se pedía era un programa integral. Tal era el deseo que se hacía sentir en toda la Gran Bretaña, que hubo de anunciarse el nombramiento de un Comité

interdepartamental, mientras el país atravesaba los días más sombríos de la guerra.

No había elección más acertada para la presidencia de la comisión, que Sir William Beveridge quien había trabajado en estrecho contacto con Wiston Churchill para la implantación de la parte relativa al paro forzoso en el programa de seguros sociales que se inició con la legislación de 1911.

El informe Beveridge está basado en una revisión de los planes de seguro social y servicios añejos ya existentes.

Las conclusiones, aunque influidas por la labor y la discusión de los miembros de la Comisión Interdepartamental, son obra exclusiva de Sir William Beveridge.

Todo el informe descansa en un concepto fundamental; "el mínimun nacional", es decir un ingreso básico que independientemente de toda prueba relativa a medios personales, habrá de percibir todo ciudadano británico en la contingencia de vejez, enfermedad, paro forzoso u otras vicisitudes.

El informe comienza con un diagnóstico de las causas del estado de necesidad imperante.

"El seguro se hace extensivo no solamente a las personas que tengan trabajo como obreros o empleados. El individuo que

trabaje por su cuenta, el estudiante, la mujer de su casa y todos los que sin servir a un patrón trabajan en la agricultura, la industria o el comercio, están incluidos en una expansión del sistema de seguridad social que tiende a cubrir a toda la población del país".¹⁹

En la extensión del sistema de seguros aconsejada por el plan a fin que el mismo alcance a todo el mundo, están incluidos los que trabajan por su propia cuenta, tales como granjeros, tenderos, pescadores, hombres de profesiones liberales y trabajadores independientes de todas clases.

Las primas por razón de enfermedad o invalidez previstas en el Informe Beveridge no tiene relación alguna con el servicio médico completo que en el mismo se propone. La función del seguro es suplir los ingresos; la función del servicio médico es prevenir y curar las enfermedades, es decir, mantener la salud. El Informe no solamente prevé un sistema completo de servicios médicos, quirúrgicos, odontológicos, farmacéuticos y de cuidado personal en todo el país, sino que también tiende al desarrollo de un servicio de rehabilitación para lesionados, que comienza con los cuidados médicos y continúa a través del período postmédico hasta que el individuo haya adquirido la máxima capacidad posible.

La proposición encaminada a que las indemnizaciones por accidentes del trabajo queden involucradas en el sistema general de seguros, representa un

19.- Ibidem p. 115

lógico e inevitable progreso con relación al principio de la indemnización y el ligamen del patrono individual a la responsabilidad social.

Hay dos partes del plan de seguridad social que no se resuelven a base del seguro, pero que están cubiertas directamente por el Estado. La una consiste en subvenir a las necesidades de la gente durante el período de puesta en práctica del plan y la otra es el caso planteado por personas que por una u otra razón no tengan derecho a percibir las primas.

Recomienda el informe un sistema de asistencia en lugar de las tres formas actuales de socorro, asistencia nacional, asistencia pública y pensiones a la vejez sin contribución de los beneficiarios.

La segunda parte del plan de seguridad social que no está prevista y cubierta por el seguro es la previsión financiera para los niños que no hayan alcanzado la edad necesaria para poderse ganar la vida. El informe funda también su recomendación de que se concedan subsidios a los hijos en la consideración de que los niños cumplan la edad de diez y seis años, con la condición de que asistan a las escuelas durante el horario completo de las mismas.

El plan Beveridge rompería toda conexión con las compañías comerciales de seguros industriales y no es de extrañar que las primeras objeciones formuladas al plan hayan procedido de estas zonas, cuyos intereses afectaría.

El éxito de todo el programa estaba condicionado por una premisa esencial y crítica; el que haya trabajo para todos y se elimine el paro forzoso en masa.

La esencia del ataque que el plan Beveridge lanza contra la miseria se halla en la recomendación del principio del ingreso mínimo nacional, junto con el corolario el desarrollo del subsidio a la infancia. La mayor contribución que ha realizado ha sido la de abogar oficialmente por un nivel de vida, mas abajo del cual no se permitirá que caiga ningún ciudadano de Inglaterra.

Este plan de un seguro básico para todos señala el punto más avanzado a que ha llegado Inglaterra en su ruta hacia la seguridad social.

C) ESPAÑA

En 1881/1882 renació el movimiento obrero con la creación del Partido Socialista Obrero Español, la Federación de trabajadores de la Región Española, de filiación anarquista y la Federación Tipográfica Española, también se celebró el Congreso Obrero Nacional en Barcelona y se fundó la Asociación Nacional de Trabajadores que acordó pedir "La reglamentación del trabajo de mujeres, promulgación de Leyes determinando la jornada máxima de trabajo y protegiendo la vida y la salud de los trabajadores".²⁰

20 - Cit. por MACOTELE, Catherine B. "50 años en la Historia del Seguro Social obligatorios en España (1883-1932)" En *Revista Mexicana de Seguridad Social* no. 15-16 Agosto-Diciembre 1979. p. 17.

La Asociación no llegó a tener vida auténtica pero uno de sus núcleos obreros, el Centro obrero de Mataró, logró en 1887 la creación de la Unión General de Trabajadores (UGT). Además del renacimiento de la actividad obrera organizada se dio, a partir de 1883, una importante actividad campesina que culminó con la represión oficial ante una conspiración aparentemente inventada por el gobierno frente al descontento campesino, y que proclamó la existencia de una organización radical llamada "La Mano Negra".

En 1883, año de la creación del primer seguro social obligatorio alemán, el Rey Alfonso XII viajó a ese país.

En el mismo año fue firmado el Real Decreto del 5 de diciembre que creó, bajo las instrucciones del ministro de Gobierno liberal Segismundo Moret, la Comisión de Reforma Social, con el fin de estudiar "todas las cuestiones que directamente interesan a la mejora del bienestar de las clases obreras, tanto agrícolas como industriales y que afectan las relaciones entre el capital y el trabajo".²¹

Moret aclaró sus motivos y dijo:

"que ya no era posible prolongar esta situación sin menoscabo de la paz pública.

21.- G. Posada, Carlos Los seguros Sociales obligatorios en España 2a. ed. Ed INPS. Madrid. 1946. p-41.

Numerosos síntomas revelan que las clases obreras sienten el vivo estímulo de necesidades que importan remediar, o aliviar cuando menos, a la vez que siente el capital inquietudes justificadas por hondas y continuas perturbaciones".²²

El 13 de marzo de 1890 se reorganizó la Comisión de Reformas Sociales que más tarde funcionaría en el Ministerio de Gobernación, junto con el Servicio Especial de Estadísticas del Trabajo.

En agosto del mismo año, José Maluquer y Salvador, abogado catalán, maestro, funcionario del Ministerio de Gobernación y piedra angular del seguro social español, contestó una carta al gobernador civil de la provincia de Santander diciendo "La ciencia de la previsión, sin embargo, en su amplio desarrollo, tiene dos bases fundamentales, que son, como usted sabe, el interés del capital y el cálculo de probabilidades".²³

Maluquer, quien trabajó en una compañía de seguros, llegó a creer en la seguridad social como una "fórmula mágica de solidaridad humana". Como buen conocedor del individualismo español pensó en la utilidad de ir progresivamente hacia el seguro obligatorio y defendió siempre la importancia de la ciencia actuarial.

En febrero de 1895 Maluquer presentó al Senado una propuesta de Ley sobre la

22.- Cita por MACOTELA, Catherina B. Ob. Cit. P.18

23.- Cit. por CARBAJOSA ALVAREZ, Manuel. El Ideario de Maluquer. Madrid; Publicaciones del INP, 1934, p.14.

creación de Cajas de Previsión y Socorros a la clase obrera. Este documento es, en parte, el antecedente de la primera medida legislativa o sea, la Ley del 30 de enero de 1900, sobre accidentes de trabajo, mejor conocida como la Ley de Compensación de los Trabajadores del Dato.

La Ley del 30 de enero de 1900 sobre accidentes de trabajo consistía en un seguro voluntario. El artículo 12 de la Ley y los artículos 71 y 72 del Reglamento manifestaban que los patrones podían suscribir seguros con compañías privadas debidamente constituidas y aceptadas por el Ministro de Gobernación. Con esta Ley se introdujo en España el riesgo profesional, definido como hechos inherentes a la explotación industrial.

Las líneas directrices de la Ley de 1900 previeron el establecimiento de incapacidades diferenciadas, absolutas o parciales, y temporales o perpetuas, la indemnización llevada a cabo mediante la entrega de una cantidad única, y finalmente la posibilidad de asegurar la responsabilidad, pero sin que esto fuera obligatorio para las empresas. No se trataba de un seguro social obligatorio, sino de una generalización del principio de riesgo profesional.

El empresario era considerado legalmente culpable de las lesiones corporales que el trabajador sufriera por causa o a consecuencia del trabajo que ejecutara por cuenta del patrón, y para protegerse de este riesgo, el empresario podía tomar un seguro en una mutualidad o en una compañía de seguros. Pero, la ley no

estableció los mecanismos que garantizaran la efectividad de dicha responsabilidad.

Al inscribirse la Ley de Trabajo de Mujeres y niños del 13 de marzo de 1900, que preveía de 4 a 6 semanas de descanso post-parto, pero sin goce de sueldo, Maluquer se encontraba como asesor técnico del Ministerio de Gobernación.

La Comisión de Reformas Sociales fue convertida mediante el Real Decreto de 23 de abril de 1903 en el Instituto de Reformas Sociales. Una de sus primeras actividades fue solicitar a Maluquer un informe sobre una Caja Nacional de Seguros Populares.

Informe dado por Maluquer:

"Se someterá a la consideración del Gobierno la conveniencia de dictar un Real decreto, en virtud del que se autorice al Instituto de Reformas Sociales para organizar una Caja Nacional de Seguro Popular, presentando previamente a su aprobación un proyecto de Estatuto, formulado con arreglo a las siguientes bases:

1ª. Dicha Caja Nacional será una institución benéfica, dependiente del Ministerio de la Gobernación, y que contará con fondos propios para su existencia.

2ª. Constituirá su primero y principal objeto la libre contratación de operaciones de seguro popular de renta vitalicia a favor de obreros, mediante aportaciones únicas o anuales de cuotas, verificadas por dichos obreros, o bien por otras personas o entidades a su nombre.

3º. La Caja Nacional será dirigida, con amplias facultades, por un Consejo de Administración, en el que se hallan representados el Instituto de Reforma Social, las Cajas Locales de Ahorros y otras entidades benéficas adheridas, en la forma que determinen los Estatutos. Dicho consejo delegará sus funciones ejecutivas en un Comité directivo.

4º. Existirá una Comisión revisora de las operaciones de la Caja Nacional a que pertenecerán el Asesor General de Seguros del Ministerio de la Gobernación y un patrono y un obrero de los que sean elegidos por sus respectivas clases para Vocales del Instituto de Reformas Sociales.

5º. La representación en provincias se organizará sobre la base de la Cajas locales de Ahorros y demás instituciones benéficas admitidas y que acepten el convenio de adhesión que se establezca con arreglo a un criterio de equitativa compensación de servicios.

6º. El capital inicial de fundación será un donativo nacional, constituido mediante suscripción popular, promovida y recomendada oficialmente. La recaudación y custodia del referido donativo nacional se encomendará por el Gobierno a uno o varios establecimientos que se consideren más adecuados para ambos fines, hasta que la nueva institución tenga la existencia legal necesaria para hacerse cargo de dichos fondos.

7º. Además de los intereses de capital de fundación, de las imposiciones individuales y otros ingresos ordinarios y también de índole particular, tendrá la Caja Nacional los correspondientes a subvenciones voluntarias del Estado, de la provincia y de los municipios, de otras entidades de carácter social y privado y de particulares, dedicadas principalmente a bonificación de pensiones, de conformidad con las condiciones lícitas que determinen los donantes".²⁴

24.- Cita por PASCUAL DE FRANCISCO, Manuel. *El Ideario de Matuquer*. Publicaciones del INP. Madrid. 1934. p.p. 155-191

Como resultado de esta ponencia el Gobierno convocó a una conferencia sobre Previsión Popular que se reunió en Madrid, en octubre de 1904. Asistieron el Instituto y las Cajas de Ahorro de España. El primer tema tratado fue el proyecto de creación del Instituto Nacional de Previsión, administrado por las Cajas de Ahorro que al efecto se concierten, sin menoscabo de su actual autonomía, para la práctica del seguro popular y, en primer término, de pensiones vitalicias obreras. Entre las conclusiones aceptadas estuvo la siguiente:

"El estado debe crear la Caja base su garantía y responsabilidad y que debe constituir su primero y principal objeto la contratación de operación de renta vitalicia a favor de personas de las clases trabajadoras, mediante imposiciones únicas, o bien, por otras personas o entidades a su nombre y sujetándolas a las condiciones técnicas del seguro" ²⁵

Maluquer propuso la creación de un organismo central al que correspondería la gestión técnica, administrada y financiera del nuevo Instituto. El estaba convencido de que al Estado le tocaba ordenar la justicia social, pero no ejecutarla ni practicarla.

En mayo de 1905, Maluquer presentó al Instituto el Proyecto de Ley, por el que se creó el Instituto Nacional de Previsión (INP). El decreto que dio vida a dicho proyecto fue publicado con fecha 27 de febrero de 1908 y comenzó a funcionar al año siguiente. Con él se inició la fase de protección de la ancianidad.

25.- G. POSADA, Carlos. El Idario... Ob. Cit. pag.43

Inicialmente el INP tuvo una doble función, ya que era un organismo de enseñanza de la previsión y era también una caja de pensiones. El Instituto fue la primera entidad oficial que organizó científicamente su propaganda.

El INP estableció el régimen de libertad subsidiada con pensiones de retiro mediante cuotas obreras bonificadas por el Estado y por los patronos. Francisco González Rojas, consejero supernumerario del INP dijo que el régimen español de libertad subsidiada era, como el belga, un régimen de transición entre el seguro libre y el obligatorio.

El 5 de marzo de 1910 fueron creados por el Real Decreto, los Seguros Populares. En su preámbulo, se estableció la necesidad de formar un cuerpo de actuarios españoles. Se le encomendó al INP que estableciera la organización de los siguientes servicios:

Constitución de la Corporación Nacional de Actuarios, Cajas de Seguros Popular de Invalidez, Caja de Seguros Popular de Vida, Caja de Seguro para el Paro de Trabajo Involuntario y Caja de Retiro Oficiales para Funcionarios Públicos. El Real Decreto definió al seguro popular como una solución que "cuando atiende a todas las necesidades de la vida, realiza el supremo fin del bienestar de los ciudadanos y prepara el ambiente de calma y tranquilidad el advenimiento de más amplias soluciones".²⁶

26.- Cit. por MACOTELA, Catherine B. Ob. Cit. p.22

En 1911, fue creado el Seguro Infantil con las multitudes escolares. Su propósito principal era inculcar a los niños la necesidad del ahorro, así como crear un puente entre éste y el INP.

En octubre de 1919 se llevó a cabo una Conferencia de Seguros Sociales. Todas las ponencias presentadas admitían la obligatoriedad sin que fuera discutida ésta para su aplicación inmediata en algunas modalidades tales como el retiro de vejez. Maluquer dijo que de mejorar mucho la organización de los seguros de utilidad pública en otros países, había que temer en España por la emigración obrera. Ya en 1915 Maluquer había escrito sobre la "Internacionalización del Seguro" en donde propuso un proyecto de reglas y convenios.

De acuerdo con la Conferencia de Seguros Sociales, el INP preparó un anteproyecto de Ley de Retiro Obrero Obligatorio y el 20 de noviembre de 1919 fue firmado el Real Decreto que estableció en España el Retiro Obrero Obligatorio, quedando el régimen antiguo como complementario del nuevo. Este fue el primer seguro social obligatorio español. El Reglamento fue publicado dos años después (21 de enero de 1921).

Se creó entonces un régimen general unitario aplicable al conjunto de los trabajadores asalariados entre los 16 y los 75 años que no ganaran más de 4,000 pesetas al año. La vejez era considerada como una invalidez por edad, pero los beneficios no eran iguales para todos.

La población estaba clasificada en dos grupos; los que al momento de afiliarse tenían menos de 45 años y los que tenían más de 45. A los segundos se les abría una libreta especial de capitalización para la ancianidad. Los recursos para el retiro obrero provenían de las cotizaciones obligatorias de los patrones y de las bonificaciones del Estado. El régimen financiero para los asalariados del primer grupo era de capitalización individual.

Con los capitales acumulados se realizaban inversiones de tipo financiera de carácter social. La organización administrativa era territorial y autónoma y estaba encomendada al Instituto y a las cajas colaboradoras regionales y provinciales. El Patrono de Previsión Social sería el encargado de solucionar los conflictos que pudieran surgir sobre la ejecución y la aplicación del régimen.

La Ley del 10 de enero de 1922, objetivizó la responsabilidad de la empresa y amplió la existencia sanitaria. El seguro contra riesgos, aunque todavía voluntario, podía, a partir de ese momento, ser llevado a cabo por las mutualidades patronales y las compañías de seguros constituidos con arreglo al Código de Comercio. Fue creado un Fondo Especial Garantía, para pagar en forma inmediata a la indemnización declarada; por fallo judicial o arbitral si el patrón o el seguro no lo hicieran en seguida.

En 1922 tuvo lugar una segunda Conferencia de Seguros Sociales en la que se reconoció la necesidad de implantar, con carácter obligatorio los tres seguros; maternidad, enfermedad e invalidez. Ese mismo año España ratificó el Convenio

con la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Washington en 1919, sobre protección a la maternidad.

El Real Decreto del 21 de marzo de 1923 encomienda al INP la administración de subsidio de maternidad y el estudio para la implantación del Seguro Obligatorio de Maternidad, el cual fue establecido por Real Decreto hasta el 22 de marzo de 1929.

La Constitución española de 1931 instituyó una república democrática de trabajadores organizada bajo el régimen de libertad y de justicia. El artículo 46 de la Constitución definió el trabajo como una "obligación social" y dispuso que la República asegurara a todos los obreros las condiciones necesarias para una existencia digna.

Su legislación social cubriría los Seguros Sociales, el trabajo de mujeres y niños, la duración de la jornada, salarios mínimos y familiares, vacaciones anuales con paga, los derechos de los trabajadores españoles en el extranjero, sociedades cooperativas, participación de los trabajadores en la administración, dirección y beneficios de las empresas y las relaciones económicas y jurídicas entre los factores de la producción. La Ley de 9 de septiembre de 1931 estableció los principios generales del seguro obligatorio.

La unificación de los seguros sociales se trató por primera vez en España en 1932, mediante una orden del Ministerio de Trabajo al INP para que preparara un proyecto de régimen de seguro de enfermedad y otro de invalidez y muerte.

Se le pedía al Instituto que tomara en cuenta los trabajos de la XVI Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Además, el INP debería emprender al mismo tiempo el estudio técnico necesario para la unificación de los seguros sociales; invalidez, vejez, maternidad, enfermedad y defunción, así como su coordinación con el seguro en caso de accidente del trabajo.

La Ley de Bases de 1932 estableció dieciocho directrices para orientar las reformas propuestas tales como el pago de la indemnización en forma de renta no capital, la ampliación de prestaciones incluyendo la asistencia médica y farmacéutica, la indemnización adicional para gran invalidez y la creación de la Caja Nacional del Seguro bajo la gestión del INP.

A partir de 1938, con la creación del Fuero del Trabajo y el surgimiento del Régimen General de Subsidios Familiares así como la creación en 1942 del Seguro Obligatorio de Enfermedad, la Previsión Obligatoria en 1948 y el Seguro de Desempleo en 1961, el régimen de seguros sociales español fue transformado paulatinamente hasta llegar a un verdadero régimen de Seguridad Social.

D) MÉXICO

El desarrollo de las primeras ideas o atisbos del pensamiento de la Seguridad Social tiene en América un largo pasado, en estrecha e íntima conexión con la raigambre histórica de nuestra consumación de la Independencia.

José María Morelos y Pavón, al reunir al Congreso de Chilpancingo en 1813, en sus veintitres puntos de sentimientos de la Nación, expuso un concepto de Seguridad Social:

"La soberanía dimana directamente del pueblo. Las Leyes deben comprender a todos sin excepción de privilegiados. Como la buena Ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro congreso serán tales que obliguen a la constancia y al patriotismo, moderen a la opulencia y la indigencia y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres y aleje la ignorancia".²⁷

Por su parte, el gran libertador Simón Bolívar concibió también la idea de la Seguridad Social como anhelo supremo para garantizar la estabilidad política y económica de los nacientes republicanos y demócratas de América. En febrero de 1819, en el discurso que pronunció ante el Primer Congreso Constituyente en la Angostura, hace un pronóstico que, ciento cuarenta y ocho años después ha llegado a constituir una verdad reconocida por todas las naciones.

"El sistema de gobierno mas perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política" ²⁸

Como se ve, Morelos y Bolívar son los próceres de la Seguridad Social con un

27.-Cit. por GARCIA CRUZ, Miguel. Evolución Mexicana del Idiario de la Seguridad Social. Ed. UNAM. México. 1962. p.43.

28.-Ibidem. p.45

sentido esencialmente americano, para moderar la opulencia, la indigencia, aumentar el jornal del trabajador, superar las costumbres y combatir la ignorancia. En apego recio a estas premisas, todos debemos demandar siempre para la Seguridad Social un origen esencialmente americano.

Es hecho histórico comprobado que el pueblo de México, en sus manifestaciones violentas o explosivas, ha plasmado sus anhelos económicos, políticos y sociales a través de planes, proclamas o manifiestos políticos donde se exponen los síntomas del malestar social.

El primero de julio de 1906, el Partido Liberal Mexicano promulgó su Proclama y Manifiesto Político, en el cual en su punto XXVII, pidió se reformara la Constitución, para establecer la indemnización por accidente y pensión a obreros que hayan agotado sus energías en el trabajo. Este es el antecedente histórico más valioso de que se dispone sobre nuestra Legislación de riesgos profesionales.

Por antonomasia, Ricardo Flores Magón fue el filósofo del contenido social de la Revolución Mexicana. Su Proclama y Manifiesto Político inspiraron los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política. Su premisa sobre la solidaridad es base de la Ley del Seguro Social.

El texto dice:

"Para mi la solidaridad es la verdad de las virtudes. La materia existe por la solidaridad de los átomos. Sin esta verdad todo el

edificio del universo se desplomaría y despedazaría en la obscuridad, como polvo esparcido por los vientos. La solidaridad es esencial a la existencia, es condición de la vida. Las especies que sobreviven en la lucha por la existencia no son de ningún modo las que están compuestas de los individuos más fuertes, sino aquellas cuyos componentes adoran más reverentemente la mayor de las verdades: la solidaridad".²⁹

De todos es conocido con amplitud que el principio de la solidaridad social es base y esencia de la organización de la familia y es inherente, immanente, esencia también, de la Seguridad Social como su principio rector e imprescindible.

El Partido Democrático, presidido por Benito Juárez Maza, hijo del gran Patricio, publicó, el 1 de abril de 1909, el manifiesto político en que se comprometía a:

La expedición de Leyes sobre accidentes del trabajo y disposiciones que permitan hacer efectiva la responsabilidad de las empresas en los casos de accidentes.

El Plan Político y Social de Joaquín Miranda y Gildardo Magaña, de marzo de 1911, adquirió el compromiso en su fracción XI, de; Reglamentar las horas de las jornadas de trabajo, que no serán menos de ocho, ni pasarán de nueve.

Francisco I. Madero, al protestar como candidato del Partido Antireeleccionistas declaró:

29 - Cit. por GARCÍA CRUZ, Miguel. *La Seguridad Social en México*. Tomo I. 1906-1958. Ed. B. Costa Amic. México. 1972. p.24

"Haré que se presenten las iniciativas de Ley convenientes para asegurar pensiones a los obreros de la industria, en las minas y en la agricultura o bien pensionar a sus familiares cuando los obreros pierdan la vida en servicio de alguna empresa."³⁰

Más de un año después, el 6 de agosto de 1911, Francisco I. Madero, al protestar entonces como candidato a la presidencia de la República, se comprometió nuevamente a, expedir Leyes sobre pensiones e indemnizaciones de accidentes de trabajo.

En septiembre de 1911, los diputados Pablo Prida y Alcérreca publicaron en el Boletín del Departamento del Trabajo (18 y 19) su iniciativa de Ley contra los accidentes del trabajo.

Andrés Molina Enríquez, según el Plan de Texcoco de 1911, expidió un Decreto sobre las condiciones del trabajo a salario o a jornal.

En diciembre de 1912, Francisco I. Madero, ya con su investidura de Presidente de la República, ordenó a Abraham González y a Federico González Garza, Secretario y Subsecretario de Gobernación, que formularán las bases generales de una Legislación obrera.

30 - Ibidem p 25

Eduardo J. Correa y Ramón Morales, diputados por Aguascalientes, presentaron el 27 de mayo de 1913, su Ley, que proponía, la creación de una caja de riesgos profesionales. Muy bien se sabía entonces que esta rama de la Seguridad Social, la primera y la más importante, debería tener prioridad histórica en su organización.

El 17 de septiembre de 1913, se presentó ante la Cámara de Diputados un proyecto de Ley del Trabajo, suscrita por José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas, Alfonso Cravioto, Miguel Alardín, Francisco Ortiz Rubio, entre otros. Aquí se intentó legislar sobre el contrato de trabajo, el descanso dominical, el salario mínimo, la habitación de los trabajadores, la educación de los hijos de éstos, los accidentes del trabajo y el Seguro Social. Los tres últimos esfuerzos reseñados se presentaron en un clima social, político y económico adverso. Victoriano Huerta los ahogó en su propio seno.

El Movimiento Constitucionalista en su Plan de Guadalupe, de 26 de marzo de 1913, al ser reformado el 8 de julio de 1914, en la ciudad de Torreón, estableció en su Cláusula VIII: "Las Divisiones del norte y del noroeste se comprometen solemnemente a procurar el bienestar de los obreros".³¹

El 12 de diciembre de 1914, Venustiano Carranza adicionó el Plan de Guadalupe comprometiéndose a expedir y poner en vigor, durante la lucha armada, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a mejorar las condiciones del peón

31.- *Ibid.* p. 40.

rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias.

El 9 de abril de 1915, el General Alvaro Obregón ordenó, en forma expresa, que se comenzará estructurar un estudio del Seguro Social.

El ideario del Seguro Social, en incesante proceso de desarrollo, adquiere madurez humana en la conciencia del mexicano y se constitucionaliza.

Don Venustiano Carranza, en su mensaje del 1 de diciembre de 1916 al Congreso Constituyente de Querétaro, sin eufemismos, proclama:

"Con la responsabilidad de los empresarios para los casos de accidentes, con los seguros para los casos de enfermedad y de vejez, con todas estas reformas, espera fundadamente el Gobierno a mi cargo que las instituciones políticas del país responderán satisfactoriamente a las necesidades sociales y que los agentes del poder público sean lo que deben ser, instrumentos de seguridad social".³²

Carranza usa por primera vez, en la terminología de la Revolución, la expresión de "Seguridad Social", dándole un significado de libertad y de justicia.

El 28 de diciembre de 1916 se designa una comisión para elaborar un estudio sobre Legislación Obrera. El dictamen es entregado el 13 de enero del siguiente

32.- Ibid. p. 42.

año y el día 23 el Congreso aprueba, en materia de Seguro Social, las fracciones XIV, XXV, XXIX del artículo 123 Constitucional.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue publicada el 5 de febrero de 1917 y es la primera en América que consagra disposiciones sustantivas de Seguridad Social.

En los doce años que siguieron a la promulgación de nuestra Carta Magna, las ideas sobre la Seguridad Social no se presentaron con la claridad y nitidez con que se conoce ahora.

Con esos antecedentes constitucionales de la Seguridad Social se establecieron cajas de socorros, montepíos, cajas populares de crédito, ahorro postal, cajas de capitalización y hasta

sociedades cooperativas de servicios médicos y jurídicos, contables y académicos. Toda una gama de organismos surgen y desaparecen sin haber logrado perdurar con base en esas disposiciones constitucionales.

El General Alvaro Obregón, madurando ya su pensamiento inicial de 1915, dio a conocer, el 9 de diciembre de 1921, el primer Proyecto de Ley del Seguro Social que fue conocido en México, en el cual proponía un descuento del 10% sobre los salarios para integrar un fondo destinado a cubrir las prestaciones de los

trabajadores; y estableció el principio de la federalización del derecho obrero y del Seguro Social.

Terminó el período presidencial del General Obregón y no pudo conseguir la aprobación de su Proyecto de Ley. Pero en su campaña presidencial reeleccionistas de 1927-1928, volvió a insistir sobre el Seguro Social.

El Lic. Emilio Portes Gil, durante su mandato como Presidente Interino y siguiendo el ideario planteado por los Generales Obregón y Calles, declara:

"México ha desarrollado una ideología propia, distinta de los demás pueblos, tenemos una filosofía social mexicana nuestra y reclamamos el derecho a que se le respete".³³

Seguidamente se propuso reformar la Constitución, para alcanzar incumplidas metas y convocó, en julio de 1929, al Congreso de la Unión, para celebrar un período extraordinario de sesiones, en el que se reformó la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional. Esta reforma substancialmente significó la federalización del derecho del Seguro Social y la supresión de las facultades que tenían los Gobiernos de los Estados para Legislar sobre esta materia.

El Presidente, General Pascual Ortiz Rubio, por decreto del Congreso de la Unión de 27 de agosto de 1932, dispuso de facultades extraordinarias el 31 de agosto de

33.- Ibid. p. 63.

ese mismo año, para expedir la Ley del Seguro Social, pero la situación política del país lo obligó a renunciar el 2 de septiembre de 1932, sin haber hecho uso de ese derecho.

Ya durante el Gobierno del Presidente General Abelardo L. Rodríguez, el Departamento del Trabajo designó una Comisión encargada de elaborar un Anteproyecto de Ley del Seguro Social. Los trabajos de esta comisión tuvieron relevante calidad y, aunque el anteproyecto no llegó a promulgarse, se precisaron conceptos importantes, pues se determinaron los riesgos, se aceptó el principio de que el Seguro deberá organizarse como obligatorio, sin fines de lucro y con organización tripartita.

El General Lázaro Cárdenas, en funciones de Presidente, fue un partidario decidido de la promulgación de la Ley del Seguro Social. Durante su administración se elaboraron anteproyectos de Ley del Seguro Social en el Departamento del Trabajo, en el Departamento de Salubridad Pública, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la Secretaría de Gobernación, en la Oficina de Estudios de la Presidencia de la República, y ya en los últimos días del Gobierno se envió al Congreso de la Unión el Proyecto de Ley elaborado por la Secretaría de Hacienda, pero no llegó a discutirse por considerar que se encontraba incompleto y carente de bases actuariales.

Después de un cuarto de siglo, de promulgada la Constitución Política de México, el General Manuel Ávila Camacho, Presidente de la República, promulgó, el 19

de enero de 1943, la Ley del Seguro Social, hecho que por su importancia económica, social y política, no ha sido superado en los cincuenta años de crecimiento acelerado que siguieron en la vida de México, caracterizando cinco décadas de la Historia de México, en que la medicina, los pagos de subsidios y pensiones y las prestaciones sociales, se han hecho accesibles al pueblo, como en ninguna otra época anterior. En este orden de conocimientos los adelantos científicos logrados en la aplicación de las ciencias sociales son halagadoras y tampoco tienen precedente.

Desde la toma de posesión del Presidente Ávila Camacho, al dirigirse a la Nación el 1 de diciembre de 1940, con elocuentes frases expresó:

"No olvidemos que nuestros ideales de justicia colectiva están muy lejos de haberse logrado. El desempleo y los bajos salarios que existen en nuestro país reclaman las oportunidades de vivir dignamente, el hombre que tiene trabajo necesita la certidumbre de que los beneficios de sus contratos colectivos sean permanentes, y, por otra parte, todos debemos unirnos desde luego en el propósito de que, en un día próximo, la Ley del Seguro Social proteja a todos los mexicanos en las horas de adversidad, en la orfandad, en la viudez de las mujeres, en la enfermedad, en el desempleo y en la vejez, para superar este régimen secular que por la pobreza de la Nación hemos tenido que vivir".³⁴

La obra del General Ávila Camacho se inició elevando de categoría y ampliando la competencia del Departamento del Trabajo. Se creó en su lugar la Secretaría del Trabajo y Previsión social, cuyo primer titular fue el Lic. Ignacio García

34.- Ibid. p. 71.

Tellez.

Entre las razones que se expusieron para crear esa Dependencia figuran la de que constituía una clara manifestación del empeño que el Gobierno estaba dispuesto a dedicar a la resolución de los problemas obrero-patronales, especialmente a la protección a la vida humana, que implica hacer y poner en vigor la Ley del Seguro Social.

De enero a junio de 1941, se analizaron cuantos anteproyectos de la Ley del Seguro Social se habían elaborado y se cumplió como síntesis un nuevo anteproyecto, que debería ser básico para una discusión abierta entre representantes de los patrones, de los trabajadores y del Estado.

El día 2 de junio de 1941, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo Presidencial que creó, en forma tripartita, la Comisión Técnica Redactora de la Ley, integrada con cinco representantes del Estado, siete de los patrones y siete de los trabajadores. También se designaron dos representantes del Congreso.

El día 1 de julio siguiente, la Comisión Técnica Redactora de la Ley quedó legalmente integrada.

Durante poco más de un año esta Comisión trabajó con denodado esfuerzo y, para noviembre de 1942, ya se disponía de respetabilísimas y favorables opiniones técnicas sobre el anteproyecto de Ley elaborado. La primera fue emitida por la Organización Internacional del Trabajo, la segunda muy favorable, procedía de la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Se recibió la aprobación y el apoyo del Consejo Obrero Nacional, integrado por nueve centrales obreras.

El 10 de diciembre de 1942, en acuerdo extraordinario con el Lic. Ignacio García Téllez, Secretario del Trabajo y Previsión Social, el Presidente Ávila Camacho firmó la iniciativa de Ley del Seguro Social para ser enviada al Congreso de la Unión.

En sesión del 23 de diciembre de 1942, la Cámara de Diputados aprobó, con dispensa de trámite, el proyecto de Ley, y el 29 de diciembre de ese mismo año, la Cámara de Senadores dio también su aprobación en la forma y términos planteados por el Ejecutivo.

Así fue aprobada la Ley del Seguro Social de la Nación Mexicana, la cual fue enviada a la Secretaría de Gobernación, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 19 de enero de 1943, ese mismo año se dedicó a la organización administrativa y técnica del Instituto Mexicano del Seguro Social, y a la inscripción de patrones y trabajadores en el Distrito Federal, comenzándose a prestar los servicios que la Ley señala en 1944.

La promulgación de Ley del Seguro Social dentro de los ámbitos de la Revolución Mexicana significó también otro avance revolucionario de consolidación y progreso. Al crearse el Instituto Mexicano del Seguro Social se introdujeron modificaciones a la estructura constitucional de la Nación; se imprimieron cambios fundamentales en la vida y las costumbres del pueblo, se establecieron beneficios tales como servicio médico obligatorio para los trabajadores y sus familiares, particularmente para los de salario mínimo que habían estado con estas carencias, atención médica y subsidios en los casos de maternidad, pensiones en los casos de invalidez y vejez y pensiones de viudez y orfandad. (En 1992 se instituye un nuevo ramo de seguro, el Sistema de Ahorro para el Retiro S.A.R. el cual profundizaré en capítulo a parte). Todo esto con modalidades que incidieron en la producción por modificación de los costos y cambios en la remuneración del trabajo asalariado, y hasta se crearon nuevas condiciones e instrumentos para impartir una medicina preventiva más eficaz.

CAPITULO III

ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO (S.A.R.)

A) EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES EN CHILE.

El régimen previsional de Chile, vigente hasta 1973, presentaba desde años atrás severas deficiencias estructurales y financieras, que hacían necesarios cambios importantes, sobre todo en el aspecto de pensiones, que llegó a representar hasta el 50% del gasto total en seguridad social. Por otra parte, la proporción de trabajadores activos y pasivos disminuyó de seis a uno en 1960 a dos a uno en 1980, considerándose imposible lograr el equilibrio financiero del sistema por la vía del aumento a las cotizaciones, toda vez que estas llegaron a representar el 32% del salario. Tampoco se consideró factible que el Estado continuara sosteniendo el sistema a base de aportaciones directas, ya que ésto repercutía en déficit público.

Estudios realizados revelaron que las cajas de previsión se encontraban en situación de quiebra y que ésto afectaría fuertemente todo el sistema económico del país.

En búsqueda de una solución, se introdujo un nuevo sistema, bajo enfoques diferentes e incluso diametralmente opuestos a los conceptos tradicionales de la

Seguridad Social, adoptando una dirección diferente a la que ha tenido en toda América Latina durante los últimos 100 años.

La relativa edad de este nuevo sistema, dificulta en extremo la posibilidad de realizar un análisis completo y exhaustivo, que permita establecer el éxito o fracaso de los objetivos perseguidos. Sin embargo, en base a la información existente y las características propias del sistema, podemos hablar del mismo.

a) Origen y características

Chile es el primer país en Latinoamérica que implantó el Seguro Social y la atención nacional a la salud, como un sistema integral a partir de 1924.

El doctor Exequiel González Cortés, elaboró un proyecto que constituiría el punto de partida de los Seguros Sociales en Chile, a través de cuyos principios se busca el camino para cubrir los riesgos más diversos a que está sometida la vida del asalariado y de su familia, pero fundamentalmente los de la salud, invalidez y vejez.

La conjugación de voluntades permitió que el simple proyecto se convirtiera en Ley de la República conocida en todo el país como la Ley 4.054, fechada el 8 de septiembre de 1924 promulgada por el presidente de la República Don Arturo

Alessandri Palma. El 15 de junio de 1925, desde el Salón Rojo de la moneda, S.E. Don Arturo Alessandri declaró inaugurada oficialmente la nueva Institución denominada Caja de Seguros Obligatoria.

Esta Ley tenía como características: La pensión de vejez, por ejemplo debía calcularse en relación al monto de los aportes personales del obrero, sin referencia al salario; los subsidios se pagaban en forma decreciente, esto es, disminuían a medida que se prolongaba la enfermedad, la invalidez sólo se reconocía como tal cuando adquiría el carácter de absoluta y permanente.

Con todo, se consultaba en el texto inicial ideas básicas, como que al Estado le correspondía cuidar que determinados riesgos que afectan a la comunidad no se tornaran de gravedad extrema para ciertos sectores que la integran; la obligatoriedad del seguro respecto de toda persona que no tenga otra renta o medio de subsistencia que el sueldo o salario; en el mismo carácter quedaban comprendidos los independientes, como artesanos y artistas, que trabajaban en su domicilio, los pequeños comerciantes e industriales, los que prestan servicios directos al público en calles, plazas, etc.

Al financiamiento del seguro concurrían los asegurados, patronos y el Estado, en proporción de 2, 3 y 1% del salario, respectivamente. La Institución debía capitalizar al máximo sus propios recursos, con miras a crear inversiones que le redituaran intereses que contribuyeron a financiar parte de la gama de sus prestaciones.

De lo anterior se dice que Chile es el iniciador de la Seguridad Social en Latinoamérica, ya que fue el primer país que implantó el Seguro Social y la atención nacional a la salud, como un sistema integral a partir de 1924, siendo administrada por instituciones semipúblicas que recaudaban contribuciones obligatorias de los empleados y los empleadores, con los cuales se financiaban las pensiones de vejez, incapacidad, antigüedad y supervivencia, las indemnizaciones por despido, la compensación de desempleo, los subsidios de incapacidad, las asignaciones familiares y la medicina preventiva y curativa.

Es de mencionar que todos los beneficios, a excepción de las asignaciones familiares y la atención médica ya se relacionaban con el salario gravable del asegurado y que el sistema comprendía más de treinta y cinco cajas previsionales que cubrían cerca del 75% de la fuerza de trabajo del país, la mayoría de los asegurados estaban en tres instituciones;

"El Servicio del Seguro Social (SSS), que cubría a más de 45% de la fuerza de trabajo que en su mayor parte eran obreros, la Caja de Empleados Particulares (EMPART), que cubría el 11% y la Caja de Empleados Públicos (CANDEMPU), que cubría el 7% de la fuerza de trabajo, mientras que las 32 instituciones restantes cubrían el 12% de la fuerza de trabajo restante".³⁵

35.- Cit. Arellano, José Pablo. "El efecto de la seguridad Social en el ahorro y el desarrollo". en *La crisis de la Seguridad Social y la atención a la salud*. Traducción de Eduardo L. Suárez. Carmelo Masa-Lago (compilador). Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1986. p. 251.

Asimismo, después de 30 años el número de pensionados creció en forma desproporcionada al número de asegurados activos, todo esto, en función a que la mayoría de los esquemas de las cajas, pensionaban por años de servicio, y no por edad, lo cual fomentó que una proporción creciente del ingreso nacional financiara la seguridad social, como fue en los años cuarenta y cincuenta, en donde un tercio de los gastos totales fueron financiados y con más del 50% a fines de los años setenta.

En un principio el sistema de pensiones utilizó la modalidad de capitalización plena, pero la tasa de acumulación de reservas era modesta a causa de las políticas de inversión seguidas y de los beneficios crecían más aprisa que las contribuciones.

En 1952, surgen grandes reformas que aumentaron los beneficios y formalmente sustituyeron el sistema de capitalización por un sistema de reparto simple de gastos, ya que la capitalización no había funcionado pues las pensiones y el rendimiento de la inversión habían sido muy bajos en razón a que las reservas no se acumularon a una tasa necesaria para un plan de capitalización plena y que una buena parte de las mismas se transfirió a las primeras generaciones de pensionistas, ya que debemos considerar que el monto de las transferencias aumentó después de 1952 con la introducción de pensiones mínimas para los obreros y de pensiones de antigüedad para los empleados.

Este aumento de beneficios y prestaciones, repercute en mayores gastos fiscales, los cuales se triplican entre 1930 y 1955, alcanzando el gasto público en

programas sociales, un 15% del Producto Interno Bruto (PIB), en este periodo los trabajadores afiliados a la seguridad social pasan de 900 mil en 1935, a 1'600,000 en 1955, y por supuesto los beneficiarios crecen exageradamente, ya que a comienzos del periodo sólo el trabajador tenía derecho a la atención médica y para 1955 este derecho se había extendido a toda la familia: sin embargo el crecimiento de los beneficios y prestaciones no fue uniforme, ya que dependió en gran medida, de conquistas de los diferentes gremios y agrupaciones de trabajadores.

De lo anterior resulta una legislación social compleja con una estructura muy desigual de beneficios y contribuciones, además se observa en este periodo un cambio del concepto inicial de "Estado Protector", a un concepto de "Estado Benefactor", ya que el otorgamiento de nuevos beneficios es mayor a estrategias de protección contra excesos del empleador.

El proceso se frena hacia la segunda mitad de la década de los 50 con motivo del establecimiento de políticas encaminadas a combatir un proceso inflacionario, que se aceleró a partir de 1953 alcanzando un 50% de inflación.

Cabe señalar que a este proceso inflacionario, contribuyó que no siempre, los nuevos beneficios y prestaciones de la Seguridad Social contaran con un financiamiento adecuado, lo que llevó a gastos fiscales superiores a las recaudaciones tributarias situación que incrementó las presiones inflacionarias.

Hasta 1964 los gastos sociales se estancaron o disminuyeron a consecuencia de las medidas antiinflacionarias aplicadas por el Estado y entre 1964 y 1970, el Gobierno de la Democracia Cristiana, llevó a cabo un programa que estimaba como uno de sus objetivos prioritarios, la redistribución de ingreso, para esto se utilizaron políticas sociales de expansión de beneficios e incorporación de sectores campesinos y urbanos marginados, en consecuencia el gasto público social llegó en 1970 a representar un 20% del Producto Interno Bruto.

En el período 1970-1972 los gastos sociales se elevaron a más del 30% con respecto a 1970, como parte de una política fiscal expansiva y de redistribución de ingresos.

De esta manera, los gastos sociales favorecía de manera especial a la mitad de la población mas pobre del país, en una proporción bastante mayor a la que ese grupo obtenía del ingreso nacional, lo anterior se refleja en el hecho de que entre 1920 y 1970, el gasto social por persona, se elevó en más de treinta veces, en tanto que el Producto Interno Bruto por habitante se elevó en solo 2.3 veces.

A la entrada del gobierno militar en 1973, se consideraron los principales problemas de la Seguridad Social en ese momento, ya que era muy señalado el déficit financiero del sistema previsional que obligaba al Estado a aportar más del 30% de los ingresos totales del sistema, considerándose que estas habían quebrado y requerían cada vez mayores aportes estatales, además la inoperancia administrativa y las bajas cuantías de las pensiones y la iniquidad entre éstos,

dependiendo de la caja provisional otorgante; situaciones que obligaron a proponer la creación de un nuevo sistema, para lo cual se realizaron los siguientes pasos:

"1.- Entre 1973-1974 se igualó la asignación familiar y se creó el Fondo Único de Prestaciones Familiares.

2.- En 1979 se establecieron como edades de jubilación para los hombres sesenta y cinco años y las mujeres sesenta años, de esta manera se eliminó el otorgamiento de pensiones por años de servicio."³⁶

En el período 1974-1980 se produce una importante caída del gasto público social, que disminuye del 20% del P.I.B. en 1970, a un 16% en 1980, esto como consecuencia del cambio de la política económica, que se manifiesta en la implantación de un modelo neoliberal.

Esta nueva concepción económica considera, que el mejoramiento de los sectores menores de ingresos debe provenir, básicamente del crecimiento económico, y no de políticas sociales de redistribución del ingreso. en este nuevo modelo, se otorga al sector privado una mayor intervención en la economía y se trata de que el mercado funcione como un mecanismo de racionamiento e instrumento regulador en ámbitos de la vida social que antes le eran ajenos.

36 - Mesa-Lago, Carmelo "Diversas estrategias frente a la crisis de la seguridad social. Enfoque socialista, de mercado y mixto". *Ibidem* pag.391.

En el campo de la salud, se inician numerosos intentos por traspasar las actividades de salud al área privada, autorizando que el aporte obligatorio al sistema de salud que hacen los asalariados, sea utilizado para contratar la atención de salud con entidades privadas.

En el ámbito previsional, las pensiones pasan de un régimen de reparto administrado por entidades públicas a un régimen privado de capitalización, los fondos de pensiones quedan de esta forma en manos de Sociedades Administradoras de Fondos y Compañías de Seguros.

Entre sus características principales se encuentran:

1.- Obligatorio para los trabajadores asalariados; para los trabajadores asalariados afiliados que hayan iniciado labores a partir del 1 de enero de 1983 y voluntario para los trabajadores que iniciaron labores antes de esa fecha, quienes podían elegir el cambio a este nuevo esquema dentro de un plazo perentorio de 5 años.

2.- Voluntario para los trabajadores independientes; quienes quedan afiliados por el sólo hecho de pagar la primera cotización.

3.- Confiado a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), por medio de sociedades anónimas que se constituyen con capital social propio, teniendo como objetivos: Administrar un fondo de pensiones e invertir sus recursos; obtener la más alta rentabilidad de las cuentas individuales; entregar la máxima seguridad a

los afiliados; ofrecer el menor costo previsional; otorgar las mayores pensiones a los afiliados; mantener un sistema de información sobre las aplicaciones del fondo.

4.- El Estado regula y vigila el funcionamiento de estas instituciones.

5.- El fondo se constituye exclusivamente con las aportaciones del trabajador; se crean cuentas individuales. La cuantía obligatoria de aportación será del 10% de su ingreso. Existe la facilidad de manejar aportaciones voluntarias cuyo monto puede sumar hasta 20%.

6.- La inversión de los fondos acumulados se hará en el mercado financiero del país.

7.- Sistema de capitalización individual; pretende que los beneficios recibidos sean iguales a la suma de las aportaciones dadas y los rendimientos obtenidos de su inversión.

8.- Expedición de Bonos de Reconocimiento: Es un documento mediante el cual el Estado reconoce las aportaciones que hizo un afiliado en el antiguo sistema previsional y que se cambiaron al nuevo sistema previsional.

b) Breve reseña histórica jurídica.

La Ley 4.054, que sólo constaba de 20 artículos más uno transitorio, concedía beneficios, de asistencia médica, farmacéutica, hospitalaria y subsidios, más pensiones de vejez y de invalidez. Sus características, como es lógico, fueron muy generales; cubría solo algunos aspectos de los riesgos fundamentales.

Mientras surgía la organización dispuesta por la Ley 4.054, su artículo transitorio señaló que la Caja de Ahorro de Santiago en el departamento de la Capital y la Caja Nacional de Ahorro en los demás de la República, desempeñarían las funciones de la Caja Central y de las locales que se creaban para administrar y otorgar atención a los imponentes.

Las disposiciones de la Ley 4.054 confrontadas en la práctica con los riesgos que se deseaba cubrir, dejaron luego de manifiesto sus vacíos e imperfecciones.

Las necesidades crearon el clima y éste permitió el paso a la reforma previsional obrera que se llevó a la práctica por intermedio de la Ley 10.383, promulgada por el Presidente Don Gabriel González Videla, el 8 de agosto de 1952.

La Ley 10.383 introdujo cambios de suma importancia en lo que a prestaciones se refiere, pudiendo destacarse entre ellos:

La pensión de vejez se calculaban en relación al salario de imposiciones; nació el concepto de abono de años de servicio por trabajos pesados; la pensión de invalidez, que requería de incapacidad absoluta y permanente, puede también

obtenerse en caso de ser parcial; se concedió cobertura a los riesgos de viudez y orfandad, pudiendo en el primer caso adquirir carácter de pensión vitalicia cuando la cónyuge sobreviviente sufría invalidez o tenía más de sesenta y cinco años de edad; se reconoció derecho al reajuste anual automático del monto de las pensiones; se equiparó el subsidio de enfermedad al promedio del salario diario por el cual se hubiese impuesto en los últimos seis meses calendario; la cuota mortuoria dejó de estar representada por una cifra estable y se le dio movilidad, fijándola en una y media veces el salario medio de pensiones; se introdujo el sistema de continuidad de la previsión; se crearon recursos que habrían de permitir la planificación de un programa habitacional en favor de los imponentes; en lo financiero, se sustituyó al régimen de capitalización por el de reparto.

Finalmente la ley puso en práctica conceptos de centralización de servicios médicos, creando el organismo denominado Servicio Nacional de Salud el 30 de julio de 1952.

Posteriormente, en agosto de 1953 y en julio del mismo año, se dictaron los DFL 243 y 245 respectivamente, que agregaron nuevos beneficios. El primero, con una prima del 2% sobre los salarios de cargo patronal, cubre la indemnización por años de servicio del obrero, sirviendo ocasionalmente estos fondos un fin auxiliar, pues se utilizan para conceder subsidio de cesantía cuando las circunstancias lo requieren; el segundo, con una prima que hoy alcanza al 24% sobre los salarios, de la cual un 22% es de cargo patronal, y 2% del obrero, financia el pago de las asignación familiar.

Se dijo que una de las reformas introducidas por la Ley 10.383, consultaba el reajuste automático de las pensiones, pero en la práctica se apreció, que la

inflación tornaba poco aparente el mecanismo, y a consecuencia de ello han surgido seis leyes que, respetando el sistema de cálculo de la ley orgánica, le fijan mínimo al monto de la pensión.

De las leyes aludidas, la de mayor significación ha resultado ser la número 15.386, de "Revalorización de Pensiones", que mejoró hasta en un 60% el monto de la pensión mínima de vejez e invalidez, a partir del 1º de enero de 1964; creó la pensión asistencial para ancianos e inválidos, que se puede reclamar con requisitos inferiores a las normales; reconoció derecho a pensión vitalicia a la cónyuge viuda; cualquiera que sea su edad, revalidó derecho a pensión a todas las viudas que anteriormente la había disfrutado por el período limitado de un año, etc.

Otra modificación que se ha introducido en la ley orgánica del Servicio proviene de la Ley 14.687 de octubre de 1961, que dio a la mujer derecho para acogerse a jubilación a los cincuenta y cinco años de edad, en vez de los sesenta y cinco que exigía anteriormente.

La Ley 15.183, de marzo de 1963, dispuso el abono para los efectos de la jubilación, de dos años por cada cinco que acrediten haber trabajado los obreros en labores pesadas, mineros y de fundición.

La ley 15.575 de mayo de 1964, fijó el monto mínimo de la pensión de viudez en un 50% del salario mínimo industrial. Mediante el decreto de la ley 3.500 del año de 1980 se establece el sistema previsional privado de pensiones que presenta

cambios radicales y sustanciales respecto al antiguo sistema, para lograr esto. se introducen modificaciones en la Legislación Laboral, Tributaria y en el Sistema Financiero para lograr una coherencia en el sistema económico global regido fundamentalmente por normas de mercado.

c) Situación actual y sus efectos.

El nuevo sistema que entro en funcionamiento en 1981 crea un programa de pensiones de ahorro individual obligatorio administrado por corporaciones lucrativas privadas llamadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), que compiten por los asegurados y cobran libremente una comisión por sus servicios.

A los asegurados del sistema antiguo se les concedió un período de cinco años para que permanecieran en el mismo o se cambiaran al sistema nuevo; una vez que abandonen el sistema antiguo no podrán volver a él. Desde 1983 todos los trabajadores asalariados que ingresan a la fuerza de trabajo quedan integrados automáticamente al nuevo sistema, mientras que quienes trabajan por su cuenta tienen la opción de incorporarse, teniendo la libertad para seleccionar la AFP y cambiarla cuantas veces se desee, con aviso previo.

A fin de proteger a los asegurados el gobierno ha establecido varias condiciones para las AFP; por ejemplo un capital inicial y de operación mínimo, inversión de los fondos en instrumentos financieros específicos y una reserva de capital mínima para garantizar ese rendimiento. La AFP abre una cuenta de ahorro

individual para cada asegurado y sus contribuciones se invierten y ganan un rendimiento, estos fondos se colocan en una cuenta separada independientes de otras operaciones financieras, así pues, el nuevo sistema está completamente capitalizado como un seguro privado.

La contribución mínima asegurada es un porcentaje fijo (10%), igual para todos, y está exenta de impuestos, las contribuciones adicionales son optativas y no están exentas de impuestos; en los primeros cinco años del sistema nuevo, no se permitió la jubilación.

Los beneficiarios de la Ley 3.500, son los establecidos en el Título II art. 3º y siguientes³⁷. Estos beneficiarios son, los afiliados que hayan cumplido 65 años de edad si son hombres y 60 años de edad si son mujeres, cumpliendo este requisito para obtener la pensión de vejez.

Tendrán derecho a pensión de invalidez los afiliados que, sin cumplir los requisitos para obtener pensión por vejez, y a consecuencia de enfermedad o debilitamiento de sus fuerzas físicas o intelectuales, pierdan a lo menos, dos tercios de su capacidad de trabajo.

Serán beneficiarios de pensión de sobrevivencia los componentes del grupo familiar del causante, entendiéndose por tal el o la cónyuge sobreviviente, los

37.- D.L. N. 3500 . Contraloría Federal de la República. Santiago de Chile 1981 p.150

hijos legítimos, naturales o adoptivos, los padres y las madres de los hijos naturales del causante. Estos beneficiarios tienen que cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 6º, 8º y 9º.³⁸

Las aportaciones que se realizan a este sistema de pensiones, son de carácter obligatorio siendo 10% de la remuneración y rentas imponibles que tiene el trabajador. Además, deberán efectuar una cotización adicional en la misma cuenta y calculada sobre la misma cuenta base que será determinada por cada Administradora. De estas aportaciones tiene la obligación la entidad pagadora de hacer las retenciones correspondientes y enterar la cotización a la Administradora en que se encontrare afiliado el subsidiado, dentro de los diez primeros días del mes siguiente a aquel en que se devengaron.

También el trabajador podrá efectuar además, voluntariamente, en su cuenta de capitalización individual una cotización de hasta 20% de su remuneración y rentas imponibles.

Cada trabajador podrá efectuar además, voluntariamente, en la Administradora a que se encuentra afiliado, en forma simultánea a las otras cotizaciones, depósitos que no tendrán el carácter de cotizaciones previsionales, abonándose en una cuenta personal para cada afiliado, que se denominará cuenta de ahorro voluntario, la cual será independiente de su cuenta de capitalización individual.

38.- *Ibidem* p. 151

Los afiliados podrán efectuar hasta cuatro retiros con cargo a su cuenta de ahorro voluntario en cada año calendario, las modalidades y condiciones de los retiros serán determinados por un reglamento.

El objeto de este ahorro voluntario es que el trabajador cuando cumpla con los requisitos para pensionarse, podrán optar por traspasar todo o parte de sus fondos de la cuenta de ahorro voluntario, a su cuenta de capitalización individual, para poder incrementar el monto de su pensión.

Los beneficios que otorga el nuevo sistema de pensiones son: Pensiones de Vejez; Invalidez y Supervivencia.

PENSIÓN DE VEJEZ es el beneficio a que tienen derecho los afiliados, hombres que hayan cumplido 65 años y las mujeres que hayan cumplido 60 años de edad.

Esta pensión se determina en función del capital acumulado en la cuenta individual del afiliado; más la rentabilidad ganada; más el valor actualizado del "Bono de Reconocimiento" (dicho bono es un documento mediante el cual el Estado reconoce las imposiciones que un imponente efectuó en el antiguo sistema Previsional. Al momento de pensionarse, el valor del Bono de Reconocimiento y su complemento, si corresponde, se sumará al saldo acumulado en la Cuenta de Capitalización Individual para determinar los beneficios de retiro. Es emitido por las instituciones del antiguo sistema en las cuales el imponente había efectuado

sus imposiciones); y más los traspasos que el afiliado desee efectuar desde su cuenta de Ahorro Voluntario.

Para recibir la pensión de vejez, podrán optar por una de las siguientes alternativas: Renta Vitalicia Inmediata; Retiros Programados y Renta temporal con Renta Vitalicia Diferida.

La Renta Vitalicia Diferida es el contrato de un seguro de renta vitalicia con una compañía de Seguros de libre elección, por el cual la compañía se compromete a pagar una renta mensual de inmediato hasta que fallezca el afiliado y, cuando esto ocurra, se dará pensiones de Sobrevivencia a sus beneficiarios. Este pago no debe ser inferior a la pensión mínima de Vejez, que se reajusta mes a mes.

Dentro de sus características principales podemos señalar: Es irrevocable. Quien opta por este tipo de pensión no puede cambiarse después a los sistemas de renta temporal con renta vitalicia diferida o al sistema de retiro programado; da derecho a garantía Estatal en caso que, por declaratoria de quiebra, la compañía de seguros no diere cumplimiento a los pagos correspondientes; otorga derecho a garantía Estatal en caso que el monto de pensión contratado llegase a ser inferior al monto de la pensión mínima vigente, siempre que el pensionado cumpla los requisitos para ello.

El Retiro Programado, es el retiro de fondos de la Cuenta de capitalización individual que el afiliado mantiene en una A.F.P. El monto de éste se establece

mediante un programa que se fija año a año, desde el momento en que el afiliado se pensione.

Tiene como características principales la revocabilidad, esto se refiere a que el afiliado en cualquier momento puede cambiarse a la modalidad de renta vitalicia o renta temporal con renta vitalicia diferida; genera pensiones de sobrevivencia; los fondos que no se utilizan por concepto de pago de pensiones de vejez constituyen herencia para todos los efectos legales si no quedaren otros beneficiarios de pensión al fallecimiento del afiliado; da derecho a la garantía Estatal de la pensión mínima, siempre que el afiliado cumpla los requisitos para ello.

La Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida es una alternativa nueva que consiste en que el afiliado contrata una compañía de seguros de libre elección, una Renta Vitalicia a partir de una fecha futura. Durante el primer periodo mantiene parte de los fondos en su AFP y dispone de ellos por medio de una Renta Temporal que se cancelará mensualmente, cuando se presenta la fecha pactada con la compañía de seguros comienza a obtener su Renta Vitalicia Diferida.

La AFP transfiere a la Compañía de Seguros parte de los fondos acumulados como pago de la prima única, y mantiene fondos suficientes en la cuenta individual para financiar una renta temporal en el período intermedio. El monto del primer pago de la Renta Vitalicia no puede ser inferior al 50% del primer pago de Renta Temporal, ni superior al 100%. Genera pensiones de

sobrevivencia en ambas etapas, da derecho a la garantía Estatal de la pensión mínima, siempre que el afiliado cumpla con los requisitos para ello.

Los requisitos que deben cumplir los afiliados para obtener la garantía Estatal de la pensión mínima de vejez son:

Que registren a los menos 20 años de cotizaciones o de servicios computables en cualquiera de los sistemas previsionales y de acuerdo a las normas del régimen que corresponda.

- Que tengan la edad legal para pensionarse por vejez.
- Que no sean pensionados del antiguo sistema.
- Que la suma de todas las pensiones, rentas y remuneraciones imposables que estén percibiendo, sea inferior al monto de la respectiva pensión mínima.

PENSIÓN DE INVALIDEZ es el beneficio al que tiene derecho el afiliado del nuevo sistema previsional que habiendo perdido a los menos 2/3 de su capacidad de trabajo, fuere declarado inválido por la Comisión Médica Regional dependiente de la Superintendencia de AFP.

Para que sea solicitada el afiliado debe suscribir personalmente el formulario "Solicitud Pensión Invalidez" en la AFP en que se encuentre incorporado, o bien

enviarlo con su firma o huella digital, a través de un tercero, adjuntando un certificado médico que indique que el estado de salud del afiliado le impide su asistencia a la oficina de la AFP. Posteriormente, la administradora solicita la calificación de invalidez a la Comisión Médica Regional correspondiente, de acuerdo al lugar de trabajo del afiliado o, el domicilio del mismo en el caso de los trabajadores independientes o desempleados.

Para que sea determinada la invalidez la Comisión Médica Regional cita, examina y requiere al afiliado los antecedentes médicos para poder determinar si procede o no la invalidez. Los exámenes de salud que ordene dicha Comisión para calificar una invalidez serán financiadas por la AFP y el interesado. Cuando la AFP o la compañía de seguros reclamen del dictamen de la Comisión Médica y se ordene otros exámenes, estos serán íntegramente financiados por la AFP o por la compañía de seguros, según corresponda.

La Pensión de Invalidez se financia con el saldo de la cuenta de Capitalización Individual. A la vez, esta pensión se puede mejorar con el traspaso que el afiliado realice desde su cuenta de ahorro voluntario. También se tiene la garantía Estatal cuando la pensión devengada fuere o llegare a ser inferior a la pensión mínima.

La Pensión de Invalidez se determina de diferente manera según si el afiliado tiene o no derecho al Aporte Adicional (este aporte es la diferencia que resulta entre el capital necesario para financiar las pensiones de referencia y el capital acumulado por el afiliado sólo a través de las Cotizaciones Obligatorias, incluido

el Bono de Reconocimiento). Con aporte adicional, el afiliado está cubierto con el seguro de Invalidez si:

- Es trabajador dependiente.
- Está cesante y registra cotizaciones en el mes anterior.
- Está cesante o con servicios suspendidos y la declaración de invalidez se produce dentro del año, contado desde la fecha que dejó de prestar servicios y teniendo a su vez seis meses cotizados dentro del año anterior a la fecha en que quedó desempleado.
- Es afiliado independiente y registra cotización en el mes anterior a la declaración de invalidez.

Una vez enterado el aporte adicional por la compañía de seguros el afiliado podrá optar por una de las siguientes modalidades de pensión: Renta Vitalicia Inmediata; Retiro Programado; Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida.

Sin derecho al aporte adicional, el monto de la pensión se determina en función del señalado de la cuenta de capitalización Individual, del valor del Bono de

Reconocimiento y del complemento de éste si procede, con este saldo el afiliado podrá optar por el tipo de pensión señalado en el caso anterior.

Los tipos de renta a que tiene derecho el beneficiario tienen las mismas características que las que se ofrecen en la pensión de vejez, exceptuando cuando la pensión a convenir fuese inferior a la pensión mínima, en este caso la Renta Vitalicia a la Renta Temporal con Renta Vitalicia diferida, no podrán elegirse estas modalidades en cambio será obligatoria en el retiro programado.

Si dentro del plazo de 90 días de enterado el aporte adicional en la cuenta de capitalización individual el afiliado no selecciona una modalidad de pensión, se entenderá que opta por una Renta Vitalicia Inmediata con la compañía de seguros que enteró el aporte adicional.

Los requisitos que tiene que cubrir para tener derecho a la garantía Estatal son:

1º No tener derecho a garantía estatal por pensión mínima de vejez.

2º Registrar dos años de cotizaciones en cualquier sistema previsional durante los últimos 5 años anteriores al momento en que es declarada la invalidez; o estar cotizando si la invalidez es ocasionada por un accidente, siempre que éste se produjera después de la afiliación al nuevo Sistema Previsional; o registrar diez años de cotizaciones efectivas en cualquier sistema Previsional.

3º Acreditar la invalidez mientras se encuentra cotizando o dentro de los 2 años contados desde la última cotización.

4º No recibir pensiones, renta o remuneraciones superiores a la pensión mínima.

PENSIÓN DE SOBREVIVENCIA es la prestación a la que tienen derecho los beneficiarios del afiliado fallecido. Les otorga una cuota mortuoria, la cual consiste en el retiro desde la cuenta de capitalización individual de un afiliado fallecido, ya sea que éste estuviese activo o pensionado por retiro programado, les corresponde a quien, unido o no por vínculos de parentescos, acredite haberse hecho cargo de los gastos del funeral. En caso que el afiliado estuviera pensionado por el sistema de Renta Vitalicia al momento de fallecer, la compañía de seguros correspondiente deberá proporcionar la cantidad indicada. Para tener derecho a la pensión de Supervivencia se deben reunir los siguientes requisitos:

1. La cónyuge; debe haber contraído matrimonio a lo menos con seis meses de anterioridad al fallecimiento, si se trata de un afiliado activo, o tres años en caso de tratarse de un pensionado.

2. El cónyuge; debe ser inválido y declarado como tal por la Comisión Médica Regional. Debe haber contraído matrimonio con la causante a lo menos con seis meses de anterioridad, si se trata de una afiliada activa, o con tres años, si se trata de una pensionada.

3. Los hijos; deben ser solteros menores de 18 años, o menores de 24 si son estudiantes en cursos regulares de enseñanza básica, media, técnica o superior.

ESTADO DE LA CUENTA
CORPORACIÓN DE LA CALLES

4. Hijos inválidos; cualquiera que sea la edad. La invalidez puede producirse aún después del fallecimiento, pero antes de que cumplan 18 o 24 años de edad.

5. La madre de hijos naturales; debe ser soltera o viuda y haber vivido a expensas del afiliado fallecido.

6. La madre viuda o el padre inválido; sólo serán considerados beneficiarios de pensión cuando no exista ninguno de los beneficiarios considerados anteriormente.

La Pensión de Supervivencia se solicita a petición de parte, suscribiendo el formulario "Solicitud de Pensión" en la oficina de la AFP donde se encontraba afiliado el causante.

A cada beneficiario le corresponde un porcentaje de pensión de referencia.

- ◆ Viuda sin hijos con derecho a pensión= 60%
- ◆ Viuda con hijos con derecho a pensión= 50%
- ◆ Cada hijo con derecho a pensión=15%

(Si a la fecha del fallecimiento no quedare cónyuge con derecho a pensión, el monto de pensión que hubiese correspondido, será repartido por partes iguales a los hijos con derecho a pensión).

- Madre de hijos naturales, sin hijos con derecho a pensión= 36%
- Madre de hijos naturales, con hijos con derecho a pensión= 30%
- Madre viuda o padre inválido= 50%

Si el monto de la pensión de sobrevivencia es inferior a los porcentajes de la pensión mínima garantizada por el Estado, la AFP debe tramitar la garantía Estatal, a fin de que la pensión pueda ser ajustada a dichos valores.

Los beneficiarios de un afiliado que fallezca pueden acogerse a una de las tres modalidades de pensión.

Si se trata de Renta Vitalicia Inmediata; cada uno de los beneficiarios actuando en conjunto, contratan su pensión con una compañía de seguros de vida. La duración de esta pensión dependerá de la calidad del beneficiario. Para las viudas y las madres de hijos naturales esta pensión será vitalicia. Para los hijos, será temporal y durará hasta los dieciocho años y se prorrogará anualmente hasta los veinticuatro años si se encuentran estudiando. En los casos de los hijos inválidos ésta será vitalicia.

Si prefirieron Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida; Los beneficiarios contratan con una compañía de seguros una pensión a futuro y mientras tanto reciben una pensión en la AFP a través de Renta Temporal.

El Retiro Programado; los beneficiarios mantienen el saldo de la cuenta de capitalización individual en la AFP recibiendo una pensión mensual. En esta alternativa la pensión es calculada anualmente.

Para poder seleccionar cualquiera de las pensiones se debe de dar el acuerdo de la totalidad de los beneficiarios.

La única pensión compatible del nuevo sistema con una pensión por accidente del trabajo o enfermedad profesional es la de vejez. Esto se da cuando el pensionado por accidente de trabajo o enfermedad profesional cumple sesenta o sesenta y cinco años de edad, según se trate de mujer u hombre respectivamente, el afiliado adquiere el derecho a una pensión de vejez dejando de percibir la de invalidez por accidentes de Trabajo y/o enfermedad profesional. En tal oportunidad, puede elegir entre efectuar Retiros programados de su cuenta de capitalización individual que mantiene en la AFP o contratar un seguro de Renta Vitalicia Inmediata o Diferida con alguna compañía de seguros.

Para lograr lo anterior fue necesario compatibilizar una liberación de mercado con un sistema previsional y se debió considerar las variables a efectuar, principalmente en sus relaciones con las finanzas públicas, ahorro e inversión privada.

Dando como efecto que esta nueva concepción económica considera, que el mejoramiento de los sectores menores de ingresos debe provenir, básicamente del crecimiento económico y no de políticas sociales de redistribución del ingreso, en

este nuevo modelo, se otorga al sector privado una mayor intervención en la economía y se trata de que el mercado funcione como un mecanismo de racionamiento e instrumento regulador en ámbitos de la vida social que antes le eran ajenos.

Se consideró que al liberar al patrón de la obligación de aportar para los gastos de previsión social, desaparece el impacto negativo que éstos tienen en el proceso de sustitución de trabajo por capital, situación que aunada a la mayor disposición de recursos en el mercado financiero, propiciará la generación de mayor número de empleos y mayor crecimiento en la economía.

Este es un aspecto positivo del nuevo sistema, pero es conveniente precisar que, por sí solo no es garantía de que se genere mayor número de empleos, ya que el inversionista considera no solo el aspecto de seguridad social, sino otros factores tales como el sistema tributario en general, el tipo de legislación laboral vigente, la posibilidad de contar con apoyos crediticios, la composición del mercado, la estabilidad política y social, etc.

Al implantarse el sistema se consideró que a través de ella sería factible canalizar el ahorro previsional hacia actividades productivas rentables para el país, elevando así la tasa de crecimiento de la economía.

Es éste uno de los aspectos económicos de mayor importancia en el nuevo sistema y en base a estudios realizados por especialistas se puede concluir que mas que

afectar el volumen del ahorro, el sistema ha propiciado su traslado del sector público al sector privado, es decir que el volumen permaneció igual, sólo que ahora es concentrado y administrado por empresas privadas, en sustitución de las entidades públicas y semipúblicas que lo detentaban en el régimen anterior.

Evaluated como País puede decirse que existe un gran nivel de ahorro en las Administradoras de Fondos de Pensiones, ya que reciben la aportación del 90% de los trabajadores activos. Sin embargo, frente a este ahorro existe un gran desahorro del Estado, que se vió privado del mismo volumen de ingresos y conserva el gasto ya existente de los pensionados del sistema anterior.

En consecuencia es posible afirmar que no se ha logrado el objetivo de incrementar el ahorro interno, y que la mayoría de los recursos previsionales se orientan a Financiar el déficit público y no hacia verdaderos programas de inversión productiva.

Como elemento importante del nuevo sistema para ofrecer mejores pensiones a los trabajadores, se consideró que la competencia entre las Administradoras de Fondos, se centraría en la obtención de los mayores rendimientos a los menores costos.

En la realidad, después de 9 años de funcionamiento del sistema, parece claro que no se ha logrado este objetivo, ya que existen solamente 12 Administradoras de Fondos de Pensiones y el 31 de agosto de 1989, solamente cinco de ellas controlaban el 84% del Mercado de Fondos de Pensiones.

La competencia se ha concentrado más en campañas de tipo publicitario para atraer nuevos afiliados, cuyo costo repercutido hacia éstos por conducto de la comisión cobrada por el manejo de los fondos.

Es importante destacar la presencia de capital extranjero en las Administradoras, ya que en el año de 1989 el 70% de los afiliados confiaban sus ahorros previsionales a Compañías extranjeras o con fuerte presencia de capital extranjero en su capital social. Esto representa que las utilidades obtenidas probablemente no sean reinvertidas en el país, sino exportadas a los países de origen de los socios capitalistas.

Por otro lado en el campo de la salud, se inician numerosos intentos por traspasar las actividades de salud al área privada, autorizando que el aporte obligatorio al sistema de salud que hacen los asalariados, sea utilizado para contratar la atención de salud con entidades privadas.

En el ámbito previsional, las pensiones pasan de un régimen de reparto administrado por entidades públicas, a un régimen privado de capitalización, los fondos de pensiones quedan de esta forma en manos de Sociedades Administradoras de Fondos y de Compañías de Seguros.

El desarrollo y permanencia de la sociedad requiere del respeto a las Leyes de la vida y la naturaleza, de tal manera que ninguna institución puede pretender

dirigirla en forma absoluta, sin participación consciente y responsable de los individuos, ya que todo autoritarismo y todo exceso paternalista o benefactor, deterioran en igual forma el valor individual y con ello atacan los cimientos mismos de la organización social. El nuevo sistema de Chile rescata la esencia de esta filosofía, y ello es positivo, no obstante que pueda señalarse que se ha pasado bruscamente de un extremo a otro, situación riesgosa y dañina como la que sustituye.

CAPITULO IV

EL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO EN MÉXICO

No podemos sustraernos a los problemas económicos que ha venido afrontando México, los cuales han repercutido en todos los sectores tanto políticos, sociales, culturales y económicos. Siendo los mismos los de más relevancia en nuestra sociedad y que repercuten directamente en el trabajador. Por lo cual se ha tratado de ayudar implementando mecanismos como el Sistema de Ahorro para el Retiro, el cual se implantó pensando en el futuro de los trabajadores al momento de pasar hacer pensionados o jubilados.

A) EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En la exposición de motivos hecha por el Presidente de la República, con motivo de las reformas a la Ley del Seguro Social en la cual destaca la inclusión del Sistema de Ahorro para el Retiro presentada el 10 de febrero de 1992, encontramos dentro de sus objetivos; los siguientes:

1. Esta exposición comienza con una pequeña reseña de la crisis económica que sufrió México en la década de los ochenta, debido a un excesivo endeudamiento externo conjuntado con desequilibrio fiscal, ocasionando una desaceleración en la

actividad económica produciendo una inflación y como consecuencia de esto se produce una caída del salario real y el ingreso per capita, afectando principalmente esta disminución de salario y el ingreso, una disminución en el ahorro interno y en la inversión.

2. Entendiendo que el ahorro es fundamental para financiar la inversión, se desprende que se debe contar con recursos suficientes para financiar la inversión, esto debe ocasionar dentro de la economía mexicana el peso de la estabilización al crecimiento sostenido. Por lo tanto se requiere de un ahorro a largo plazo para llegar a un financiamiento a plazos mayores, produciendo este crecimiento una gran demanda de mano de obra, lo que tendería a aumentar el empleo en beneficio de los trabajadores.

3. Por lo anterior el gobierno esta consiente de la necesidad que tienen los trabajadores de mejorar su situación económica al momento de su retiro, para esto es necesario que el país cuente con un sistema de ahorro que abarque a todos los sectores de la sociedad, permitiendo a los trabajadores disponer de mayores recursos al momento de su retiro.

"De hecho, la práctica del ahorro consiste fundamentalmente en distribuir los recursos en el tiempo, para que éstos puedan ser aprovechados en el momento en que más se necesitan. Precisamente algunos de esos momentos puede coincidir con el desempleo, la incapacidad o el retiro".³⁹

39.- REFORMA DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL. En 15ª Reforma Exposición de Motivos. Comité de Bibliotecas Sistema Integral de Información y Documentación. México. 12 de noviembre de 1992.

Por todo lo anterior se propone una prestación con carácter de seguro adicional a lo que establece la Ley del Seguro Social. "Se trata de un seguro de retiro que se instrumentaría a través de un sistema de ahorro".⁴⁰

Hablando de la exposición de motivos a las reformas a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (elaborada el 12 de noviembre de 1992). Tenemos que hacer referencia a la exposición de motivos de la reforma a la Ley del Seguro Social, en el punto en el cual se hace una relación a la creación de un sistema de ahorro que deba comprender a todos los sectores de la población. Por lo tanto se requería de reformar la Ley del ISSSTE para poder dar cumplimiento a lo señalado en dicha exposición de motivos.

Otro de los puntos dentro de la exposición de motivos a la Ley del ISSSTE encontramos el referente a la mención del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el cual dentro de sus objetivos está la Seguridad Social, otorgando "servicios y prestaciones oportunos, eficaces, equitativos y humanitarios que coadyuven efectivamente al mejoramiento de sus condiciones de seguridad social".⁴¹

Lo cual motivo la iniciativa de reformas, buscando proporcionar un marco jurídico idóneo. Este ajuste al marco jurídico debe implantar dispositivos más

40.-Idem.

41.-REFORMA DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO". En 4a. Reforma Exposición de motivos. Comité de Bibliotecas Sistema Integral de Información y Documentación. México. 10 de Febrero de 1992.

modernos para proteger a sus derechohabientes que estén bajo el régimen obligatorio de la Ley del ISSSTE.

En esta exposición de motivos se habla de reasignar mayores recursos en las áreas de pensiones y servicios médicos, dicha reasignación se haría para que no tuvieran incremento las cuotas de los trabajadores, ni las correspondientes a las dependencias de la administración pública, logrando con esto un mejor nivel de atención en estos seguros.

Por otra parte se trata de mejorar la situación económica del trabajador al momento de su retiro, a través de promover el ahorro interno, mediante la elevación a rango de Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro o incluir la subcuenta del Fondo de la Vivienda, abarcando estos beneficios a los trabajadores de los poderes Legislativos y Judicial.

B) MARCO CONCEPTUAL.

Para poder hablar del marco conceptual que integra el Sistema de Ahorro para el Retiro, tenemos que hacer mención que en México dentro de las Instituciones que brindan los beneficios de la Seguridad Social y en los cuales se ha integrado el S.A.R. se encuentra únicamente el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores del Estado. Recordando que este sistema empezó su vigencia a partir del 1 de mayo de 1992.

Debemos de hacer referencia de que en el capítulo V BIS denominado "Del Seguro de Retiro", establecido en la Ley del Seguro Social y en el capítulo V BIS denominado "Del Sistema de Ahorro para el Retiro", dentro de la Ley del ISSSTE.

Encontramos que en su contenido dentro de estas dos Leyes al referirse, por un lado al patrón (Ley del S.S.), y por el otro a la dependencia (Ley del ISSSTE), actuando estas denominaciones como sinónimos.

La única divergencia se encuentra en que la Ley del ISSSTE establece la organización, designación y funciones del Comité Técnico del Sistema de Ahorro en el mismo capítulo, a diferencia de la Ley del S.S. que la incluye en capítulo a parte.

Estableciendo lo anterior nos referiremos a la Ley entendiendo por esta tanto a la Ley del S.S. como la del ISSSTE.

a) Sujetos de aseguramiento y beneficiarios.

En cuanto a la determinación de los sujetos que tienen derecho al S.A.R., serán los mismos que marque la Ley, esto es tanto trabajadores asalariados como trabajadores independientes y todos aquellos que sean dados de alta en cualquiera

de los dos sistemas que brindan la seguridad social (IMSS, ISSSTE), aplicándose todas las normas determinadas para estos sujetos de aseguramiento.

En cuanto a los beneficiarios que establece el S.A.R. encontramos una problemática en relación a los que marca la ley con respecto a su designación.

Por un lado podemos decir que el principal beneficiario del seguro de retiro lo es el propio sujeto de aseguramiento, pero en caso de muerte del asegurado a diferencia de lo que establece la Ley, en este sistema el asegurado puede designar a sus beneficiarios lo cual puede implicar una problemática si dichas personas designadas son distintas a las establecidas por la Ley, ocasionando un conflicto de Leyes, ya que todas son de orden público, lo cual da una contradicción entre la designación de beneficiarios, por un lado la que ofrece el S.A.R. y por otro la establecida para los demás ramos de aseguramiento.

Esta designación realizada por el trabajador titular de una cuenta individual, deberá a la apertura de la misma, hacer su elección de beneficiarios, teniendo la opción de poder sustituir en cualquier tiempo a las personas señaladas y también puede modificar los porcentajes correspondientes a cada uno de ellos.

Esto da por resultado un problema en el cual se vería afectado el núcleo familiar, si la persona señalada como beneficiario no perteneciera al mismo, que siendo beneficiarios designados por la Ley y que además hubiesen dependido

económicamente del trabajador fallecido, dando como resultado un conflicto, debido a que si es cierto que éstos tienen garantizada la pensión respectiva en los otros ramos de aseguramiento la cual se ha reconocido como insuficiente y por eso ha sido en gran parte creado el nuevo seguro de retiro, es contradictorio el criterio de designación de los beneficiarios correspondiente a dicho seguro.

Debemos tomar en cuenta por otro lado la falta de previsión del nuevo sistema, en el caso que el asegurado haya tomado una pensión vitalicia al momento de su retiro ya que la regulación de este tipo de pensión no toma en cuenta a los beneficiarios en caso de muerte del asegurado, quedando estos totalmente desamparados.

b) Fondos que integran el S.A.R.

Para la integración de los fondos que conforman el sistema de ahorro para el retiro, se deben de abrir cuentas individuales capitalizables para cada trabajador, las cuales tendrán dos subcuentas.

La primera subcuenta denominada del seguro de retiro, en la cual el patrón está obligado a depositar el importe equivalente al 2% del salario base de cotización del trabajador.

De esta primera subcuenta podemos hacer la distinción del seguro de retiro y el sistema de ahorro para el retiro, de lo cual el seguro de retiro es una de las subcuentas de sistema de ahorro.

La segunda de las subcuentas, corresponde a las aportaciones patronales al fondo nacional de la vivienda.

Entre estas dos subcuentas encontramos que tienen distintas finalidades. En cuanto a la subcuenta del fondo nacional de la vivienda esta encaminado a que el trabajador tenga la posibilidad de obtener una vivienda mediante un crédito proporcionado por el fondo de vivienda, mientras que la subcuenta de seguro de retiro esta orientada a que el trabajador tenga una mejor condición económica al momento de su retiro como trabajador activo.

Tomando en cuenta otro aspecto como es la disposición de dichos fondos, en lo que se refiere al seguro de retiro, el trabajador podrá disponer del mismo cuando tenga derecho a recibir una pensión o cuando cumpla 65 años de edad, pudiendo retirarlos en una sola exhibición o adquirir una pensión vitalicia. Mientras el Fondo Nacional de Vivienda el trabajador podrá disfrutar de este fondo estando activo, mediante la solicitud de un crédito para la compra o construcción de una casa-habitación.

Podemos ver que estos fondos son distintos, con objetivos diferentes pero están incluidos en el mismo Sistema de Ahorro para el Retiro, para que al momento de que el trabajador pueda disponer de el fondo del seguro de retiro, también disponga del Fondo de la Vivienda, siempre y cuando no haya hecho uso de éste, y por el contrario esto le dará un beneficio al poder reunir mayor capital que lo faculte a adquirir una pensión vitalicia la cual le permita tener una vida estable

como pensionista, o bien que pueda disponer de este capital para poder realizar una inversión que le pueda reeditar mejores dividendos.

Debemos hacer la aclaración, que tratándose de trabajadores no asalariados, estos solo tendrán una subcuenta la de seguro de retiro, ya que tanto la Ley del FOVISSSTE como la del INFONAVIT no contemplan a este tipo de trabajadores.

c) Mecánica operativa del S.A.R.

En lo establecido en la Ley referente al seguro de retiro podemos establecer los siguientes pasos operativos:

1° Los patrones están obligados mediante la constitución de depósitos de dinero, en llevar a cabo la apertura de cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro, en favor de cada trabajador, en la Institución de crédito de su elección.

2° El trabajador no deberá tener más de una cuenta de ahorro para retiro. El trabajador que es titular de una cuenta individual y tuviera una nueva relación de trabajo, habrá de proporcionar al patrón respectivo su número de cuenta, así como la denominación de la institución de crédito que este operando la misma.

3° El entero de las cuotas se acredita mediante la entrega del comprobante a cada uno de los trabajadores que hace el patrón, dicho comprobante es expedido por la Institución de crédito en la que el patrón haya enterado las cuotas. Este comprobante será entregado al trabajador bimestralmente, en los meses de

febrero, abril, junio, agosto, octubre y diciembre de cada año, junto con su último pago de sueldo.

Sólo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público oyendo la opinión del Banco de México, podrá autorizar formas y términos distintos a los establecidos para el entero y la comprobación de las cuotas del seguro de retiro.

4° La Institución de crédito que no siendo la operadora de la cuenta individual del trabajador reciba cuotas para abono en favor de éste, deberá entregar dichos recursos a la institución correspondiente para su acreditamiento en la respectiva cuenta individual a más tardar el tercer día hábil bancario inmediato siguiente al de su recepción.

5° Todas las cuentas individuales deberán contener para su identificación el registro federal de contribuyentes del trabajador.

6° Para invertir los recursos de las cuentas individuales, la institución de crédito operadoras de dichas cuentas, deberán depositar las cuotas que reciban, a más tardar el cuarto día hábil bancario inmediato siguiente al de su recepción, en la cuenta que el Banco de México lleve para tal efecto. El propio Banco de México deberá invertir dichos recursos en créditos a cargo del Gobierno Federal.

7° Estas inversiones causarán intereses a una tasa no inferior al 2% anual, pagaderos mensualmente mediante su reinversión en las respectivas cuentas. Esta tasa de interés será determinada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando menos trimestralmente; esta determinación será dada a conocer mediante

publicación en el Diario Oficial de la Federación y en periódicos de amplia circulación en el país.

8° El saldo de las subcuentas del seguro de retiro se ajustará y devengará intereses en los mismos términos y condiciones previstos para los créditos de las cuentas individuales.

9° Las Instituciones de crédito deberán informar al trabajador directamente el estado de su cuenta individual de ahorro cuando menos anualmente.

10° El trabajador tiene derecho, en cualquier tiempo, a solicitar el traspaso de su cuenta a cualquier otra institución de crédito. Todo esto sin perjuicio de que el patrón continúe enterando sus aportaciones en la institución de su elección. Este traspaso de fondos de una institución de crédito a otra, causará el pago de una comisión que determine el Banco de México.

11° El trabajador tendrá derecho de traspasar parte o la totalidad de los fondos de las subcuentas del seguro de retiro de su cuenta individual a sociedades de inversión autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y siendo administradas por instituciones de crédito, casas de bolsa, aseguradoras o sociedades operadoras.

Para el caso de que el trabajador realice traspasos de fondos a sociedades de inversión, sólo responderán de los mismos y de sus rendimientos las propias sociedades de inversión.

12° El trabajador también puede pedir se reintegren a la Institución de Crédito que le lleve su cuenta individual, ya sea el traspaso de parte o de la totalidad de los fondos que hubiera invertido en una sociedad de inversión.

13° Cuando el trabajador deje de ser sujeto de aseguramiento obligatorio ya sea del IMSS o del ISSSTE, siempre y cuando por razones de una nueva relación laboral cambie de dicho aseguramiento, tendrá la posibilidad legal de pedir que el saldo de su cuenta se abone en otra abierta a su nombre.

14° El trabajador tendrá derecho de contratar un seguro de vida, con cargo a los recursos de la subcuenta del seguro de retiro, en los términos que determine el Comité Técnico del Sistema de Ahorro para el Retiro.

15° El trabajador tendrá en todo tiempo el derecho de hacer aportaciones adicionales a su cuenta individual, directamente o por conducto de su patrón, incluso cuando deje de estar sujeto a una relación laboral.

d) Prestaciones que contempla el seguro de retiro.

La creación de este seguro de retiro trae como beneficios una serie de prestaciones que recibirá el trabajador o sus beneficiarios, cuando se encuentre en los supuestos establecidos por el capítulo V Bis de la Ley, las que podemos describir como siguen:

Podríamos decir que la principal prestación que otorga el seguro de retiro, se da cuando el trabajador llegue a la edad de 65 años o cuando adquiera el derecho de

poder disfrutar una pensión derivada; de una incapacidad permanente total o incapacidad permanente parcial con una valuación del 50% o mayor en los términos de la Ley, o de algún plan de pensiones derivado de la contratación colectiva; o cuando se coloca en el supuesto de recibir una pensión por cesantía en edad avanzada, vejez o invalidez. Encontrándose en esta situación podrá retirar el capital acumulado en su cuenta individual, recibiéndolo íntegramente en una sola exhibición o situarlo en una entidad financiera que el trabajador designe, para destinarlo a la adquisición de una pensión vitalicia.

El trabajador tiene otras prestaciones, tratándose de incapacidades temporales, si éstas se prolongan por mayor tiempo el plazo que marque la Ley para el otorgamiento de subsidios, (52 semanas, más otras 26 si aún no se recupera) el asegurado tendrá derecho a retirar una cantidad no mayor al 10% del saldo de su subcuenta del seguro de retiro de su cuenta individual. Debemos entender que este derecho sólo se podrá ejercitar por una sola vez en cada ocasión en que se llegue a situar en el mismo supuesto.

Tendrá derecho el trabajador a retirar una cantidad no mayor al 10% del saldo de su subcuenta del seguro de retiro, cuando este deje de estar sujeto a una relación laboral. Este está condicionado a que el trabajador deba haber aportado cuando menos 18 bimestres al fondo, y además no se hayan realizado retiros en los cinco años inmediatos anteriores a dicha solicitud.

Una prestación encaminada a los beneficiarios es el derecho por parte del trabajador a adquirir un seguro de vida, con cargo a los fondos de la subcuenta del

seguro de retiro, en los términos que señale el comité técnico, dando una posibilidad de una mejora económica a los beneficiarios del asegurado de fallecer éste.

A la muerte del asegurado, corresponde a los beneficiarios señalados con anterioridad por el trabajador, disponer del saldo de la cuenta individual, ya sea una sola exhibición o solicitar una pensión vitalicia, proporcionada por una entidad financiera.

CAPITULO V

SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS DEL SISTEMA CHILENO Y DEL SISTEMA MEXICANO

Con el análisis hecho en los capítulos que antecedieron al presente, podemos hacer el estudio comparativo de los sistemas, chileno y mexicano, así podemos establecer de una manera más clara, si existen similitudes o diferencias, lo cual nos dar una perspectiva más clara de lo que podemos esperar del S.A.R. en México.

A) EN CUANTO A LOS SUJETOS QUE AMPARA.

Debemos hacer mención de que dentro de estos sistemas existen dos tipos de sujetos que son, el titular o mejor dicho el asegurado y los beneficiarios que regularmente son las personas que dependen del asegurado económicamente.

Dentro de este estudio, podemos decir que los sujetos de aseguramiento en estos sistemas son, tanto los trabajadores asalariados, los cuales se encuentran incorporados a este régimen en forma obligatoria y los trabajadores independientes. Esta obligatoriedad en México se da de acuerdo a lo que establece tanto la Ley del Seguro Social y la Ley del ISSSTE, siendo estas únicas Leyes de Seguridad Social las que contienen dentro de su articulado a el S.A.R.;

en cuanto a Chile la obligatoriedad se da en la Ley 3.500, estableciendo la obligatoriedad a partir de 1983, con el simple hecho de ingresar a la fuerza de trabajo.

Al hablar de los beneficiarios, encontramos una distinción. Esta diferencia consiste en que el sistema mexicano establece que el asegurado puede designar libremente a sus beneficiarios; en cuanto al sistema chileno menciona como sus beneficiarios a los integrantes del núcleo familiar, formado primeramente; por el o la cónyuge; los hijos, con la limitante que establece la propia Ley; los padres de los hijos naturales del causante y los padres del asegurado.

Podemos establecer que el sistema chileno se preocupó por dar una protección a la familia, mientras que en el sistema mexicano se corre el riesgo de que se desproteja al núcleo familiar.

Considero que no debería darse la opción al asegurado de seleccionar sus beneficiarios, sino esa selección debería de ser la misma que establece la Ley tanto la del Seguro Social como la del ISSSTE, de esta manera se evitaría un problema que se daría en el futuro desprotegiendo a las personas que dependieron económicamente del asegurado y que en un momento dado por una falla en la forma de selección, no puedan disfrutar del beneficio que otorga el S.A.R.

B) EN CUANTO A LAS PRESTACIONES QUE OTORGA.

En cuanto a este punto de comparación podemos decir que se da una diferencia notable entre los dos sistemas.

En cuanto al S.A.R. lo debemos considerar como un beneficio adicional a los seguros existentes. Es adicional porque no modifica el sistema pensionario mexicano, sino solo trata de mejorar lo establecido, otorgando los siguientes beneficios:

El poder retirar el capital acumulado en su cuenta individual o destinarlo a la adquisición de una pensión vitalicia, al momento de su retiro.

Tendrá la opción de poder retirar una cantidad no mayor al 10% del saldo de su cuenta, en caso de que se prolongue una incapacidad temporal.

En el supuesto de que el trabajador se encuentre desempleado podrá retirar una cantidad no mayor al 10% de su cuenta individual.

Asimismo podrá adquirir un seguro de vida con cargo a los fondos de dicha subcuenta.

Todos estos beneficios los adquirirá al momento de su retiro, por cualquiera de los supuestos marcados tanto por la Ley del Seguro Social como la Ley del ISSSTE.

En el sistema chileno encontramos, que es todo un mecanismo de pensiones, en el cual dentro de las prestaciones que otorga este nuevo sistema encontramos:

Pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia. Con los beneficios de poder optar por una de las siguientes alternativas; renta vitalicia inmediata; retiros programados; y renta temporal con renta vitalicia diferida.

Adicionalmente a estos beneficios tienen derecho a:

La garantía estatal, la cual se otorga en caso de que el monto de la pensión contratada llegase a ser inferior al de la pensión mínima vigente.

El bono de reconocimiento, el cual es un documento mediante el cual el estado reconoce las aportaciones del asegurado en el antiguo sistema.

La cuenta de ahorro voluntario, en el cual el trabajador hizo una aportación denominada cuenta de ahorro, independiente de las cotizaciones previsionales, esto con el objeto de poder traspasar los fondos a su cuenta de capitalización para así poder incrementar el monto de su pensión.

De lo anterior en mi opinión, considero que el S.A.R. en México tiene como única semejanza con el sistema chileno, el establecido con la aportación denominada ahorro voluntario, teniendo como característica similar, el hecho de

que son beneficios adicionales que le van a dar una mejor opción a la pensión del trabajador al momento de su retiro.

C) EN CUANTO A LAS APORTACIONES.

Dentro de este inciso encontramos que se establece la gran diferencia entre estos dos sistemas.

En cuanto al S.A.R. establece que el único obligado para dar las aportaciones es el patrón, mientras que en el sistema chileno la obligación de la aportación corre a cargo del trabajador.

Esta aportación de carácter obligatoria para el patrón es de un 2% del salario base de cotización del trabajador.

De lo anterior si consideramos que la mayoría de los trabajadores ganan, de uno a tres salarios y con la política económica y salarial existente sería difícil que el trabajador logre tener un salario decoroso para el momento de su retiro el cual se daría después de treinta años de labores, dando por consecuencia que el trabajador retirará una cantidad mínima, la cual no le daría la opción de un retiro digno, ni tampoco podría pensarse en que estableciera una pensión vitalicia como lo propone el S.A.R.

En el sistema chileno el trabajador hace una aportación obligatoria del 10% de su salario, teniendo además que efectuar una adicional, la cual será ocupada para efectuar los pagos a las AFP las que determinarán que porcentaje será designado para este fin.

Podrá hacer en forma voluntaria una aportación adicional que no podrá ser mayor al 20% de su salario, la cual se integra a su cuenta de capitalización individual.

Tendrá también la posibilidad de hacer aportaciones en forma voluntaria la cual no se considera como cotizaciones previsionales, sino serán abonadas en una cuenta denominada, cuenta de ahorro voluntaria.

Tomando en cuenta los porcentajes de las aportaciones que se dan en los dos sistemas podemos establecer:

Que el S.A.R. debería contar con una mayor aportación por parte del patrón, aunada con una participación del trabajador mediante una aportación obligatoria para éste. Así podríamos considerar a este sistema como un mecanismo que verdaderamente cumpla la función para la cual fue creado.

D) VALORACIÓN Y PERSPECTIVA DEL SEGURO DE RETIRO.

Debemos de tomar en cuenta que tanto el sistema chileno como el mexicano son recientes, el primero si bien es cierto tiene diez años de instaurado y el segundo tiene un año, lo cual nos dará los primeros resultados en veinte años tratándose de Chile y en treinta años en México, esto nos limita para poder hacer una valoración exacta de los objetivos planteados en estos sistemas, como mecanismos de mejoras para la Seguridad Social.

a) En Chile.

Podemos establecer algunas perspectivas y valoraciones del sistema chileno partiendo de su esquema financiero.

Considerando que Chile empezaba una política económica de mercado o neoliberal, en la cual se establece una menor participación estatal, sin que el estado pierda su calidad de rector en estos procesos de cambio. Tratándose de la Seguridad Social el estado no la descuido, sino que su participación es de manera proteccionista para aquellas personas que no pudieran cubrir los requisitos establecidos en su nuevo sistema, por medio del establecimiento de una pensión mínima.

Como lo hemos manifestado este nuevo sistema se estableció creando a su alrededor un ambiente propicio económicamente. Esto se logro dándose un

crecimiento de su economía a través del libre funcionamiento del mercado, creando valores nuevos como el individualismo, la competencia y el consumismo.

Con la implantación del nuevo sistema se considero que si el patrón no hacia aportaciones a la previsión social, podría ocupar esos recursos para propiciar un mayor número de empleos, teniendo en consecuencia un crecimiento en la economía. Se tiene como otro objetivo el poder encauzar el ahorro previsional hacia actividades productivas. En cuanto a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), se considero que la competencia entre estas administradoras, se centraría en la obtención de los mayores rendimientos a los menores costos.

De lo anterior podemos decir, que en el tiempo que lleva en funcionamiento este nuevo sistema se a dado una incongruencia con sus objetivos planteados.

Refiriéndonos a la competencia que se esperaba se diera entre las AFP, no se a dado. Después de 9 años de funcionamiento del sistema, existen solamente 12 administradoras y solamente 5 de ellas controlan el 89% del mercado de fondos de pensiones, además estas AFP presentan capital extranjero, ocasionando con esto que las utilidades obtenidas probablemente no sean reinvertidas en el país.

Con respecto a los principios de la Seguridad Social como es el de la solidaridad y la redistribución del ingreso, en este sistema se han perdido, ya que cada

trabajador se ve obligado a esforzarse individualmente para poder prever su futuro, sacrificando su comodidad presente, por un dudoso bienestar futuro.

En cuanto al objetivo de incrementar el ahorro interno, no se ha logrado este objetivo, porque la mayoría de los recursos previsionales se han orientado a financiar el déficit público y no se han encaminado hacia verdaderos programas de inversión productiva.

Considero que el sistema chileno no obstante lo anterior, da un aporte importante a la seguridad social, como es el incentivo al trabajador para que tenga el deseo de superación, mejorando su nivel de vida en base a su propio esfuerzo, abandonando su posición cómoda que le daba el antiguo sistema, lo anterior se logrará por medio de la participación de los individuos ya que todo exceso paternalista por parte del estado deterioran el valor individual.

b) En México.

Para hacer una valoración del S.A.R. en México, no podemos sustraernos a la idea de que la Seguridad Social para que tenga resultados positivos deba tener un mecanismo de financiamiento eficiente, esto se logrará en base a que en el país se de una buena planeación de la política económica.

En México se han venido dando múltiples adecuaciones en materia pensionaria, derivadas de las necesidades sociales propiciadas por la insuficiencia del monto

de las cantidades que reciben los trabajadores, al momento de su retiro como pensión, la cual mantiene un bajo nivel de su poder adquisitivo ocasionando que no puedan cubrir sus necesidades más elementales.

De lo anterior se trato de buscar otras alternativas de mejoras para los pensionados y dentro de estas opciones, surge el Sistema de Ahorro para el Retiro, el cual para que tenga un buen funcionamiento no solo es necesario el aporte oportuno de las cuotas, la inversión adecuada de las mismas, para que de un buen resultado financiero, sino que dependerán de otras variables imprevisibles tales como el crecimiento económico, la inflación, el empleo, los salarios reales, la competitividad y la eficiencia del mercado de capital.

Debemos establecer que el S.A.R. como ya se determinó, se verán resultados dentro de 30 años. Y en mi opinión la problemática de los pensionados se esta dando ahora y no podemos olvidar un principio de la seguridad social como lo es la solidaridad, la cual se debió de establecer en el S.A.R.

Lo anterior se puede realizar mediante la inversión de la mitad de las aportaciones para mejorar las actuales pensiones, entrando con esto al principio de la solidaridad entre el actual trabajador y el pensionista, debiendo recordar que ese pensionista en algún momento de su vida como trabajador lucho por mejores condiciones de trabajo, las cuales el trabajador de hoy las disfruta, por tanto el trabajador actual debe luchar por mejores condiciones de vida para el pensionista recordando que el en un futuro tendrá también su retiro.

Dentro de los objetivos del S.A.R. encontramos que trata de fomentar el ahorro nacional, esto tendría un mayor alcance si se hace partícipe al trabajador por medio de su aportación. Aunado a esto, los recursos captados que serán invertidos en créditos a cargo del Gobierno Federal, el 50% de estos recursos debieran ser orientados a la Seguridad Social en forma prioritaria esto hará el mejoramiento de las actuales pensiones, ingresando al patrimonio del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado para así evitar una crisis financiera de estas instituciones.

Debemos de tener cuenta a este sistema como un pequeño paso a la privatización de la Seguridad Social, ya que todo el mecanismo operativo se llevará a través de las instituciones de crédito sin la participación directa del Instituto Mexicano del Seguro Social y la del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Se debe tener cuidado para no caer en el error del sistema chileno, en donde se ha dado un verdadero monopolio de las AFP, las cuales solo unas cuantas son las que controlan el sistema pensionario. Esto se debe evitar mediante una legislación que establezca requisitos rígidos para poder constituirse en una institución que maneje el S.A.R., además de establecer de una forma clara el manejo de los fondos, la inversión de los mismos y una participación directa del IMSS y del ISSSTE para que una parte de esos fondos sean orientados a la Seguridad Social.

Es conveniente que para realizar los cambios a este sistema se de necesariamente la ejecución de un profundo estudio, tanto político, económico y social, para poder tomar la decisión del camino de la Seguridad Social a adoptar en México.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Seguridad Social, está encaminada, a cubrir las insatisfacciones de las necesidades básicas, y la previsión de los riesgos comunes; de esto podemos definir a la Seguridad Social como; el conjunto de principios que tienen como objetivos el satisfacer las necesidades presentes y futuras del ser humano, teniendo como base fundamental la solidaridad para abatir la desigualdad social.

SEGUNDA.- El hombre a procurado a través de la historia encontrar los mecanismos más idóneos para alcanzar una seguridad social integral. Podemos mencionar que para llegar a esto, se tuvo que pasar primero por la Asistencia Social, seguida de la Previsión Social y finalmente surge la Seguridad Social.

TERCERA.- Tanto Alemania como Inglaterra fueron los precursores del Seguro Social. Surgiendo como respuesta a las demandas de protección de los trabajadores, y posteriormente se haría extensiva a la comunidad entera.

CUARTA.- Chile es el país que se ha encontrado a la vanguardia en materia de Seguridad Social; primeramente la establece dentro de su legislación, siendo con esto el primer país en América Latina que lo hace; posteriormente realiza modificaciones en su sistema pensionario llegando a la privatización, lo cual

vendrá a marcar la tendencia que sigan los países Latinoamericanos, con algunas modificaciones acordes a su política, económica e idiosincrasia de su pueblo.

QUINTA.- Debemos tomar a la solidaridad no como una propaganda política, sino como la concebía Flores Magón "La Verdad de las Virtudes" y así poder tomarla como una condición de la vida, aplicándola a la Seguridad Social.

SEXTA.- Tomando cuenta que uno de los principios de la Seguridad Social es la solidaridad. Este principio se ha perdido en el nuevo sistema Chileno, ya que le dejan toda la carga de las cotizaciones a el trabajador, el cual tendrá un futuro acorde a lo que el mismo pueda aportar en el presente.

SÉPTIMA.- Con el establecimiento del Sistema de Ahorro para el retiro, nos encontramos con que solo dos instituciones destinadas a impartir la Seguridad Social en México, son las que han integrado este nuevo sistema en su legislación, una es el I.M.S.S. y la otra el I.S.S.S.T.E., la primera a través de la Ley del Seguro Social y la segunda con la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; quedando sin cobertura con respecto a este ramo de aseguramiento las Fuerzas Armadas de México, las que están regidas por la Ley del ISSFAM.

OCTAVA.- El surgimiento del S.A.R. en nuestro país se da más preocupantemente, en un sentido económico, dejando en un segundo plano a la Seguridad Social. Lo cual posiblemente se gane en el terreno económico, pero se pierde en cuanto a la ayuda a los pensionistas y a los futuros pensionistas.

NOVENA.- Los beneficiarios en este nuevo ramo del seguro deben de ser designados en una forma específica por la Ley y no dejarle esta opción de nombramiento al propio trabajador, para así evitar una problemática en el futuro.

DÉCIMA.- Las aportaciones hechas por el patrón en forma obligatoria, y siendo de un 2%, serán insuficientes para que el trabajador tenga un retiro digno, si tomamos en cuenta que los salarios mínimos son bajos y que la mayoría de los trabajadores ganan en un promedio de uno a tres salarios mínimos.

DÉCIMA PRIMERA.- Tanto al Seguro Social, como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, su única participación en este nuevo sistema es la integración del mismo dentro de sus respectivas Leyes y posteriormente no tiene ninguna otra intervención y solo la tendrá para acreditar que el trabajador cumplió con los requisitos para lograr su retiro.

DÉCIMO SEGUNDA.- Con la implantación de este nuevo sistema en nuestro país, podríamos decir que nos encontramos ante un cambio encaminado a una futura privatización, que no debiera ser, sino que debería hablar de una desincorporación de la Seguridad Social y las instituciones que la imparten. Decimos que es una desincorporación, porque en cierta forma la está marcando este sistema en su mecanismo operativo, que establece, que las receptoras de las aportaciones serán instituciones privadas de crédito, también es cierto que esos fondos serán destinados a inversiones a favor del Gobierno Federal, estableciendo con esto que el Estado no perderá el control de este sistema y seguirá siendo el

rector de la Seguridad Social, mientras que si se diera la privatización, perdería totalmente el control, lo que podría ir en perjuicio del trabajador.

DÉCIMA TERCERA.- El estudio comparativo que realizamos nos mostró que estos sistemas son diferentes en un contexto general, mientras que en una forma particular solo tiene una similitud. La diferencia la encontramos en que el procedimiento chileno es todo un programa pensionario con todos los ramos de aseguramiento, excluyendo solamente el ramo de Riesgos de Trabajo, el cual lo maneja en forma separada de este nuevo sistema, mientras que el mexicano es un mecanismo adicional a los ramos de aseguramiento ya existentes. En cuanto a la similitud, esta se da en forma operativa, en donde se hacen partícipes a instituciones privadas para el manejo de las aportaciones.

DÉCIMO CUARTA.- Este sistema queda establecido dentro de las legislaciones como el Ramo de Seguro de Retiro, lo cual no podrá cumplir con esta meta, ya que cuando un trabajador queda separado de su empleo sin cumplir con los requisitos establecidos para ser un sujeto con derecho a algún tipo de pensión, solo tendrá derecho a retirar un 10% de los fondos acumulados, siempre y cuando tenga un cierto número de aportaciones. Si no cumple con este requisito, me pregunto ¿Que pasará con este trabajador? ¿Realmente se le está ayudando? ¿Que pasará con las aportaciones que se acumularon durante el tiempo que estuvo como trabajador activo? ¿Este 10% le resolverá sus problemas, cuando quede sin empleo? ¿Tendrá que esperar a cumplir 65 años para poder retirar sus fondos? ¿Realmente es un Seguro de Retiro?.

I. BIBLIOGRAFÍA.

ARCE CANO, Gustavo: De los Seguros Sociales a la Seguridad Social. Porrúa. México. 1972.

ARCE GOMEZ, Antonio: Antecedentes de la Seguridad Social en México y la Actual Ley que la Rige. Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. México, 1955.

ARENAS EGEA, Luis y Jousas Marth, Agustín: Tratado Práctico de Seguridad Social. Bocch, Barcelona. 1971.

BARASCOUT, Jorge E.: Evolución concepto y principios fundamentales de la Seguridad Social. Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Guatemala. 1972.

BEVERIDGE, William: Las Bases de la Seguridad Social. Trad. de Teodoro Ortiz. Fondo de Cultura Económica. México. 1944.

CASTRO JIMENEZ, María Rita. et al. Los Seguros Privados en Chile ¿Evolución o Extinción de la Seguridad Social? Comité Interamericano de Estudios de la Seguridad Social. México. 1990.

CORDINI, Miguel A.: Derecho de la Seguridad Social Eudeba, Buenos Aires. 1966.

DE FERRARI, Francisco: Los Principios de la Seguridad Social. 2da. Edición. Depalma. Buenos Aires. 1972.

DE LA CUEVA, Mario: El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. 6a. Edición. Porrúa. México. 1991.

DESENTIS, Adolfo: La Historia de la Inseguridad. La Seguridad Social y los Seguros Sociales. Editorial IMSS. México. 1951.

ESCOBAR NAVARRO, Saúl: Evolución de los Regímenes de Seguro Social hacia la Idea de Seguridad Social. Editorial Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. México. 1955.

FERNANDOIS FARIAS, Francisco Javier: Régimen Legal del Trabajo en Chile. Tomo II. Nacimiento. Santiago de Chile. 1965.

GAETE BARRIOS, Alfredo: Seguridad Social Estudio Teórico-Práctico de la nueva Legislación Chilena y comparada. Depalma Editores. Buenos Aires. 1957.

GARCIA CRUZ, Miguel: Evolución Mexicana del Ideario de la Seguridad Social UNAM México. 1962.

GARCIA CRUZ, Miguel: La seguridad Social en México. Tomo I. 1906-1958 B. Costa-Amic. México, 1972

GASCON Y MARIN, José: Los Planes de Seguridad Social de la Beneficencia al Seguro. Editorial INPS. Madrid s.f.

GERARD BERTRAND, Alejandro: Manual del Seguro Social. 1a. reim. Limusa. México. 1991.

GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco: El Derecho Social y la Seguridad Social Integral UNAM. México, 1973.

GONZALEZ Y RUEDA, Porfirio Teodomiro: Previsión y Seguridad Sociales del Trabajo. Limusa. México 1989

HUNICKEN, Javier (director), R.E. Altamira Gigena et. al.: Manual de Derecho de la Seguridad Social. Astrea, Buenos Aires. 1989.

JARACH, Dino: Problemas Económicos Financieros de la Seguridad Social. s.e., s.l., s.f..

MESA-LAGO, Carmelo. (compilador): La Crisis de la Seguridad Social y la Atención a la Salud. Experiencias y Lecciones Latinoamericanas. Fondo de Cultura Económica. México. 1986.

POBLETE TRONCOSO, Moisés: El Derecho del Trabajo y la Seguridad Social en Chile. ed. Jurídica. Santiago de Chile. 1949.

SANCHEZ LEON, Gregorio: Derecho Mexicano de la Seguridad Social. Cárdenas Editores. México, 1987.

SCHWEINITZ, Kael: Inglaterra hacia la Seguridad Social. Desde el Estatuto de los Trabajadores del Campo de 1349 hasta el Plan de Beveridge de 1942. Trad. de Odón Durán D'Ocón. Ediciones Minerva. México. 1945.

TENA SUCK, Rafael y Hugo Italo: Derecho de la Seguridad Social. Pac. México. s.f.

TRUEBA URBINA, Alberto: La Nueva Legislación de Seguridad Social en México. UNAM. México. 1977.

II. HEMEROGRAFIA

CARBELLIDO REYNA, Magdalena: "Seguro Social y Seguridad Social" en Revista Mexicana del Trabajo época 6 N2 Junio 1970 México

CASTRO, Miguel Ignacio: "La Legislación en los Seguros Sociales Hispanoamericanos" en Revista Iberoamericana de Seguridad Social. Editada por INP de España año XVI. N2. 1967.

CONCHA GARCÉS, Sergio: "Reseña Histórica del Servicio del Seguro Social en Chile" en Revista Iberoamericana de Seguridad Social. edit. por Instituto Nacional de Previsión en colaboración con la Organización Iberoamericana de Seguridad Social. Enero-Febrero 1965. año XIV. N.I. México.

FLORES ALVAREZ, Marcos: "Acta del Primer Congreso Iberoamericano de Seguridad Social". en Revista Iberoamericana de Seguridad Social. México. 1961.

HARBIERI, Leonardo G.: "La Seguridad Social. Fundamentos Históricos y Naturaleza Jurídica" en Boletín del Instituto Nacional de Previsión Social. año VII. N61. Junio 1963. Editado por INPS de Argentina.

MACOTELA, Catherine B.: "50 años en la Historia del Seguro Social Obligatorio en España(1883-1932)". en Revista Mexicana de Seguridad Social. agosto-diciembre 1979. Nos. 15-16. Instituto Mexicano del Seguro Social. México. 1979

ULLOA, Ma. Elena: "Origen de los Seguros Sociales en Alemania". en Revista Mexicana de Seguridad Social. agosto-diciembre 1979. Nos. 15-16. Instituto Mexicano del Seguro Social. México. 1979.

III. LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 97a. Edic. Porrúa. México. 1993.

D.L. No. 3500. CONTRALORÍA FEDERAL DE LA REPÚBLICA. Santiago de Chile. 1981.

LEGISLACIÓN FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRÁTICO. (comentada). Trueba Urbina, Alberto y Jorge Trueba Barrera: 29 edic. act. Porrúa. México. 1992.

LEY DEL SEGURO SOCIAL. 2a. reimp. de la edic. Ediciones Fiscales ISEF. México. 1993.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO. (comentada). Trueba Urbina, Alberto. y Jorge Trueba Barrera: . 68a. edic. act. Porrúa. México. 1992.

IV. DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

CABANELLAS, Guillermo: Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. 21a. edic. Rev. y act. Heliasta, Buenos Aires. 1989.

ESPASA-CALPE: Diccionario Enciclopédico Espasa. 8a. edic. rev. Madrid. 1979

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS: Diccionario Jurídico Mexicano. 2a. Edic. rev. y act. Porrúa. México. 1988.

V. OTROS DOCUMENTOS

REFORMA DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL. En 15a. REFORMA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS. Comité de Bibliotecas Sistema Integral de Información y Documentación. México. 1992.

REFORMA DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. En 4a. Reforma Exposición de Motivos. Comité de Bibliotecas Sistema Integral de Información y Documentación. México. 1992.