

40
29



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"



IMPLEMENTACION DE LAS AFORES AL SISTEMA
DE SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARISOL GONZALEZ CORIA

ASESOR: LIC. JOSE MIGUEL GONZALEZ SANCHEZ.



SANTA CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEX.,

MARZO DE 1999.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

271480



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNAM
CAMPUS ACATLÁN

Doy gracias a **DIOS** por regalarme el don de la vida y la posibilidad de cumplir uno de mis más grandes objetivos y le pido abusando de su grandeza me permita alcanzar todas las metas que me he propuesto.

"Que **DIOS** bendiga a **DIOS**"

A mis padres **PIEDAD** y **OSCAR** por su amor ilimitado y sin condiciones, esperando que este pequeño esfuerzo les recompense un poco todo lo que me han brindado en la vida.

Los amo.

A mis hermanos **MAURICIO, ROSALBA**
y **JANETE** por su cariño y auxilio en las peores
tormentas y por su sonrisa franca en los
momentos de calma y felicidad.

A mi abuela **JOSEFINA** por su afecto
y preocupación.

A la memoria de mis abuelos **HIGINIO,**
MAURICIO y **CARMEN** por su cariño infinito.

A todos mis tíos y primos por todo lo bueno que me han dado y por pertenecer a los **GONZALEZ** y a los **CORIA**.

A la familia **TELLEZ** y a la familia **CORNEJO** por permitirme entrar en sus vidas y compartir un poco de todo, particularmente a **GABRIEL** por su ayuda y consejo.

A mis amigos:

ANA, MIGUEL, GELDY, MAGDA, CINTHYA, ARMANDO y MARCO por ser como son.

Al Licenciado **JOSE MIGUEL GONZALEZ SANCHEZ**, por su amistad y asesoría en la elaboración de este sencillo trabajo de tesis. Reiterando mi admiración y respeto hacia su persona.

A mi *Alma Mater*, la **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**: por mi educación y por permitirme ser lo que soy y seré en el campo profesional.

A mis maestros y compañeros de la **ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"**

Y muy especialmente a **AGUSTIN**:
primero por existir en este universo y segundo
por la enseñanza de confiar en la "*Limpieza de
alma necesaria para mirar con alegría los días
que vienen*", y por su fortaleza con la que
siempre me ha apoyado.

ÍNDICE

C A P I T U L O P R I M E R O
ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

INTRODUCCION.

1.1	ORIGENES	1
1.2	ANTECEDENTES EN MEXICO	2
	A) Epoca prehispánica	2
	B) Epoca colonial.....	5
	C) Epoca independiente.....	9
	D) Epoca revolucionaria.....	15
1.3	Antecedentes en otros países.....	24

C A P I T U L O S E G U N D O
LA SEGURIDAD SOCIAL

2.1	CONCEPTO.....	27
	A) Principios.....	30
	B) Razón de ser.....	37
2.2	LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA PREVISION SOCIAL.....	40
2.3	EL SEGURO SOCIAL.....	43
	A) Tipos.....	46
	B) Sectores que participan.....	51
	C) Sujetos beneficiados.....	52
	D) Riesgos que protege.....	55
	E) Prestaciones que otorga.....	58

C A P I T U L O T E R C E R O
MARCO JURIDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

3.1	CONSTITUCION.....	65
	A) Artículo 1o.....	66
	B) Artículo 4o.....	68
	C) Artículo 123 apartado "A".....	76
3.2	LEY DEL SEGURO SOCIAL (IMSS).....	84
3.3	LEY SAR	88
3.4	OTRAS LEYES.....	94

C A P I T U L O C U A R T O
 EL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES EN MEXICO

4.1	EL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO.....	97
	A) Características.....	102
	B) Ventajas y desventajas.....	105
	C) La cuenta individual.....	112
4.2	¿ QUIEN PARTICIPA EN EL NUEVO SISTEMA?.....	118
	A) Trabajador.....	119
	B) Gobierno.....	122
	C) Patrón.....	127
	D) AFORES.....	135
	1.- Aspectos operativos.....	141
	2.- Las SIEFORES.....	145
	3.- Reglas de publicidad.....	152
	4.- La promoción.....	156
	E) La CONSAR.....	158
4.3	DE LOS SEGUROS QUE MANEJAN LAS AFORES.....	163
	A) Seguro de retiro.....	172
	B) Seguro de Cesantía.....	178
	C) Seguro de vejez.....	183
4.4	PROPUESTAS AL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES.....	185
	CONCLUSIONES.	
	BIBLIOGRAFIA.	

OBJETIVO DEL TRABAJO DE TESIS

Realizar un análisis teórico- jurídico de la Seguridad Social en México y el nuevo sistema de pensiones en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), así como la inclusión de las llamadas AFORES con las que se pretende el mejoramiento de la calidad de vida después del retiro laboral de los trabajadores afiliados a esta institución, a fin de poner a consideración algunas propuestas para mayor eficacia de dichas instituciones.

INTRODUCCIÓN

Una de las principales aspiraciones de los seres humanos a través de todos los tiempos, es la necesidad de sentirse seguros y protegidos frente a las contingencias y amenazas que de manera natural se le presentan en la cotidianidad de la vida. Es bajo esta necesidad que surge la Seguridad Social, medio por el cual se pretende obtener el bienestar anhelado y que implica lógicamente que los objetivos sociales de protección sean cumplidos satisfactoriamente.

La Seguridad Social ha evolucionado paralelamente al desarrollo social de todos y cada uno de los pueblos en el mundo entero, México no ha sido ajeno a este fenómeno de búsqueda de seguridad, por ello en nuestro trabajo abordamos de manera general los sucesos históricos más trascendentes en el campo social que han dado respuesta a la busca incansable de protección. De igual manera observamos los cambios e implicaciones que significa las innovaciones y aportaciones de nuevos conceptos y modelos de seguridad social en nuestro país y en otras naciones.

Posteriormente planteamos los conceptos básicos que se deben conocer a fin de entender la importancia de la seguridad social en el devenir de la humanidad. Es en este espacio donde damos cabida al estudio de la figura del Seguro Social y reconocemos el indiscutible papel que desempeña como uno de los medios que utiliza el Estado para llevar a cabo los fines sociales, además de analizar las reformas jurídicas a la Ley que rige esta institución.

Dentro de las disposiciones legales que regulan a la Seguridad Social en México, aparecen en primer lugar los artículos constitucionales 4o. y 123 que incluimos en el desarrollo de nuestra labor de tesis, no menos importantes la de igual manera tomado en cuenta; la Ley Del Seguro Social y últimamente la aparición de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, pronta consecuencia de las reformas al sistema pensionario en el Instituto Mexicano del Seguro Social.

En el capítulo cuarto de este trabajo, exponemos las reformas de que fué objeto el sistema pensionario en el Instituto Mexicano del Seguro Social, el nacimiento y desarrollo del Sistema de Ahorro para el Retiro base fundamental del nuevos sistema adoptado, siguiendo este punto establecemos las ventajas y desventajas que se presentan con la incorporación del sistema de capitalización como forma de financiamiento del Seguro Social, así como la complejidad del mismo como resultado de la incorporación de nuevos participantes en el nuevo régimen.

Por otro lado reflexionamos sobre la aparición y funcionamiento de las Administradoras de Fondos para el Retiro en el contexto de modificaciones en el sistema pensionario del Seguro Social, las observaciones que se apuntan en torno a este tema se encuentran encaminadas a señalar los puntos que consideramos vulnerables en la transformación del sistema y que bajo ciertas circunstancias podrían poner en peligro el bienestar futuro de los trabajadores que se separen de su vida laboral.

En la parte final de nuestra tarea ponemos a consideración algunos apuntes que pretenden fortalecer las buenas intenciones bajo las cuales fué acogido el nuevo sistema de pensiones en el Seguro Social, es decir brindar una mejor calidad de vida a los trabajadores pensionados salvaguardando sus intereses y cumpliendo los cometidos de de la Seguridad Social.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

" ... Despertar a la historia significa adquirir conciencia de nuestra singularidad, momento de reposo reflexivo antes de entregarnos al hacer."

OCTAVIO PAZ. El laberinto de la soledad.

1.1. ORIGENES.

El establecer el origen de la Seguridad Social resulta una ambiciosa tarea considerando la naturaleza misma del tema, sin embargo hemos realizado un gran esfuerzo para cumplir de la mejor manera con el objetivo impuesto.

El instinto de sobrevivencia es innato en el hombre, desde su aparición en la tierra los seres humanos se han preocupado por encontrar remedio a los males que le aquejan y que ponen en peligro su existencia. En los inicios de la humanidad encontramos ciertos rasgos precarios de seguridad social y que sus cimientos se basan en el interés individual primero de subsistir después de entender y dominar aquel medio con fuerzas naturales superiores a las de cualquier hombre en esas épocas. Las primeras dificultades por enfrentar y resolver desde luego son el alimento, el vestido, el techo que lo proteja de las inclemencias de la naturaleza. Cuando se le proporciona un satisfactor a las necesidades primarias el individuo obtiene seguridad.

Las etapas por las que ha pasado el hombre en la búsqueda de seguridad son diversas, la constante es la inquietud por protección más eficaz de las contingencias de la vida, los momentos históricos claramente identificados de la seguridad social son: el socorro a los necesitados a través de la caridad de las personas; es decir un sistema voluntario, después aparece el sistema de ayuda mutua y su evolución hacia los sistemas de solidaridad social actuales.

1.2. ANTECEDENTES EN MEXICO

A) Época Prehispánica.

Algunos autores señalan que en nuestro país las prácticas de seguridad social se manifiestan desde la época prehispánica, en esos tiempos el Estado se allegó de los mecanismos y elementos que le permitieron proteger a los ciudadanos de una manera tan eficaz que ese beneficio lo recibían desde el momento de su nacimiento hasta el de su muerte.

Los historiadores de la época de la conquista relatan que entre los aztecas existían almacenes de abastecimiento en lugares cercanos a sus templos, los utilizaban para cubrir las necesidades del Imperio, a los pobres y necesitado les proporcionaban comida y ropa. También existían albergues donde alojaban a los enfermos, inválidos y desamparados.

Dentro del sistema de educación mexicana podemos encontrar aspectos importantes de lo que podríamos considerar la seguridad social prehispánica, como es la obligación de llevar a cabo trabajos en beneficio de la comunidad.

Podemos señalar de manera concreta y más clara un matiz de la seguridad social prehispánica, en lo relacionado a la repartición de la tierra o los productos de ella, cuya figura representativa son los llamados calpullis, propiedad de la tierra comunal entre personas con relaciones de parentesco, pocas son las fuentes de información al respecto pero podemos señalar lo que nos dice el maestro Floris Margadant:

" Los mencionados calpullis, tenían tierras en común repartidas en parcelas que podían ser cultivadas por las

familias individuales dentro de las cuales su uso se transmitía sucesoriamente. Tales familias conservaban su derecho al uso de las parcelas mientras no abandonaban el cultivo por más de dos años. Si la familia emigraba, no había necesidad de esperar el plazo. Además de tales parcelas, el calpulli también contaba con terrenos de uso comunal y otros con cuyo producto debía sostenerse el culto religioso⁻¹

De lo anterior podemos decir que si bien es cierto en la época prehispánica no existe como tal la seguridad social, también lo es que figuras como el calpulli nos manifiestan el interés de los pueblos prehispánicos, por la protección en beneficio común de sus habitantes.

Para ampliar el conocimiento a cerca de este tema debemos hablar de la acumulación de bienes en el México-Tenochtitlán que se originaban básicamente por el pago del tributo que otorgaban las provincias sometidas al imperio azteca.

Los principales productos alimenticios que llegaban en forma de tributo eran: maíz, frijol, chile, cacao, sal y miel en lo que se refiere a materias primas encontramos madera, cal, algodón, cochinilla, plumas, leña y copal; de productos elaborados recibían: papel, patates, joyas, cascabel, carrizos de tabaco entre otros.

Buena parte de los productos del tributo se destinaba a la manutención de los miembros de la clase dirigente, pero también servía para alimentar a los trabajadores que prestaban sus servicios en obras públicas y para el financiamiento de campañas militares.

(1) FLORIS MARGADANT G. "Introducción a la Historia del Derecho Mexicano", Ed. Esfinge, ed. 5ta., Méx, 1982, p-15.

Otra función a que se destinaba la acumulación de bienes producto del tributo es la distribución de bienes agrícolas con la misión social de mantener a los macehuales (clase social que se subdivide desde el campesino con tierra hasta los tlatlacotin en situación similar a la de esclavo) en tiempos de crisis como en los casos de hambruna; que se presentaba la carencia de alimento, los graneros de la ciudad abrían sus puertas a todo aquel individuo necesitado. El gobierno por su parte eximía de tributo a los desvalidos como a continuación señalamos:

"La obligación de tributar no se extendía a los que estaban bajo la tutela paterna ni a los huérfanos, viudas, lisiados, impedidos para trabajar aunque tuvieran campos, mendigos y mayehues que dependían directamente del dueño de la hacienda donde trabajaba..."²

El interés mexicano por la protección a los necesitados es evidente en el párrafo anterior, cabe recordar que los tributos representaban inmensas riquezas y constituían la base de la hacienda pública que se destinaba al sustento del gobierno, en cuyas funciones y obligaciones estaba velar por la seguridad de su pueblo.

Nos queda añadir que en casos en que se perdían las cosechas, se dispensaba del pago del mencionado tributo a los agricultores previo un informe oficial, cuando amenazaba miseria a alguna población del imperio, se distribuía entre los habitantes parte de los productos del tributo. A pesar de los ejemplos expuestos en este trabajo y otros que nos relata la historia, es claro que no existía como tal la seguridad social en la época prehispánica, pero sí un gran interés por la protección y el bienestar de sus habitantes.

(2) GRUPO EDITORIAL OCEANO, "México a través de los siglos", Ed. Océano, ed. 2da., Tomo I, España, 1991, p-120

B) Epoca Colonial.

Después de la caída del imperio mexicana, los españoles se adueñaron de inmensas posesiones en América, dominios a los que Hernán Cortés denominó la Nueva España. La ambición y la codicia que representaban los tesoros de las nuevas tierras dan como resultado la multiplicación de expediciones y de esa manera se extiende la conquista en el llamado nuevo continente.

Los repatimientos y encomiendas son las figuras en las que se basó el establecimiento de las colonias en América. Este sistema surge con Cristobal Colón que para dar respuesta a las demandas de los españoles que llegaron a poblar estas tierras reparte poblados de indígenas, con el objeto de que ayudarán a los conquistadores en sus trabajos. El nombre de "encomiendas" deriva de la suposición que los naturales que se destinaban al servicio y tributo de los españoles quedaban bajo su amparo y protección.

Como es natural los abusos no se hicieron esperar por parte de encomenderos y clérigos, que aprovechaban la incipiente autoridad de quien debía gobernar en estos lares, ante tanta injusticia algunos religiosos defensores de la ideología del humanismo con una visión e intereses obviamente diferentes alertan a la metrópoli española de los excesos de que eran víctimas los indígenas, ésta reacciona brindando protección dictando disposiciones que contemplaban a los indígenas como vasallos y no como esclavos. Lo anterior es la base en la cual se sustenta la obra política social Indiana de España en sus colonias en América.

Tanta fué la magnitud que alcanzó la gravedad del problema que vivían los antiguos mexicanos al respecto, que el gobierno español tomó de inmediato las siguientes

providencias:

"Tomó a su cargo el arreglo de aquellos daños al Cardenal Jiménez de Cisneros, que manejaba entonces todos los asuntos de la monarquía española y nombró como gobernadores a tres frailes de San Jerónimo. Sin embargo su muerte y la perniciosa influencia del obispo de Burdeos precipitaron el fin de aquella reforma, quedando sólo Bartolomé de Las Casas como protector universal de indios"³

Pese a lo anterior no fué suficiente aquel entorpecimiento. La buena voluntad de los religiosos interesados en los indígenas logró llevar a cabo un poco de asistencia a través de algunas obras y servicios sociales.

La autora Margarita García Flores establece que una de las primeras instituciones de previsión de la época colonial fueron las llamadas "cajas de comunidad" y comenta al respecto las siguientes palabras:

"Después de la conquista, en cada comunidad de indios se fundaron las "cajas de comunidad" cuya función consistía en sostener hospitales, procurar bienes a huérfanos, viudas, ancianos, inválidos y enfermos. Estas cajas se sostenían con el producto de una parcela cultivada colectivamente, además se le asignaba los gravámenes de los obrajes y los censos de la tierra de los indígenas; a estas aportaciones se les conoció como "bienes de pobres" y constituyen una institución de previsión que se basa en la solidaridad social."⁴

Aunque las llamadas "cajas de comunidad" son una muestra

(3) GRUPO EDITORIAL OCEANO, *ibidem* p-219.

(4) GARCIA FLORES MARGARITA, "La Seguridad Social y la Población Marginada en México", Ed. UNAM, ed. la., Méx. 1989, p-84.

más clara de la seguridad social en la época colonial no son consideradas por los historiadores como el inicio de estas prácticas sociales como veremos en párrafos siguientes.

Aproximadamente en el año 1523 un fraile llamado Juan y que ahora identificamos con el nombre de fray Pedro de Gante, funda en Texcoco las primeras escuelas de la nueva España, donde aparte de la doctrina cristiana, enseñaban a leer y escribir a los aborígenes mexicanos, incluso a cantar, estas instituciones pueden ser consideradas como las primeras con un objeto asistencial en el México colonial.

Ejemplos como el anterior nos muestran las obras realizadas por los misioneros en la época de la colonia, con grandes sueños y utopías todas en beneficio de los indígenas. Uno de esos grandes soñadores se puede personificar en Vasco de Quiroga también conocido como "Tata Vasco", quien sin esperar la autorización de España, funda el primer hospital en Santa Fé, en Michoacán continúa su labor, se dice que llegó a fundar en ese estado 92 hospitales y 19 más en el estado de México, cabe mencionar que estos centros de asistencia tenían características muy peculiares pues además de brindar auxilio a los enfermos, fungían como albergues para los niños expósitos, se practicaba en ellos la caridad, la religión, capacitaba y organizaba de alguna forma a los indígenas para el trabajo y la educación.

Otros misioneros con las mismas intenciones sociales no menos importantes fueron fray Toribio de Benavente o Motolínea (que en náhuatl significa pobreza) resulta ser uno de los primeros que educa a los indígenas para que practiquen la caridad con sus semejantes, pero si de progreso se trata tendremos que recordar al padre Francisco de Tembleque que además de dedicarse al estudio de las lenguas indígenas, lleva a cabo la construcción del

acueducto de Zempoala a Otumba en el estado de México y que representa una obra de bienestar para los habitantes de la población de Otumba. Resulta casi imposible enumerar las obras sociales que proporcionaron un poco seguridad social a los vencidos de la Nueva España y los misioneros encargados de ellas, además de que no dudamos que muchas de ellas quedaron sin escribirse en la historia.

C) Epoca Independiente.

El parteaguas en la historia universal sin duda es el acontecimiento de la Revolución Francesa que da un giro total a las ideas de muchos pueblos y de las que no escapa el nuestro y por otra parte la Revolución Industrial a principios del siglo XIX con la aparición del proletariado la nueva clase social, contribuye aún más a la aparición de ideas socializadoras y de asistencia. Por lo que respecta a la clase obrera, se consideraba como mercancía, no interesaba su salario, jornada de trabajo, enfermedades, accidentes, salud, vejez, ni su vida ni su muerte, solo imperaban las condiciones inhumanas en los lugares de trabajo.

Establece en este sentido la autora Margarita García que en las condiciones arriba descritas no aparecen plenamente en México y argumenta con estas líneas que:

"...no pudo materializar ninguna revolución industrial por causa de las guerras que se desarrollaron en el país, primero la lucha por la independencia nacional y posteriormente por los enfrentamientos entre centralistas y federalistas, conservadores y liberales y entre imperialistas y republicanos.

La previsión y la asistencia sociales continúan funcionando en el país de acuerdo a la tradición y con las formas heredadas de la colonia y solo en una ocasión propuesta por Valentín Gómez Farías, se pensó en establecer un sistema de auxilio de personas con carencias, no sería hasta el movimiento de reforma que tomaría cuerpo doctrinario el concepto de beneficencia pública su consecuencia inmediata la asistencia social"⁵

(5) GARCIA FLORES MARGARITA, *Ibidem* p-90.

Pese los argumentos establecidos en el párrafo que antecede, no podemos declarar tajantemente que no se desarrollo aunque de manera incipiente la seguridad social en esta época, por lo que trataremos de hacer mención de algunos acontecimientos alucivos al caso concreto que nos ocupa.

Con la promulgación de independecia se rompe con los ordenamientos coloniales y se presentan inegablemente cambios; se fomenta la industria, desaparece la esclavitud, inicia el cambio hacia la transformación de la educación entre otros, sin embargo el comercio siguió siendo actividad productiva y estructura económica como lo fué en los años coloniales. La sociedad por su parte podía dividirse en aquél tiempo en los grupos a continuación enumerados : empresarial, eclesiástico, oficialista y popular.

Es precisamente en el grupo social denominado popular y específicamente en los subgrupos de los artesanos, artistas y empleados, donde se crean las primeras organizaciones conformadas por individuos pertenecientes a estos subgrupos, cuyo objetivo fué el de protegerse mutuamente de riesgos y acontecimientos inesperados.

Al respecto hubo claros ejemplos como la costumbre de algunos empleados de llevar una " caja de auxilios", con el fin de cubrir gastos inesperados que podrían ser, funerarios por el deceso de algún miembro del grupo que se tratase, o para proporcionar una pensión a las viudas y huérfanos de cualquier compañero fallecido o simplemente para la realización de las fiestas patronales del pueblo. A estas Agrupaciones se les conoció como sociedades mutualistas que tuvieron gran éxito y proliferación después de los años de 1850. Otros ejemplos son : La Fraternidad de Sastres en el año 1864, La Gran Familia Artística (fundada por Juan Cano) desde 1861, la Sociedad de Artesanos y Agricultores en 1867,

y sociedad de los panaderos.

Existen claros ejemplos en la historia de nuestro país de la forma en que organizaron los trabajadores en la época independiente y en el mismo sentido también los hubo en la esfera gubernamental donde se muestra que nacía el interés de proteger a la sociedad mexicana, he aquí algunas de las medidas tomadas:

" Ante la proliferación de desempleados, a partir de mediados del siglo XIX se organizaron en la Ciudad de México diversas entidades administrativas llamadas "cuarteles", que dividían el espacio urbano en pequeñas unidades. Los alcaldes de cada cuartel tenía la función "ser los Padres Políticos de la porción de pueblo que se les encomienda ". Dichos funcionarios se aseguraban de que no hubiera vagos y tenía la facultad de enviar a los jóvenes sin empleo a trabajar con personas conocidas; en el caso de las mujeres les daban trabajo de costura. Asimismo las actividades no sujetas a gremios, oficios o talleres, como los vendedores ambulantes, eran sancionados por la policía."⁶

La continua pelea por el poder entre las diversas fuerzas políticas, provocó en el México independiente una serie de conflictos no sólo de tipo social (que se intentaban solucionar con medidas como las mencionadas líneas arriba), imperaba la inestabilidad económica, política y sobre todo la vulnerabilidad de que era objeto la nación mexicana, que fué aprovechada por propios y extraños. Esto en gran parte contribuyó a no permitir el interés por la seguridad social en aquellos días, la consecuencia lógica se refleja en la

(6) INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTORICOS DE LA REVOLUCION MEXICANA (INEHRM) Y SECRETARIA DE GOBERNACION, "Nuestra Constitución", Tomo 24, Ed. INEHRM, ed, 1a., Méx. 1990, pág. 32.

historia debido a que como antecedentes del tema tenemos algunos proyectos de ley, trabajos e ideas de algunos hombres concientes e interesados en el tema, pero acciones concretas ninguna que destaque.

Claros ejemplos de los trabajos que se realizaron en pro de la seguridad social se pueden encontrar durante el gobierno de Ignacio Comonfort, bajo su mando se decretó el Estatuto Orgánico Provisional que debía regir en tanto se elaboraba la nueva Constitución, con contenidos novedosos protectores de los menores de edad trabajadores y prohibición de los servicios vitalicios en una sola empresa.

Que decir de los grandes discursos del Congreso Constituyente de 1856 y de la importante intervención del diputado Ignacio Ramírez " El Nigromante " que utilizó por primera vez los términos de " problema social y derecho social ". Además Ramírez manifestó en todo momento grandes teorías encaminadas a la protección de los niños, abandonados o huérfanos; de las mujeres y de los trabajadores y obreros, con la única finalidad de incluir reglamentaciones al respecto en la Constitución de 1857, a pesar de su valiosa intervención en el Congreso no se reglamento como el deseaba.

Una vez promulgada la Constitución de 1857 se produjeron más conflictos entre liberales y conservadores, a causa de las ideas progresistas y liberales de la Carta Magna. Los conservadores la desconocen y se da inicio a la Guerra de Reforma en -cabezada por Benito Juárez líder de la facción liberal quien logra el triunfo en 1861, a decir de Margarita García es en este año cuando se inicia una nueva etapa en cuanto a seguridad se trata y se expresa de la siguiente manera:

" El año de 1861 marca el fin de la etapa de la caridad

cristiana y se inicia la beneficencia pública, cuando el presidente Benito Juárez, adscribe al gobierno central la responsabilidad de ésta, cuando crea la Dirección General de Fondos de Beneficencia, y exceptúa de toda contribución los bienes afectos al propio fondo"⁷

La decisión que tomo Juárez fue apenas el primer reflejo que realizaba el gobierno para tomar en sus manos tan importante problema, la seguridad social de los menesterosos que se encontraban en desgracia.

A finales del siglo XIX se desarrolla en todo el mundo un gran interés por las cuestiones sociales, con las que nacen doctrinas sociales muy variadas y en ellas se expresan ideas de reforma en las condiciones de trabajo existentes en ese momento. El papel que desempeña la clase obrera en esta etapa es tan grande que provoca una presión política importante que desemboca a través de las diversas formas de asociación profesional y del sindicalismo que utilizan la huelga como la mejor de las armas de lucha. Ese despertar de masas olvidadas provoca la intervención estatal iniciando así la política social moderna, el primer país que tomo cartas en el asunto fué Alemania, que no solo se preocupa por mejorar las condiciones de trabajo y la calidad de vida de la familia obrera, también creando filosofías e instituciones nuevas como la seguridad social y el seguro social.

En México no se aprecian aún las presiones populares de que hemos hablado antes, esto se debe a que el nivel industrial es incipiente. Es hasta los últimos años del Porfiriato que en nuestro país se hace patente una gran crisis económica, social y política, siendo hasta entonces que se expresan fuertemente las agrupaciones políticas tales

(7) Ob. cit. GARCIA FLORES Margarita, pág. 91.

como: El "Círculo Liberal Ponciano Arriaga" en 1900 y quizá el más importante del momento el "Partido Liberal Mexicano" en 1905 cuyo programa planteaba acciones concretas para aumentar el bienestar social de los mexicanos, exigía el uso de medidas de seguridad e higiene en el trabajo, descanso dominical, pensiones a obreros, salario mínimo, prohibición del trabajo a los niños, entre las más importantes.

Las ideas y presiones de los grupos políticos organizados comenzaron a rendir frutos y en los Estado de México y Nuevo León se emiten los primeros decretos para amparar a los trabajadores, reconociendo la existencia de accidentes de trabajo y la responsabilidad del patrón del pago de indemnizaciones al respecto.

Siguiendo los mismos conceptos del Partido Liberal Mexicano el llamado Partido Democrático en 1909, se compromete en sus programas a pugnar por la expedición de leyes que obligen a los patrones a responder por los accidentes sufridos por sus trabajadores durante la jornada laboral.

D) Epoca Revolucionaria.

En el año de 1909 debían de llevarse a cabo elecciones presidenciales, por un lado el Partido Reeleccionista y el Demócrata proponía como candidato nuevamente a Porfirio Díaz y por el otro los partidos antirreeleccionistas apoyaban a Francisco I. Madero. Realizadas las elecciones resultaron electos Díaz como Presidente y Ramón Corral como vicepresidente, Madero por su parte escapa de San Luis Potosí y se refugia en San Antonio Texas, desde ahí junto con sus colaboradores redacta el Plan de San Luis el cinco de octubre de 1910, donde desconoce el gobierno de Díaz por considerar las elecciones que lo llevaron a esa nueva reelección como fraudulentas e invita a la población a levantarse en armas el día 20 de noviembre del mismo año.

El movimiento maderista fomentó el número de sindicatos y agrupaciones obreras, que iban desde las mutualistas; primeras agrupaciones en aparecer hasta las anarco-sindicalistas. Como era lógico Díaz tomó medidas represivas como la suspensión de las garantías constitucionales, represalias a toda organización de tipo político o social, estas medidas no lograron sus objetivos y los revolucionarios ganaban terreno, el gobierno comenzaba a debilitar su poder. Con la toma de Ciudad Juárez el derrocamiento del dictador era inminente y el 21 de mayo de 1911 se firmaron los Tratados de Ciudad Juárez que ponían fin a la revolución y planteaban la renuncia del presidente y del vicepresidente, se nombró como presidente provisional a Francisco León de la Barra en tanto se realizaban las elecciones correspondientes.

Fue en el mes de noviembre cuando Madero ocupa la Presidencia de la República, adoptó en su política obrera medidas que de cierta forma satisfacían a los trabajadores, aunque legalmente las disposiciones antiobreras que

contemplaba el Código Penal no fueron eliminadas, pese a lo anterior se desarrolló en todo el país una prolifera actividad sindical.

En el año de 1911, Madero que seguía con su postura al aceptar su candidatura de elaborar una legislación obrera y por ello decretó el establecimiento del Departamento del Trabajo, cuyas atribuciones iban desde determinar las condiciones de trabajo, la duración de la jornada laboral, sobre los seguros, fondos para auxilios, vivienda de los trabajadores hasta regular la higiene y la seguridad en los lugares de trabajo, además debía de prestar apoyo legal a las cajas de retiro y pensiones de vejez, asistencia que recibirían también las cooperativas.

Como resultado de la política obrera maderista surgieron agrupaciones tan fuertes como la Confederación de Círculos Obreros Católicos, en cuyas reuniones se formularon muchos y buenos proyectos tal fué el caso del primer proyecto de derecho de trabajo, que contemplaba la necesidad de crear un seguro obrero, esta organización también se preocupó por fomentar las cajas de ahorro, centros de asistencia médica y para estudiar los problemas de índole social promocionaron las asambleas y reuniones.

En 1913, ante el Congreso de la Unión se presentó un proyecto de ley que repararía los daños causados por accidente de trabajo donde sugería se estableciera una caja de riesgo profesional. Por otra parte un grupo de diputados expusieron un proyecto de "Ley de Trabajo", con la finalidad de regular contratos laborales, jornada, salario, accidentes de trabajo y el seguro social entre otros.

Para los años venideros después de la revolución armada en nuestro país, la situación social de la población fué blanco de ideas nuevas y reformas emprendedoras e

indispensables que buscaban el bienestar de las clases proletarias.

En febrero de 1913 Madero es obligado a renunciar a su cargo y el general Victoriano Huerta a través de una maniobra legal llegó a la presidencia y ordenó el asesinato de Madero y de Pino Suárez.

El entonces gobernador de Coahuila Venustiano Carranza emitió el Plan de Guadalupe, en donde desconocía a Huerta como Presidente de la República en el mismo documento se designaba a Carranza Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y es así que se inicia una lucha armada en contra del gobierno. En julio de 1914 el ejército Constitucionalista obligó a Huerta a abandonar el poder y es sustituido por Francisco S. Carbajal, para el 13 de agosto se firman los Tratados de Teoloyucan que ponen fin a los enfrentamientos y disolvieron al ejército Federal.

Carranza convocó a una convención que se llevaría a cabo el 10 de octubre en la ciudad de México y a la que solo asistieron los carrancistas, dicha convención se traslado a Aguascaliente a la que concurrieron las facciones zapatistas y villistas y por supuesto carrancistas. En la Convención de Aguascalientes es nombrado como presidente provicional Eulalio Gutiérrez, decisión que no aceptó Carranza y opta por cambiar la sede de su gobierno al Estado de Veracruz.

Mientras estos acontecimientos sucedían, algunos gobernadores expidieron varios decretos con la finalidad de solucionar los problemas laborales que en ese entonces existían.

Algunos ejemplos de dichas medidas las podemos encontrar en el Estado de Veracruz con la llamada Ley de Cándido Aguilar, la cual reglamentaba la jornada laboral, creó los

tribunales de Trabajo y estableció el servicio médico con carácter obligatorio, en ese mismo Estado nos encontramos con la Ley Agustín Millán, en la que se reconocía la personalidad jurídica a las asociaciones profesionales.

En lo que toca a Jalisco se decretó la Ley del general Manuel M. Dieguez, en ella se estipulaban el descanso dominical, descanso obligatorio, las vacaciones, en ese mismo sentido tenemos que el 7 de octubre de 1914 se instituyó la Ley del Trabajo de Manuel Aguirre Berlanga, planteaba conceptos muy interesantes como el concepto de trabajador, se fijaba el salario mínimo general, se prohibió el trabajo a los menores de 9 años y dió pie a la formación de la Junta de Conciliación y Arbitraje.

Por otra parte y en lo que a Carranza toca, trató de legitimar su poder realizando reformas y expidiendo decretos que pretendían atender las necesidades tanto económicas, política y para la importancia del momento histórico, no podían faltar las sociales que incluían a las grandes masas. Específicamente podemos hablar de estas medidas con las Adiciones al Plan de Guadalupe y si hablamos de legislación Carranza planteó la necesidad de modificar la Carta Magna de 1857, cuyos objetivos estaban encaminados a facultar al gobierno para legislar en materia de trabajo, minería, instituciones de crédito y comercio. También nombró una comisión que estudiara y redactara anteproyectos de leyes que pusieran fin a los problemas obreros, por lo que más tarde Carranza convocó a un Congreso Constituyente.

La comisión integrada por Esteban Baca Calderón, Luis Manuel Rojas, Dionisio Zavala, Pastor Rousix entre otros, trabajaron para formular el artículo 123 de la Constitución de 1917, haciendo hincapié en "... el establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros

análogos ... " lo anterior aparece en la fracción XXIX del citado artículo 123. El establecimiento de los derechos obreros en el texto de una Carta Magna marcó el reconocimiento del trabajador como clase socialmente productiva en la vida de un país, podemos apoyar este argumento con el texto a continuación:

" ... La clase trabajadora conquistó, a través de la Constitución de 1917, un conjunto de demandas económicas que mejoró su nivel de vida. Tales demandas fueron: la estabilidad de salario mínimo, la jornada máxima de ocho horas de trabajo; el derecho a huelga, entre otras..."⁸

No sólo en México con la promulgación de la Constitución de 1917, también en el ámbito internacional se comenzaron a elaborar estatutos legales con propuestas sobre seguridad social mucho más elaboradas y comprometidas con la clase trabajadora. En nuestro país se inicia una nueva etapa histórica en la se ha pretendido mejorar el régimen de la seguridad social y para ello haremos un breve recuento sobre el tema en los años más recientes.

Cuando Alvaro Obregón asumió la presidencia de la República propuso la Ley del Seguro Obrero, creando un impuesto que equivalía al 10 % del salario que percibían los trabajadores, el objetivo era formar una reserva económica que administrara el gobierno, el destino de estos fondos serviría para pagos por indemnización por accidente de trabajo, jubilaciones y seguros de vida.

Durante el mandato de Plutarco Elías Calles se aprecia de manera muy clara la colaboración del movimiento obrero mexicano que emergía de la Condeferación Regional Obrero Mexicana (CROM) y el gobierno de Calles.

(8) INEHRM Y SECRETARIA DE GOBERNACION, Ob. cit. p-52.

La respuesta a la actitud colaborativa de los trabajadores con el régimen callista se hizo patente con la expedición de leyes como la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro de 1926, en ese mismo año culminó el proyecto del seguro obrero y se presentó una ley reglamentaria del artículo 123.

En la época en que Emilio Portes Gil estuvo a cargo del poder ejecutivo en nuestro país, preparó un Código de Trabajo que incluía la seguridad social haciendo la reforma correspondiente al artículo 123 en su fracción XXIX*. También se llevó a cabo la Convención Obrero Patronal en la que se consideró un Proyecto del Capítulo relativo al Seguro Social. Podemos exponer de manera más clara los alcances que pretendía este proyecto con el párrafo a continuación:

" En este proyecto se considera al seguro social como obligatorio en toda la república y comprendía riesgos profesionales, no profesionales, de enfermedad y accidentes, invalidez, jubilación, muerte, falta involuntaria de trabajo y necesidades de familia..."⁹

Aunque este proyecto y muchos otros posteriores representan la culminación de los máximos anhelos de los defensores de la seguridad social a lo largo de la historia en México, no sería hasta años más tarde cuando dejaran de ser solo proyectos y convertirse en Ley. Algunas características del proyecto en comento eran como lo señala la autora García Flores las siguientes:

Que "...Solo los asegurados y sus beneficiarios gozarían

(*) Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 6 de septiembre de 1929, se considera la expedición de la Ley del Seguro Social.

(9) INEHRM SECRETARIA DE GOBERNACION, Ob.cit. pág. 62.

de indemnizaciones y privilegios, irrenunciable e inalienables y no susceptibles de gravamen. El financiamiento y la administración sería tripartita - estado, patrones y trabajadores - su organización y administración estaría a cargo del Instituto Nacional del Seguro Social..."¹⁰

Las particularidades del seguro social arriba descritas se siguen conservando hasta nuestros días. Además del multicitado proyecto el año de 1929 se implementaron programas sociales tales como, la constitución de la Asociación de Protección a la Infancia, con objetivos asistenciales de protección y amparo a los niños de escasos recursos económicos, su función principal era distribuir desayunos en las escuelas con el propósito de complementar un poco la mala alimentación de la niñez.

Siendo presidente Pascual Ortiz Rubio en 1931, se expidió la primera Ley Federal del Trabajo, en ella se plasmó el deber de asegurar el porvenir del trabajador y de su familia mediante el pago de la indemnización en el caso de riesgos profesionales. Una vez vigente la ley de trabajo, se dió un plazo de seis meses para expedir la Ley del Seguro Social proyecto que una vez más se frustraba debido a la renuncia de Ortiz Rubio al cargo de Presidente de la República.

Con la realización del Primer Congreso Mexicano de Derecho Industrial en 1934, se integró una comisión especial encargada de la elaboración del proyecto de Ley del Seguro Social, con principios como la organización sin fin de lucro, que el financiamiento y la administración se llevara a cabo de forma tripartita, que sería obligatorio y único. Las personas a las que debía proteger incluirían a los campesinos, trabajadores del comercio y de la industria,

(10) GARCIA FLORES MARGARITA, Ob. cit. p-101.

cubriría riesgos, maternidad, enfermedad, cesantía, vejez e invalidez, muerte y ayuda educacional.

Uno de los hombres más decididos y que promovieron la creación del seguro social en México, fué Lázaro Cárdenas, y para ello durante su gobierno se presentaron varias iniciativas de ley al respecto. En 1935 formuló un estudio que versaba sobre la formación y organización de un seguro social que cubriera los riesgos de trabajo. En ese mismo año el Departamento de Trabajo envió al Congreso un nuevo Proyecto de Ley del Seguro Social, con las características de todos los anteriores proyectos, salvo una propuesta de ampliación de los seguros privados contratados por empresas particulares para convertirlos en un seguro popular de vida.

Fué en el mes de diciembre del año de 1937, cuando el entonces presidente de la República Lázaro Cardenas, envía una iniciativa de ley " Estatuto Jurídico " a la Cámara de Senadores, cuya finalidad era regular las relaciones laborales de los trabajadores del estado.

Para 1938 por encargo del General Cárdenas, el Licenciado Ignacio García Téllez en ese entonces Secretario de Gobernación preparó un anteproyecto de Ley del Seguro Social, como es natural lo auxiliaron en la tarea una comisión mixta en cuanto a sus integrantes se refiere, participaban profesionistas y representantes de dependencias gubernamentales afines al tema de trabajo a realizar. Se llevó a cabo una amplia investigación, con apoyo en estudios, leyes y documentos en los que se tratara el problema de la seguridad social, además se estudió a organismos o establecimientos que existían y que tenían a su cargo la organización y administración de una institución social, estos trabajos encaminados a elaborar de la mejor manera el proyecto mexicano.

Pese a la aportación que esta ley representaba en materia de seguridad social y que se encontraba turnada a las Cámaras, el proyecto se congeló, por el grave conflicto que México enfrentaba a causa de la expropiación petrolera.

Finalmente la Ley del Seguro Social fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943, con vigencia al primero de enero de 1944, es así que se cumple una de las metas de la seguridad social en México. Esta legislación a sufrido diversas reformas a fin de hacerla más efectiva, en las siguientes fechas: 04 de noviembre de 1944, 30 de diciembre de 1947, 03 de febrero de 1949, 29 de diciembre de 1956, 30 de diciembre de 1959, 30 de diciembre de 1965 y 30 de diciembre de 1970.

La legislación del seguro social se vió abrogada por una nueva ley que entró en vigor el 10 de abril de 1973, este ordenamiento sufrió de igual forma que la anterior algunas modificaciones con fechas de 30 de noviembre de 1981, 28 de diciembre de 1990, 24 de febrero de 1992, 20 de julio de 1993, finalmente aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995 la nueva Ley del Seguro Social que deroga a la anterior y que inicia su vigencia en julio de 1997.

1.3 ANTECEDENTES EN OTROS PAISES.

En Inglaterra, la asistencia a los necesitados fué en su primer momento hospitalaria, con asilos y hospitales privados. Uno de los primeros teóricos de la seguridad social en ese país fué Tomás Moro, en 1516 escribió "Utopía" en el cuál señala que los obreros desempleados son víctimas de una gran injusticia, que los convierte en improductivos, propone que el Estado se haga cargo de mutilados, inservibles, ancianos y enfermos. En 1911 Inglaterra implanta en su legislación seguros sobre salud, incapacidad y desempleo.

Francia en 1793, es quizá el primer país de la historia donde el concepto de derechos sociales aparece, junto a los derechos individuales y políticos. Se promulgó el derecho del trabajo a favor de los gobernados, además del claro compromiso que asume la sociedad en conjunto para garantizar el medio de supervivencia del ser humano que no dispone de la capacidad de trabajo y también establece el deber social de hacer accesible la educación.

Alemania por su parte en 1883 implanta el primer seguro social obligatorio tripartita es decir, participa el Estado, los trabajadores y los patrones, modalidad que en la mayoría de los países subsiste. De aquella fecha a 1889, se establecieron los seguros obligatorios para enfermedad, vejez y accidentes.

Por lo que a América Latina corresponde en Chile, las primeras manifestaciones de seguridad social comenzaron a finales de la década de los 20, cuya expresión fueron las ex-Cajas de Previsión Social que aparecen detalladas en el párrafo a continuación:

" En 1924 se crea la Caja de Seguro Obrero (u obligatorio en el cual participaron mayoritariamente, como su nombre lo indica, trabajadores manuales. El objetivo de la institución era el de proveer beneficios de asistencia médica, subsidios por enfermedad y pensiones de vejez e invalidez. A partir de 1925 el Sistema comienza a generalizarse, aparece la Caja de Empleados Particulares y la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas."¹¹

El Sistema sólo cubría prestaciones sociales, sin embargo los beneficios otorgados se ampliaron, por otro lado se crearon nuevas cajas hasta llegar a un total de 32 instituciones, lo que daba origen a más de cien regímenes previsionales diferentes, lo que provocaba desigualdad entre los beneficiarios de las instituciones prestadoras del servicio.

Debido a la anterior explicación y otras de carácter económico, se establece en Chile en 1980 el régimen previsional, tiene por objetivo fundamental según lo explica la Superintendencia chilena encargada del asunto:

"...asegurar un ingreso estable a los trabajadores que han concluido su vida laboral, procurando que dicho ingreso guarde una relación próxima con aquél percibido durante su vida activa..."¹²

Para lograr el cometido ya expresado el Sistema de Pensiones en Chile, se sustenta en bases como, la capitalización individual es decir, cada afiliado deposita sus aportaciones a una cuenta individual, la adminis-

(11) SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORES DE FONDOS DE PENSIONES.

"Sistema Chileno de Pensiones", Editado por SAFF, ed. primera, 1994, Santiago de Chile, p-20.

(12) *Ibidem*.

tracción de fondos es de carácter privado, para ello se crearon instituciones que recaudan y administran dichos fondos mediante el pago de una comisión por último, la libre elección del trabajador de la Administradora de su fondo para su retiro futuro.

Cabe recordar que el sistema de pensiones chileno ha servido de modelo en la creación del nuevo sistema de pensiones en el Instituto Mexicano del Seguro Social, claro que con algunas variantes y apoyados en la introducción paulatina de algunos elementos preparatorios como la creación de un nuevo seguro llamado de retiro, mismo que se incorporó a la legislación social antes de la creación de la nueva Ley del Seguro Social y que facilitó el tránsito del tradicional sistema pensionario en aquella institución.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA SEGURIDAD SOCIAL

L A S E G U R I D A D S O C I A L

2.1 CONCEPTO.

En el análisis del tema que nos ocupa encontramos con una infinidad de conceptos con diferentes puntos de vista de los estudiosos del derecho, estableceremos algunos de los más interesantes.

Para el maestro Gustavo Arce Cano la seguridad social: " Es el instrumento jurídico y económico que establece el Estado para abolir la necesidad y garantizar a todo ciudadano el derecho a un ingreso para vivir y a la salud, a través de la renta nacional y por medio de las prestaciones del seguro social, al que contribuyen los patrones, los obreros y el Estado, o alguno de éstos, como subsidios, pensiones y atención facultativa, y de los servicios sociales que otorgan los impuestos, las dependencias de aquél, quedando amparados contra los riesgos profesionales y sociales, principalmente contra las contingencias de la falta o insuficiencia de ganancia para su sostenimiento y el de su familia."¹³

El concepto que ofrece el licenciado Arce resulta muy amplio y encierra un sin fin de los elementos constitutivos del tal acepción, que más adelante estudiaremos. Por otra parte Artur K. Altmeyer, en su obra titulada "International Cooperation in Achieving Social Security" dice al respecto:

" La seguridad social presenta el deseo universal de todos los seres humanos por la vida mejor, comprendiendo la liberación de la miseria, la salud, la educación, las

(13) ARCE CANO GUSTAVO, "De los Seguros Sociales a la Seguridad Social", Ed. Porrúa, ed. 2da., Méx. 1972, p-610

condiciones de vida y principalmente, el trabajo adecuado y seguro"¹⁴

El maestro Altmeyer se expresa de una manera más concreta en la conceptualización del tema en cuestión. Otro autor con la misma tendencia de Altmeyer es el Doctor Francisco José Martoni que dice:

"La seguridad social es sinónimo de bienestar, de salud, de ocupación adecuada y segura de amparo contra todos los infortunios y previsión"¹⁵

Por su parte Manuel Alonso Olea indica a la seguridad social como: "Medidas de ordenación estatal para la prevención y remedio de riesgos personales mediante prestaciones individualizadas y económicamente evaluables, que se encaminan hacia la protección general de todos los residentes contra las situaciones de necesidad garantizando un nivel mínimo de rentas"¹⁶

Podemos observar de las anteriores definiciones que para el Doctor Martoni y para Arthur Altmeyer la seguridad social no es otra cosa que el anhelo del bienestar universal, ambos autores hacen especial énfasis en el trabajo u ocupación que de manera adecuada deben de gozar los seres humanos.

(14) Apud. PEREIRA A. WALDO, "La Seguridad Social en Chile", Escuela Nacional de Artes Gráficas, Chile, 1950, p-67

(15) Apud. GONZALEZ DIAZ LOMBARDO FRANCISCO, "El Derecho Social y la Seguridad Social Integral", UNAM, Méx. Textos Universitarios, Méx. 1973, p-121

(16) Apud. MORENO PADILLA JAVIER, "Régimen de la Seguridad Social y SAR", Ed. Themis, ed. 2da. Méx. 1994, p-5

Después del estudio de los elementos que aportan los conceptos que nos señalan Arce Cano y de Alonso Olea, nos queda decir que consideran la seguridad social como una medida de previsión que establece el Estado, para garantizar a los individuos un ingreso mínimo para poder vivir en el caso que se encuentre en necesidad.

A) Principios.

La situación sobre todo económica de muchos de los países en el mundo, ha venido a influir en la ideología sobre la seguridad social, modificando su tradicional naturaleza y más allá sus tradicionales principios rectores. México no ha sido la excepción en la transformación de la seguridad social como en un principio fué concebida.

El primer principio esencial y legendario en que se basa la seguridad social es el de la solidaridad. Según Antonio Vázquez Vialard, jurista argentino, en su obra Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, alude sobre el tema:

" mediante ella (la solidaridad) se asocia a toda la población en la lucha contra los flagelos de la necesidad, la desigualdad, la enfermedad, la miseria".¹⁷

En tanto Julio Martínez Vivot añade sobre el caso concreto que: " Significa, en cierta medida, aplicar una interdependencia entre los individuos, con la indispensable necesidad de compartir, claro que dentro de los límites adecuados, lo que no siempre se comprende suficiente"¹⁸

El espíritu de este principio lo constituye un fondo común del que derivan los beneficios que genera la seguridad social, es en ese sentido que bajo este precepto de solidaridad se produce una absoluta interdependencia entre los asegurados, lo que intenta en gran medida la reunión de los recursos encaminados a la constitución del fondo

(17) Apud., NUSSOT L. MA. LUISA, "alternativas de la Reforma de la Seguridad Social", Ed. Fundación Friedrich Ebert, ed. Ira, Méx., 1996, p-21.

(18) Apud., Ibidem.

común es abatir la desigualdad y procurar la atención igualitaria, de las necesidades de todos, salvo en la pensiones.

Además del principio toral de la solidaridad, se pueden apuntar otros, no menos importantes como; el de la universalidad, que implica la protección al total de los seres humanos, sin distinción de ninguna especie. Al respecto la anterior legislación del seguro social en su artículo 2do. decía que la finalidad de la seguridad social en ese sentido es: "... garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo ", para cubrir las necesidades de toda una población se establecen los regímenes obligatorio y voluntario dentro del seguro social, a fin de cumplir la máxima de la universalidad.

Dentro del conglomerado de beneficiarios a los que pretende llegar la seguridad social, algunos tienen más necesidades que otros, situación que nos lleva a indicar un principio más, la subsidiariedad, que provoca que los recursos acumulados se apliquen preferentemente a las clases más necesitadas, o incapacitadas para enfrentar emergencias, es decir, el individuo que no acude a los beneficios de la seguridad social ahorra recursos, que sirven para otorgar servicios que no pueden procurarse los beneficiarios por percibir menores ingresos, la subsidiariedad no implica que unos asuman o reemplacen lo que a cada uno le corresponda hacer por sí mismo, solo que se destinan los fondos con preferencia a los más desamparados.

El principio de integridad pretende extender la cobertura de las contingencias sociales que protege la seguridad social, ampliando la protección a mayor número de situaciones difíciles en que se pudiera encontrar el hombre.

Pero más allá de aumentar la cantidad de sucesos de contingencia que protege la seguridad social el principio de unificación ambiciona un amparo total en cualquier estado de necesidad, sin importar la causa que la genere.

La igualdad, es el principio más difícil de conseguir el maestro Néstor de Buen señala que:

"...Se debe traducir en igualdad de trato en lo económico (salvo las lógicas diferencias derivadas de la cuantía de las cuotas que se pagan y consecuentemente desigualdad en las contraprestaciones en dinero lo que, sin embargo, satisface la igualdad a través de la proporcionalidad) y en lo social, particularmente en atención médica, hospitalaria y de medicinas, sin olvidar los instrumentos de prevención, los aparatos de prótesis y ortopedia y otros servicios, entre ellos el de guardería."¹⁹

El maestro de Buen ampliamente nos indica los objetivos que pretende la igualdad, principio además de la justicia social y que intenta la realización de una de las más grandes aspiraciones del hombre, eliminar las discriminaciones que de manera arbitraria se cometen en situaciones similares.

La unidad de gestión como principio, intenta una administración y aprovechamiento común entre todos los subsistemas que existen por separado y que brindan de manera seccionada la seguridad social a toda una población, lo que busca este principio es la fusión de los diferentes institutos que prestan la seguridad social.

La máxima antes expresada resulta casi inalcanzable por ejemplo en México, encontramos, la presencia del Instituto

(19) DE BUEN NESTOR, ob. cit. p-25.

Mexicano del Seguro Social (I M S S), del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (I S S F A M), de los más representativos, la integración de la unidad de gestión no se genera por que se parte de condiciones de privilegio en las que viven algunas clases, como la burocracia o la milicia.

Principio de inmediatez, dice el maestro Martínez Vivot necesariamente compromete a que los beneficios y servicios deben dirigirse de manera oportuna, argumenta que: " Ocorre como la justicia, que si no opera en tiempo no es justicia"-²⁰

No pueden los beneficiarios renunciar a las prestaciones o beneficios a que tienen derecho, pero pueden suceder que se dejen de solicitar los servicios o exigir los pagos, casos poco frecuentes, además del principio de irrenunciabilidad a que hemos hecho alusión, encontramos por último la participación de los interesados, pretende que tanto beneficiarios como obligados intervengan en la composición de los órganos de dirección y administración de las instituciones que prestan la seguridad social, lo que compromete la intervención del estado, de representantes de trabajadores y patrones.

Los principios rectores de la seguridad social permanecen ligados uno de otros y todos la hacen posible, la universalidad pretende protección de todos los seres humanos, que unidos en solidaridad crean de un fondo común a fin de resolver las contingencias que se les presentan día a día, las diferencias sobre todo económicas que existen entre los beneficiarios concluye en la subsidiariedad, donde

(20) Apud. DE BUEN NESTOR, ob. cit. p-26.

los recursos se aplican preferentemente a los más necesitados, la igualdad pese a lo anterior hace posible que se apliquen los mismos criterios en situaciones semejantes prestado beneficios proporcionales. Los beneficios o servicios tendrán que llegar oportunamente a quien los necesite, cumpliéndose así la inmediatez, por otra parte; la cobertura de todas las contingencias a que se encuentra expuesto el hombre es la unificación; el macroobjetivo de la seguridad social, y la integridad como el microobjetivo, ampliación el campo de contingencias, debe de existir unidad de gestión en lo órganos que prestan la seguridad social a través de una fusión si existen varios encargados y ninguno de los favorecidos podrá renunciar a la seguridad social a que tienen derecho, por último, la participación de los interesados incluye de manera segura a trabajadores, patronos y el Estado.

Considera Néstor de Buen que la nueva Ley del Seguro Social rompe con muchos de los principios tradicionales de la seguridad social y declara:

" La Exposición de Motivos (EM para no repetir) de la nueva Ley del Seguro Social parecería escrita para un régimen congruente con los principios enunciados antes. Sin embargo expone desde los primeros párrafos las verdaderas intenciones de su texto que no obedece a otra cosa que al propósito de convertir el sistema de la seguridad social, hoy difícilmente acreedor de ese nombre, en un mecanismo financiero que ayude al crecimiento económico del país."²¹

Según el análisis que lleva a cabo de Buen, la nueva ley rompe con los principios y obedece a una necesidad meramente económica del Estado. Dice el maestro que el principio más afectado es el de la solidaridad añade lo siguiente:

(21) DE BUEN NESTOR, ob. cit. p-29-30.

"La vieja fórmula de la responsabilidad social: todos contribuimos a las necesidades de todos, desaparece para individualizar de manera total las cuentas sin que a partir de del nuevo sistema se puedan apoyar mutuamente"-²²

Respecto a la igualdad. principio que el maestro también considera violado con la nueva ley y como ya hemos mencionado es uno de los más difíciles de alcanzar, manifiesta que:

"se rompe con la individualización de las prestaciones en dinero y de la subrogación de los servicios médicos"-²³

Siguiendo los comentarios de Néstor de Buén, la universalidad como principio transgredido: "paraliza la tendencia a una expansión que se manifestaba en la seguridad y en la solidaridad sociales . . . hoy las prestaciones sociales se contraen...también las prestaciones de solidaridad"-²⁴

La integralidad intenta la cobertura total de cualquier contingencia, al parecer del multicitado autor de Buén: "Hoy, en la medida en que los servicios se privatizan y, por lo mismo, dejan de ser sociales, el campo de la seguridad social se reduce al mínimo, con el riesgo cierto de llegar a desaparecer, envuelto en compromisos individualizados ajenos a su esencia."-²⁵

En nuestra más sencilla opinión no creemos que sea tan dramática la situación de la integralidad de la seguridad social como para llegar a especular que podría desaparecer

(22) Ibidem.

(23) Ibidem.

(24) DE BUEN NESTOR, ob. cit. p-34

(25) Ibidem.

debido a la magnitud e importancia que representa este punto en cualquier política social de Estado, por muy equivocada que ésta sea.

Bajo el muy particular punto de vista de éste autor, el principio de unidad de gestión también se ve afectado a la luz de la nueva ley de la materia y expone así:

"...sin haberse alcanzado de manera total (el principio) ...se pulveriza con la aparición de la AFORES y de sus hijas predilectas las SIEFORES y el nuevo monstruo de la administración de los fondos... conocido como CONSAR..."²⁶

Cabe señalar que los diferentes institutos encargados de prestar la seguridad social en México, impedían la realización del principio de unidad de gestión, por incompatibilidad entre sí, con la aparición de nuevos organismos involucrados en la seguridad social lo hacen casi imposible.

(26) Ibidem.

B) Razón de ser.

La necesidad del ser humano de sentirse seguro y protegido frente a la incertidumbre del futuro que plantea su misma vida, tiene como consecuencia el establecimiento de sistemas de seguridad social en todas nuestras sociedades, lo que provoca la aplicación de infinidad de fórmulas públicas que buscan dar solución a las contingencias que se presentan en la población a que está destinada la seguridad social, cuya organización y logística de captación de recursos y aplicación de beneficios responden o tratan de responder a las necesidades de cada sociedad en particular, que siempre serán de manera diferente y cambiante según el caso, la época, la economía y demás elementos o factores que intervienen.

No importa que tan complejo y variado resulte determinar los pasos que sigue la seguridad social a nivel general, podemos establecer los ejes rectores que guarda cualquier sistema y los propósitos que pretende, definiendo así un perfil central, que cualquier sistema de seguridad social maneja en base a ciertas características invariables.

Primero señalaremos que el propósito fundamental es proteger a la persona y a su familia de contingencias y amenazas que de forma natural se manifiestan en la cotidianidad, como la muerte, la enfermedad, la vejez, el retiro, la pérdida del empleo y los riesgos profesionales.

Los puntos centrales más destacados en los que se finca la seguridad social son los que siguen a continuación:

1.- La seguridad social es el medio a través del cual se intenta amparar al ser humano de las contingencias que se le presentan en la vida y más aún, pretende despertar el máximo desarrollo en sus capacidades, además promueve su bienestar.

2.- Como resulta normal, en las modernas sociedades, la organización de la seguridad social, responde y se ajusta a las necesidades de la población a que se encuentra destinada.

3.- La organización se realiza de manera pública, que trata de ser una respuesta efectiva a los desequilibrios económicos y sociales a los que se enfrenta la sociedad y en la deberán participar activamente los sujetos que intervienen en ella, llamese patrón, trabajador o Estado.

4.- La solidaridad permite que las personas compartan riesgos y beneficios, la misión que ésto genera rebasa el combate a la miseria y marginación, los propósitos intentan incrementar la calidad de vida para todos.

5.- Es un derecho al que no se puede renunciar, que resulta un instrumento de progreso social general en una sociedad.

Al respecto de los puntos anteriores en cuestión el autor José Narro Robles argumenta:

" ... que entre el desarrollo social de un país y la evolución de las modalidades, objetivos y logros de su sistema de seguridad social, existe una profunda vinculación. Es por ello que una forma de promover el crecimiento de una nación, radica en el impulso de su nuevo modelo de seguridad social."²⁷

Según el criterio de Narro Robles, la seguridad social en un país puede cambiar de manera radical siempre y cuando

(27) NARRO ROBLES JOSE, "La Seguridad Social Mexicana en los Albores del Siglo XXI", Ed. F.C.E., ed.lra, Méx., 1993, p-57.

busque cumplir con los fines de la justicia social, además que considera que como área de acción estratégica del Estado, la seguridad social debe evolucionar hacia nuevos horizontes que beneficien el crecimiento de un país.

2.2 LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA PREVISION SOCIAL.

Iniciaremos el tema a desarrollar con la previsión social. "Gramaticalmente previsión, quiere decir acción y efecto de prever, o sea de ver con anticipación, de conocer, conjeturar por algunas señales o indicios, lo que ha de suceder"²⁸. La palabra Social, que se refiere a lo relativo a la sociedad. Conceptos aplicado a nuestro trabajo concretamente podríamos decir que equivale a la acción de disponer lo conveniente para atender a contingencias o necesidades previsibles, que contemplan intereses sociales, no solamente particulares.

En lo conducente dice el Doctor Mario de la Cueva que: "Cuando las clases desheredadas, sienten su impotencia en el presente y ven con el temor del futuro, y se dan cuenta además de que no podrán resolver individualmente el problema de su necesidad, es cuando surge en forma imperativa la previsión social y se pone en práctica el principio de la mutualidad."²⁹

La base de la previsión social lo constituye el ahorro y se establecen medidas colectivas para resolver las necesidades de los económicamente débiles, cabe notar que dichas medidas las encontramos en las llamadas sociedades de socorros mutuos, o mutualidades, existía en ellas una tendencia a asegurar la vida futura de los individuos que las formaban, proporcionándoles condiciones similares a las que tenían durante sus épocas laborables. Es por ello que algunos autores consideran que a través de la previsión

(28) ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Ed. Bibliográfica Argentina, T. XXIII, Buenos Aires, 1967, p-109.

(29) DE LA CUEVA MARIO, "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo", Ed, Porrúa, T. II, Méx. 1979, p-15.

social se crea una relación jurídica entre la sociedad y los trabajadores necesitados en estos aspectos.

Como es lógico suponer las medidas colectivas que adoptaron los asalariados, no generaba una acumulación de recursos suficientes para afrontar las contingencias que se presentaban entre ellos, además esos fondos no servían al renglón tan importante de la salud y aunque lo hubieran considerado no alcanzaban los recursos, en el mismo sentido no cabía la protección vitalicia de los trabajadores.

Aunque los propósitos iniciales de las sociedades mutualistas fundadas en la previsión social fueron nobles, llegó el momento en que no pudieron solventar las aportaciones y se disolvieron. Iniciándose así la evolución de la previsión social, sobre estos lineamientos Miguel Angel Cordini considera que tal progresión obedece a tres factores a saber:

"a) Las nuevas estructuras económicas que dieron lugar a una inmensa cantidad de accidentes en el trabajo hasta entonces insospechados; b) Los siniestros, que se presentaban sin que se pudiese imputar culpa al obrero en particular, y c) Además, estos elementos eran perturbadores y disolventes de la paz social."³⁰

En el momento en que el individuo no puede sostener el compromiso de asumir y resolver sus propias necesidades y que es la sociedad quien debe dar solución a ellas, emerge la seguridad social como sistema de protección del individuo, que de manera integral asume la obligación.

En la definición gramatical de seguridad social y

(30) Apud. MORENO PADILLA JAVIER, ob.cit. p-3-4.

tenemos que, seguridad quiere decir: "fianza u obligación de indemnidad a favor de uno, regularmente en materia de intereses. (Indemnidad es tanto como propiedad, estado o situación del que se está libre de padecer daño o perjuicio)³¹, y el adjetivo social es relativo a la sociedad.

Aunque la seguridad social como tal surge e inicia su funcionamiento en el presente siglo, y en su concepción es más reciente que la idea de la previsión social, abarca no sólo los sistemas de seguros que han sido establecidos, sino toda clase de protección a diversos grupos humanos o sectores de la población. En este orden de ideas estamos de acuerdo con el Doctor Manuel Ossorio y Florit cuando dice:

"...a mi entender el concepto de seguridad social puede tener una interpretación más amplia, porque puede afectar a aspectos de la vida colectiva, inclusive los de orden público, que exceden de lo que se entiende por previsión social, que en el concepto corriente está referido a aquellas contingencias que pueden repercutir en la falta de medios económicos indispensables para cubrir las necesidades de subsistencia, cualquiera que sea su origen o causa determinante".³²

(31) ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, ob. cit. p-109.

(32) Ibidem.

2.3 EL SEGURO SOCIAL.

Alcanzar las metas que propone la seguridad social, requiere de un instrumento muy importante, con el cual se procurarán los medios para llegar a los objetivos esperados, y donde de manera efectiva interviene el Estado, desarrollando planes y programas que incluyen a toda la población, se le denomina Seguro Social.

El primer país en donde se instituye bajo un marco constitucional el seguro social fué Alemania, en el año de 1883, gracias al canciller Bismark, quien estatuyó el Seguro de Enfermedades y Accidentes de Trabajo, los criterios que lo orillaron a tan importante acción, eran de corte político, fué este mismo personaje quien se encargó de difundir los institutos de seguridad social especialmente en Europa.

Como es de suponer el primer punto a tratar con la creación de los institutos de seguridad social es la necesidad de crear un marco jurídico apropiado, que reglamentara su desarrollo y funcionamiento. Así es como nace un derecho de la seguridad social y por otro lado el derecho del seguro social. Respecto del primero Rubén Delgado Moya establece:

"es, como el derecho del trabajo, una rama del Derecho Social, que con sus peculiares normas realiza los fines que por serle propios le han encomendado por el mencionado Derecho Social " agrega más adelante en su obra que la seguridad social comprende tres partes esenciales, bajo las que se desarrolla un plan integral de seguridad y son: "un programa completo de seguros sociales en prestaciones de dinero; un sistema general de subsidios para jóvenes e infantes, independientemente de que sus progenitores ganen dinero o no, y un plan general que atienda a la preservación de la salud en todos sus aspectos para que proteja y mejore

la especie humana.-³³

Por su parte Francisco Díaz Lombardo lo define como:

" la disciplina autónoma del derecho social a fin de organizar a los particulares y al Estado para procurar el mayor bienestar integral de los individuos, para que se desenvuelvan con dignidad". ³⁴

El derecho de la seguridad social se rige por normas en las que se tutela a la especie humana, es un derecho reivindicador con aquéllos que necesitan protección, es decir; los económicamente débiles y organiza a todos los individuos a fin de proporcionarse así mismo beneficios y garantías.

El concepto que Díaz Lombardo nos ofrece para el derecho del seguro social es el que sigue:

"La institución o el instrumento de la seguridad social mediante el cual se tendría que garantizar solidariamente organizados los esfuerzos del Estado y de la población económicamente activa, para garantizar primero los riesgos y contingencias sociales y necesidades a que está expuesta y aquellas que de ellas dependen, a fin de lograr para todos el mayor bienestar social bio-económico y cultural posible". ³⁵

(33) DELGADO MOYA RUBEN, "El Derecho Social del Presente", Ed. Porrúa S.A., ed. Ira. , Méx.1977, p- 135-136.

(34) Apud. MORENO PADILLA JAVIER, ob.cit. p-6.

(35) Ibidem. p-7.

Entonces tenemos que el seguro social es un medio por medio del cual se lograrán los fines de la seguridad social, es una institución con carácter público que se encuentra obligada a entregar prestaciones o subsidios a los derechohabientes económicamente débiles, siempre y cuando se encuentren en los supuestos que la ley de la materia establece, a cambio de una contra prestación denominada cuota o prima.

A) Tipos.
(REGIMENES)

1.- Régimen Obligatorio.

Hace algunos años se presentaron problemas más o menos relevantes en cuanto a la obligatoriedad del seguro social, se enfrentaban puntos de vista de autores a favor y en contra de la libertad del seguro social. Esta cuestión que en su momento fué debatida por autores como el español López Núñez, que defendían la libertad del seguro afirmando que:

"el régimen voluntario tiene mayor virtud educativa, ofrece una noción más fecunda de la responsabilidad personal y proporciona al asegurado la necesaria conciencia de su individualidad y de su independencia."³⁶

El régimen que defendían estudiosos como López Núñez iba en detrimento de los trabajadores, la libertad patronal para asegurarse o no simplemente era ignorada debido a la carga económica que representa para el patrón. En general la doctrina se expresaba en contra del régimen de libertad por ineficaz, y encontramos un número considerable de autores que defendían el régimen de obligatoriedad, podemos citar en particular a Grinda, González Galé, Brentano y Jay entre otros.

Los defensores de este régimen coincidían en que la obligatoriedad no atentaba contra la libertad individual y libera al obrero, impidiendo que sólo un círculo reducido de trabajadores tuvieran acceso a la seguridad social. También afirman que, la independencia personal de un trabajador se genera en mucho por el derecho que tiene a

(36) Apud. ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, ob. cit. p-115.

ser asegurado, derecho que adquiere por su trabajo y que en régimen de libertad quizá no podría ejercer, porque no depende de él.

La controversia sobre el tema ha quedado superada, incluso la Oficina Internacional del Trabajo, organismo muy importante a nivel mundial en materia de trabajo que involucra necesariamente el tema de la seguridad social ha sentado conceptos como el siguiente:

" No habiendo dado el seguro social libre resultados satisfactorios, se ha impuesto la necesidad de establecer el seguro obligatorio...El Estado moderno tiene el derecho y el deber, en interés general de imponer la obligación del seguro. El individuo no puede reivindicar legítimamente un derecho a la imprevisión que puede acabar en caso de invalidez, de muerte prematura o de vejez, dejándole o poniendo a los suyos como una carga o a la colectividad. En todos los continentes y en todos los regímenes políticos, económicos y sociales . . . se reconoce que el seguro obligatorio constituye un elemento esencial de toda política social razonable"³⁷

El texto que antecede nos muestra claramente los criterios más acertados del seguro social en cuanto al régimen bajo el cual debe conducirse, que debe de imponerse inclusive contra la voluntad de los particulares, porque representa el interés de la comunidad.

Es suficiente que una persona de esa colectividad se ubique en el supuesto del nacimiento de una relación laboral para que se genere el deber de inscripción al seguro social, con todos los efectos que esto origina, sin necesidad de

(37) Ibidem.

que intervenga la voluntad de las partes o intervenga la decisión de alguna autoridad. Autores como Moreno Padilla señalan que el argumento anterior representa el régimen obligatorio, pero además se encuentra subdividida esta categoría en otros rubros a saber.

1.1 Régimen Obligatorio en Sentido Estricto.

Es aquél que se presenta entre patrones y trabajadores, con los miembros de sociedades cooperativas de producción, ejidatarios, comuneros, administraciones obreras, colonos y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, sociedades locales o uniones de crédito comprendidas en la Ley de Crédito Agrícola. Como vemos estos sectores de la población deben de adquirir cierta calidad establecida en una ley, para que los rija un sistema de seguridad social forzoso.

1.2 Continuación Voluntaria en el Régimen Obligatorio.

Este es un sistema híbrido en el que se permite otorgar las prestaciones que ofrece el régimen obligatorio a las personas que, habiéndose inscrito inicialmente bajo esta categoría han sido dadas de baja y que de manera voluntaria pretenden continuar con el gozo del seguro social. Opera mediante una solicitud, como este sistema no es tan rígido, es común que los interesados mediante un escrito simple o con dejar de pagar sus cuotas queden liberados del seguro.

1.4 Incorporación Voluntaria al Régimen Obligatorio.

En este régimen surge la posibilidad de extender el régimen obligatorio del seguro social a núcleos de población económicamente débiles, que no se encuentren subordinados jurídicamente a ningún patrón. Bajo algunas modalidades específicas trabajadores independientes como profesionales,

pequeños comerciantes, artesanos o personas no gozan de un salario fijo, además de trabajadores domésticos, ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios o trabajadores del Estado que no tengan seguridad social en un sistema específico, podrán tener derecho a servicios de seguridad social en forma y condiciones establecidas en cada caso. Con esta modalidad se espera que los objetivos de la seguridad social llegen a toda la población del país, incluyendo las zonas rurales que adolecen de protección en ese sentido.

2.- Régimen Voluntario.

Este rubro es complementario de la seguridad social, por medio de éste se contratan seguros no ubicados en el marco legal sino en la voluntad de las partes, por lo que la infraestructura del seguro social se aprovecha, proporcionando servicios a personas que no tenían beneficios de aquél.

Frecuentemente y más por razones de terminología tradicionalmente se le denomina Seguro Facultativo, pero tiene características diferentes. El seguro facultativo no ofrece la alternativa de convenir ya que las prestaciones se encuentran específicamente señaladas en un ordenamiento, no hay posibilidad de modificación en algún punto en particular. Sólo otorga libertad para inscribirse al seguro social.

El seguro voluntario en sentido estricto, queda sujeto a los convenios que se celebran con el instituto del seguro social, en él se establecen condiciones y cuotas a los que se someterán las partes.

2.1 Seguros Adicionales.

En este caso el instituto del seguro social acepta

otorgar prestaciones de naturaleza generalmente económica, que se han pactado entre trabajadores y patrones en contratos ley o colectivos de trabajo; siempre y cuando tales prestaciones adicionales a las que normalmente otorga a los asegurados sean de la misma naturaleza a las que el organismo social otorga por ley. Se trata de una ampliación de los mínimos legales con el objeto de que las empresas puedan aceptar condiciones superiores en los servicios y las prestaciones normales.

B) Sectores que Participan.

Desde sus orígenes el seguro social en México tiene una composición tripartita. La conjunción de los sectores gubernamental, empresarial y de los trabajadores, han hecho que la existencia y conducción del seguro sea más sólida. De esa manera la Asamblea General, el Consejo Técnico, la Comisión de Vigilancia y la Dirección General, son los órganos superiores del organismo social, los trabajos y servicios que proporciona el Instituto Social, son el resultado de la representación de los tres sectores.

El financiamiento de los seguros y la prestaciones que se otorgan se generan a través de las cotizaciones tripartitas. En principio la seguridad social corre a cargo de patrones, trabajadores y el Estado, que se interesan en la salud y el desarrollo que de manera integral merecen los beneficiarios del seguro social. Con la evolución del seguro social, cabe la posibilidad de que otros sectores de la población distintos a los enunciados y que no sostengan una relación laboral, puedan ampliar el concepto tripartita de cotización al seguro social. Por otro lado el monto de las cuotas varía en porcentajes en base al salario y dependiendo del grado de clasificación de riesgos de trabajo o siniestralidad de la empresa.

Es gracias a la participación tripartita y a la sociedad en general, que se han logrado extender programas que proporcionan seguridad social, no solo a los asegurados sino a la población en general y se trata de dar respuestas positivas a las demandas de la comunidad.

C) Sujetos Beneficiados.

La seguridad social está dirigida a la colectividad, un grupo humano que deberá de dividirse y clasificarse, a fin de que cada integrante de la sociedad reciba los beneficios que brinda la seguridad social, para lo que se necesita establecer y precisar las aportaciones que corresponden de acuerdo a los ingresos que individualmente percibe cada persona, de la misma manera en la recepción equitativa de beneficios.

Las categorías que a continuación se expresan, engloban a toda la población que se protege en el seguro social:

1.- Derechohabiente.

Es toda la población protegida por el seguro social, en términos de ley, son todas las personas favorecidas por un derecho legalmente consignado y reconocido.

2.- Asegurados.

Son los sujetos que aportan su cuota al seguro o aquéllas que otra persona cotiza a su favor en términos legales, también resultan obligados con el instituto a proporcionar información o elementos necesarios para precisar la naturaleza y cuantía de las obligaciones a su cargo. Pero en realidad sus responsabilidades son mínimas y mayores los derechos a su favor.

3.- Beneficiarios.

Son los familiares del asegurado con derecho a recibir la seguridad social, son de manera excluyente los más cercanos y que primordialmente podrían sufrir las consecuencias de una contingencia, se limitan al cónyuge,

concubina o concubino, hijos y padres.

La protección de la familia en este sentido es muy limitada y no se puede ampliar por cuestión de costos, que impide el desarrollo de la institución social.

4.- Pensionados.

Son personas que han generado la acumulación de un determinado número de aportaciones económicas al seguro social, o bien a través del reconocimiento de un derecho derivado de lazos familiares que se les reconoce el merecimiento de una pensión. Este grupo en especial es uno de los que más demandan mejoras en su situación económica, lo que reclaman no es otra cosa que una vida digna; justicia social.

5.- Sujetos Obligados.

Son las personas que deben de inscribirse al seguro y deben incorporar a otras por virtud de una relación laboral, por lo que deben de hacer las retenciones económicas correspondientes y cumplir con las obligaciones que la ley de la materia les impone.

6.- Solidariohabientes.

Dentro de esta categoría se consideran a las clases económicamente marginadas, que se sale de la esfera tradicional de la seguridad social. Es incongruente que la seguridad social pretenda llegar preferentemente a los más desprotegidos y que las personas ubicadas en este renglón no tengan acceso a los beneficios que ésta brinda. Habrá que buscar los mecanismos idóneos a fin de incorporar este sector de la población a la seguridad social.

El maestro Narro Robles anota algunos datos estadísticos respecto de la clasificación que acabamos de hacer, que nos parecen interesantes y a la letra dice:

" La población derechohabiente del Instituto se integra de la siguiente manera: un poco más del 26 % por los asegurados permanentes, casi dos terceras partes por sus familiares y el 10 % restante por los asegurados eventuales, los pensionados y sus familiares."³⁸

(38) NARRO ROBLES JOSE, Ob cit. p-73.

D) Riesgos que Protege.

La Ley del Seguro Social (LSS en lo siguiente) en su artículo 7o. dice que " El Seguro Social cubre las contingencias y proporciona los servicios que se especifican a propósito de cada régimen particular..." (es decir régimen obligatorio y voluntario), no utiliza la palabra riesgo, quizá porque tal vocablo se utiliza en el derecho civil para identificar no sólo las consecuencias de un acontecimiento sino la responsabilidad del sujeto y por tanto la reparación del daño y la cobertura del perjuicio. En los seguros sociales no se finca responsabilidad alguna, excepto claro cuando se habla de dolo o culpa, el seguro solo se encarga de prestar auxilio al sujeto que ha sufrido una CONTINGENCIA, término que se adapta más a la terminología de los seguros sociales.

Aunque en un primer momento la LSS atinadamente utiliza el término de contingencia, en los numerales correspondientes a los regímenes utiliza el término de riesgo como sinónimo de contingencia. Existen autores que defienden uno y otro término en la doctrina de la seguridad social, para los fines de nuestro trabajo no resulta crucial involucrarnos en la discusión y solo anotaremos que nos parece recomendable utilizar el término de contingencia. Pero seguiremos la terminología que utiliza la LSS para evitar confusiones.

Existen tantas clasificaciones respecto de los riesgos que ampara el seguro social, como autores han hablado del tema en cuestión. Una de la más importantes anota que todos los riesgos sociales pueden resumirse en uno solo; la pérdida del salario, de lo que se desprende que el seguro también será uno solo. La teoría que se contrapone a estos argumentos dice que los riesgos son múltiples y que la causa generadora es distinta en cada caso, en consecuencia

habrá tantas clases de seguros como riesgos protegidos. Para los fines de este trabajo lo que debe interesarnos es que a través del seguro se cubren los riesgos y que para el Dr. Manuel Ossorio se clasifican de la siguiente manera:

" ... en mi opinión ... los riesgos afectan a las posibilidades de trabajo y, consecuentemente, de ganancias, arrancan de dos situaciones esenciales. En una de ellas están aquellos cuya producción es eventual y en la otra aquellos cuya producción resulta inevitable. Dentro de cada uno de los grupos, la división debe establecerse conforme a la similitud de perjuicios."³⁹

Para ejemplificar las palabras del Dr. Ossorio hemos realizado específicamente la siguiente clasificación:

1.- Riesgos eventuales.

Donde encontramos ubicados a:

a) Los de consecuencias transitorias.

Que comprende la enfermedad, la maternidad. Así mismo dentro del rubro de enfermedad encontramos que se subdivide en: enfermedad profesional y no profesional de la que puede derivar la invalidez y accidente de trabajo que producen incapacidad temporal.

b) Las consecuencias permanentes.

Encontramos a los accidentes de trabajo, las enfermedades de trabajo y las enfermedades no profesionales que producen incapacidad permanente.

(39) ENCICLOPEDIA JURÍDICA ONEBA, ob.cit. p-113.

2.- Riesgos inevitables.

Dentro de ellos están la vejez, cesantía en edad avanzada y la muerte.

La clasificación de los riesgos antes detallada, no resulta necesariamente la que siguen todos los institutos sociales, en algunos casos el agrupamiento de los riesgos es distinto. Pero si hablamos doctrinalmente, la ordenación en los rubros antes descritos satisface los diversos criterios al respecto.

E) Prestaciones que Otorga.

Los beneficios a que tienen derecho los asegurados sus familias y los pensionados, se le denomina prestaciones; siempre y cuando con motivo de una contingencia impida la posibilidad del salario a la persona asegurada, o en el caso de los pensionados; haber cotizado un determinado número de aportaciones al seguro social o encontrarse en edad de retiro laboral. Las prestaciones se dividen de la siguiente manera:

1.- Prestaciones en especie o médicas.

Implica una atención integral para el individuo que ha caído en enfermedad, ha sufrido un accidente o en el caso de la mujer, la atención del embarazo, alumbramiento y el puerperio ,ayuda para la lactancia durante seis meses y una canastilla al nacer el hijo.

Las causas, orígenes y responsables que dan nacimiento al derecho de recibir las prestaciones en especie no importa, solamente preocupa la salud y la integridad no sólo física de la persona también su equilibrio interno, en otras palabras; el bienestar, que recordemos es uno de los objetivos de la seguridad social.

Las principales prestaciones de esta clasificación son: la asistencia médica, concepto que implica la consulta, el diagnóstico, la curación, atención quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria. Los aparatos de prótesis y ortopedia también se encuentran contemplados conjuntamente con las actividades propias de la rehabilitación es su caso.

En conclusión podemos señalar que dentro de este tipo de prestaciones se debe atender a los aspectos esenciales de la medicina preventiva, curativa y de rehabilitación.

2.- Prestaciones en dinero.

Con ellas se intenta que la persona siga conservando capacidad económica en los casos que ha perdido el salario, a su vez se subdividen en:

Subsidios.- Están limitados solo a los asegurados, se otorgan de manera más pronta cuando se ha sufrido una contingencia, de manera que el asegurado se encuentra inhabilitado para trabajar, pero no se ha determinado si se encuentra capacitado para trabajar, o bien aún no se declara una incapacidad permanente parcial o total. Su otorgamiento debe comprender tiempos reducidos que permitan sufragar gastos normales al asegurado y de sus familiares, la LSS establece que el pago de los subsidios se harán por períodos vencidos no mayores de siete días.

Ayudas.- Son prestaciones que de manera ocasional se proporcionan a personas que se encuentran en situaciones un tanto especiales, no se pretende cubrir una necesidad ocasionada por una contingencia, solo disminuir los efectos que produce, las más importantes son:

Ayuda asistencial.- La recibe el pensionado por invalidez que por su estado de físico o de salud, necesita la asistencia de una persona de manera permanente y consistirá en el aumento de su pensión hasta en un veinte por ciento.

Ayuda para gastos de matrimonio.- Bajo este rubro el asegurado podrá retirar de su cuenta individual, por concepto de ayuda para gastos de matrimonio, la cantidad equivalente a treinta días de salario mínimo, siempre y cuando acredite los requisitos que la LSS establece para el caso concreto.

Ayuda para gastos de funeral. En este caso el pago es de

sesenta días de salario mínimo en el Distrito Federal, esta ayuda se realizará en favor preferentemente de un familiar del asegurado fallecido, siempre y cuando presente copia del acta de defunción y la cuenta de los gastos funerarios.

Asignación.- La LSS contempla bajo este carácter a las asignaciones familiares, que son aquéllas que por concepto de apoyo en alguna carga familiar se le otorgan al pensionado, cuando dependen de él hijos, padres, cónyuge o concubina o concubino, el poyo económico se determina por porcentaje dependiendo de la cuantía de la pensión.

Pensión.- Es la retribución económica que se le otoga al trabajador al retirarse de la vida laboral, ya sea por haber cumplido un determinado tiempo de servicios o bien por padecer alguna incapacidad permanente para el trabajo. El pago se realiza en efectivo, puede ser entregado a los beneficiarios de dichos trabajadores en caso de muerte de éstos.

La prestación de la pensión a los trabajadores es un logro relativamente reciente, cabe señalar que desde las primeras convenciones internacionales sobre seguridad social se acoge esta necesidad, sobre este punto, Ingrid Brena dice lo siguiente:

" ...Aprobados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT),...los convenios 17, 18 y 19, de la séptima reunión de 1925 ... en los que se planteó el pago de indemnizaciones o pensiones a los familiares de los trabajadores que se hubiesen fallecido a consecuencia de un riesgo profesional; pero no fué hasta la décimo-séptima reunión, el año de 1933, donde se estableció la obligación patronal de otorgar seguros por vejez, invalidez y muerte, consistentes

en el pago de prestaciones periódicas que constituyeron lo que en términos comunes se ha denominado pensión⁴⁰

Fue en Gran Bretaña donde se implantó el primer régimen importante de pensiones, gracias a William Beveridge, autor del llamado plan de Beveridge, que se le dió a la pensión una función social, la reconoció como un derecho del trabajador a una existencia digna después de su retiro laboral.

La pensión representa una prestación de suma importancia, quizá la de más destacada y controvertida de los últimos tiempos, justifica en gran medida la propia existencia del seguro social. Por otra parte el monto de las pensiones es variada, en algunos países se restringe la cantidad en pagos fijos proporcionales al salario o a las aportaciones hechas al fondo de pensiones, otros países la señalan por porcentajes, es decir la ley señala el monto de la pensión que corresponde a cada persona.

La nueva LSS del 21 de diciembre de 1995, surge con la finalidad de mejorar la seguridad social en México y proporcionar a los pensionados una mejor calidad de vida de la que venían disfrutando con el antiguo régimen pensionario del seguro social.

Indemnización.- No resulta el término más apropiado en la seguridad social, ya que implica la rescisión de un daño o perjuicio para lo que se necesita identificar al sujeto responsable del acontecimiento que origina la contingencia, recordemos que el seguro social no busca responsables sino proporcionar el bienestar al individuo que la sufre. No obstante la observación la LSS, utiliza el

(40) DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, ob.cit. pág.81

término de indemnización cuando se refiere a la cuantía mínima que deberá recibir un pensionado por incapacidad permanente parcial o total y los diferentes criterios que deberán de asumirse para fijar la pensión a la que tiene derecho.

3.- Prestaciones sociales.

Estas prestaciones obedecen a la necesidad de ampliar la acción de los seguros sociales en todos los países, ya que las necesidades sociales rebasan los medios de protección que utilizan las instituciones de seguridad social. El vacío social que deja el seguro y las demás instituciones de carácter social, se trata de llenar con una serie de servicios sociales a título de prestaciones, que intentan llegar a toda la población y en especial a las clases más marginadas.

Según nos señala Margarita García en su obra "La seguridad social y la población marginada en México", que en atención a los niveles de vida de una comunidad se pueden anotar los siguientes tipos de prestaciones sociales que ofrece la seguridad social:

- 1.- Aumento de los ingresos familiares.
- 2.- Distribución adecuada de los ingresos familiares.
- 3.- Acción para modificar las condiciones negativas de las viviendas.
- 4.- Bases de una nueva alimentación.
- 5.- Mejoramiento del vestido.
- 6.- Servicios en favor de la infancia
- 7.- Trabajos para el progreso de la comunidad.
- 8.- Medios para una sana utilización del tiempo libre.
- 9.- Programa de salud integral.

Los medios educativos, de adiestramiento, enseñanza práctica y capacitación para el trabajo ...son determinantes en las prestaciones sociales."⁴¹

En la LSS las prestaciones sociales están divididas en dos rubros a saber; uno denominado institucionales y el otro de solidaridad social.

El primer grupo se encuentra dirigido en atención a los pensionados y jubilados por el seguro social, con estas prestaciones se pretende que los individuos gocen de una mayor protección en el campo médico de prevención y cuidado de la salud, se mejore su economía e integridad familiar, no solo con acciones del seguro social, sino también con prerrogativas, preferencias y servicios que contribuyan al bienestar, mismas que se otorgarán a través de la coordinación y concertación con entidades administrativas públicas a nivel federal, estatal y municipal, además de las que se puedan obtener de entidades privadas y sociales.

El rubro de las prestaciones sociales llamado de solidaridad social, está destinado a favor de los núcleos de población marginada rural, suburbana y urbana y que el Poder Ejecutivo Federal considere sujetos de solidaridad social, las acciones que se toman son la atención comunitaria en salud, farmacéutica e incluso hospitalaria.

El financiamiento de la solidaridad social corre a cargo de la Federación, también los beneficiarios contribuyen a él con aportaciones en efectivo o con trabajos a favor de su comunidad. Por ningún motivo la prestación de estos servicios podrán causar perjuicio en el otorgamiento de las prestaciones a que tienen derecho los trabajadores y beneficiarios del régimen obligatorio del seguro social.

(41) GARCIA FLORES MARGARITA, ob. cit. p-123.

El rubro de las prestaciones sociales llamado de solidaridad social, está destinado a favor de los núcleos de población marginada rural, suburbana y urbana y que el Poder Ejecutivo Federal considere sujetos de solidaridad social, las acciones que se toman son la atención comunitaria en salud, farmacéutica e incluso hospitalaria.

El financiamiento de la solidaridad social corre a cargo de la Federación, también los beneficiarios contribuyen a él con aportaciones en efectivo o con trabajos a favor de su comunidad. Por ningún motivo la prestación de estos servicios podrá causar perjuicio en el otorgamiento de las prestaciones a que tienen derecho los trabajadores y beneficiarios del régimen obligatorio del seguro social.

La coordinación en este caso será con instituciones de seguridad social y la Secretaría de Salud.

CAPÍTULO TERCERO

*MARCO JURÍDICO DE LA
SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO*

MARCO JURIDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

3.1 CONSTITUCION.

El movimiento armado que dió inicio en 1910 y que pretendía la realización de una vida democrática en la nación mexicana, vio materializado uno de los más ambiciosos sueños por los que tuvo lugar la lucha armada; incluir el derecho de la seguridad social en el nuevo orden jurídico constitucional de 1917, que encontró viabilidad real en el establecimiento del instituto del seguro social.

La Carta Magna mexicana del '17 a diferencia de las Constituciones que le antecedieron manifiesta un contenido eminentemente social, es con esta Carta Máxima que se inicia por primera vez a nivel mundial una nueva e innovadora corriente en materia de constitucionalismo, que incluye el elemento social, donde no es posible ignorar la importancia que representan las masas populares, en el desarrollo y devenir de los pueblos. Con el reconocimiento de los derechos sociales en México, surge la imperiosa necesidad de cambiar las añejas fórmulas de los regímenes constitucionales en todas las naciones.

La sociedad mexicana ha sufrido cambios a nivel político, social y cultural, lo que ha provocado de igual manera cambios a la Ley Fundamental de 1917, con el propósito de adaptarla a la actualidad que vive la población en México. Algunos autores de derecho afirman que las reformas que ha sufrido la Constitución llega a más de trecientas y que si bien es cierto que con ella se sentó el precedente del nuevo sistema constitucional social, también lo es por otra parte, que ingresa el concepto de reformabilidad constitucional, en virtud de la cambiante realidad que viven las sociedades, apesar de ello no altera la esencia de los principios que originalmente le formaron.

A) Artículo 1o.

Este precepto reza así: "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece."

Este artículo constitucional se clasifica dentro de las llamadas garantías individuales de igualdad, la inclusión de éstas en la Carta Magna constituye parte de la finalidad general que persigue el Estado, que es lo concerniente al interés por la procuración de bienestar social y de ese modo se intenta llegar de manera individual a los miembros de la sociedad, otorgando ciertas prerrogativas de carácter fundamental.

El llamado principio de igualdad que incluye a todos los habitantes del país, radica en el goce de todos y cada uno de los derechos que se consagran en la Constitución, sin importar condición alguna del individuo como, raza, religión, sexo, nacionalidad y otros.

Por otra parte cuando la norma jurídica en comento hace mención a "...todo individuo", se refiere según lo han interpretado la jurisprudencia y la doctrina a la persona jurídica, es decir, de manera individual y colectiva, tomando en consideración que la misma Constitución Federal consagra varios derechos de carácter social que corresponden a grupos o a sectores que pueden ejercer esos derechos, así como las sociedades y asociaciones que son titulares de los mismos.

Son varios los aspectos que se desprenden del artículo primero constitucional, pero básicamente podemos destacar lo siguiente:

1.- Todas las personas que habiten en el territorio mexicano gozan de los derechos que se consagran en la Constitución Federal y;

2.- Esos derechos no pueden suspenderse o restringirse sino en los casos y bajo las condiciones que la propia Ley Suprema establece. Además las disposiciones contenidas en la norma en estudio, fueron creadas pensando en el bienestar social, objetivo fundamental de la seguridad social, tema que nos ocupa en este trabajo.

B) Artículo 4o.

Cuando se expidió la Constitución Federal de 1917, el precepto en comento consignó la libertad de trabajo, expresaba en ese sentido que: " A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos...". El artículo que constaba de dos párrafos, fué agregado totalmente al artículo 5o., a través de una reforma que tuvo lugar en el año de 1974, hasta la fecha forman parte de la mencionada norma constitucional. Por lo que hace al artículo 4o. se le integraron otras garantías individuales consideradas indispensables.

Se considera que con la iniciativa fechada el 18 de septiembre del año citado, y que se presentó al Congreso de la Unión por el licenciado Luis Echeverría, en ese entonces Presidente de la República, se logró una de las más grandes aspiraciones del sexo femenino: consagrar la igualdad jurídica del hombre y la mujer en una ley. La reforma obedeció a que era inminente e innegable la integración de la mujer a la vida del país y justo era que participara con libertad y responsabilidad al lado del varón en la toma de decisiones nacionales, y por otro lado en el disfrute y ejercicio de los derechos ya reconocidos, sin olvidar las responsabilidades que también le corresponderían.

Estudiosos del derecho como el maestro Burgoa, opinan que tal declaración de igualdad entre ambos sexos, es por demás innecesaria, argumenta que desde un punto de vista civil, político, administrativo y cultural, la mujer ha tenido los mismos derechos que el varón, en lo que toca a la materia laboral y penal, incluso en algunas situaciones contienen disposiciones protectoras en beneficio de la mujer, por otro lado, dice este autor, que la declaración dogmática del artículo 4o. de que la mujer y el hombre "son

iguales ante la ley", es contraria a la condición natural de las personas pertenecientes a ambos sexos, resulta entonces que la igualdad legal absoluta no puede jamás existir.

Continúa diciendo el maestro Burgos en su tratado sobre Garantías Individuales que, es inútil la declaración de igualdad ante la ley de ambos sexos, porque tanto hombre como mujer es su carácter de gobernados, son titulares de las mismas garantías que consagra la Constitución.

Además de la aceptación y el reconocimiento de la igualdad jurídica del hombre y la mujer en el artículo 4o., se dispuso en el texto del mismo precepto que, toda persona tiene derecho a decidir libre y responsablemente e informada el número y espaciamiento de los hijos que desea tener, este derecho implica por una parte, la libertad, responsabilidad e información que de manera compartida deben adoptar hombres y mujeres, cuando se trata de vida en común; y por la otra, la incorporación de valores culturales relacionados con la actividad reproductiva del ser humano, encaminados a decidir sin coacción el número de hijos y el tiempo de espera entre uno y otro, cuya decisión debe fundamentarse necesariamente en el amor y la comprensión de la pareja.

Respecto a la fracción comentada en el párrafo anterior, la observación que hace el maestro Ignacio Burgos resulta interesante, expone en su obra que, la norma señalada solo hace una mera repetición normativa de lo que hombre y mujer pueden hacer física y mentalmente, lo que no representa ninguna garantía individual, caso contrario si se expusiera en el texto del multicitado artículo que, la autoridad tiene la obligación pasiva de no determinar, por ningún acto de autoridad, el número y espaciamiento de los hijos que una pareja desee tener.

Con fecha de tres de febrero de 1983, se publicó en el

Diario Oficial de la Federación, una adición más a este artículo, en el cual se consagró el derecho a la protección de la salud. A la letra dice el tercer párrafo aludido:

"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución."

En su opinión el maestro Santiago Barajas Montes de Oca, los propósitos de este derechos son los siguientes:

1o.- Lograr el bienestar físico y mental del mexicano, contribuyendo el Estado al ejercicio pleno de sus capacidades humanas;

2o.- Prolongar y mejorar la calidad de vida en todos nuestros sectores sociales, sobre todo los más desprotegidos, a quienes es preciso otorgar los valores que coadyuvan a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo armónico de la sociedad;

3o.- Crear y extender, en lo posible, toda la clase de actitudes solidarias y responsables de la población, tanto en la preservación y conservación de la salud, como en el mejoramiento y restauración de las condiciones generales de vida, con la idea de lograr para el mexicano una existencia más decorosa;

4o.- El disfrute de servicios de salud y asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de nuestra población;

5o. Impulsar los conocimientos técnicos y sociales para

el adecuado aprovechamiento y empleo de los servicios de salud, y

60. Desarrollar la enseñanza e investigación científica y tecnológica para la salud.-²⁴

Las finalidades que el derecho a la salud persigue, según lo que antecede, han servido para elaborar un ambicioso programa de salud, que intenta proporcionar los servicios que cumplirían con los cometidos implícitos en la norma constitucional, con organismos como el Sistema Nacional de Salud, constituido por dependencias y entidades de la administración pública federal, personas físicas y morales de sectores social y privado, obviamente ligados con el ramo de salud, se intenta cumplir con los propósitos constitucionales señalados con antelación.

La realización de los propósitos constitucionales en materia de salud, se desarrollan en el corto y mediano plazo, según el alcance de sus metas, así tenemos que los considerados para realizarse en el mediano plazo serían en general:

1.- proporcionar servicios de salud a toda la población, con atención prioritaria a los problemas sanitarios y de las situaciones que puedan causar o causen algún daño a la salud.

2.- Contribuir al desarrollo demográfico y armónico del país.

(42) PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada", ed. 5ta. Méx. 1994, p-21.

3.- Impulsar actividades científicas y tecnológicas en materia de salud, tanto en universidades y centros de educación superior, como en centros hospitalarios o clínicas destinadas a la atención de la población menos protegida.

Entre los programas a desarrollar en el corto plazo, y que pretenden cumplir con los propósitos constitucionales del derecho a la salud, encontramos los siguientes:

1.- Colaborar al bienestar social mediante servicios adicionales de asistencia pública.

2.- Impulsar métodos racionales de administración y empleo de los recursos humanos para mejorar la salud.

3.- Coordinar a todas las instituciones de salud y educativas en la formación y capacitación de los recursos humanos para la salud y,

4.- Distribuir del modo más conveniente dichos recursos humanos.

La planeación, organización y funcionamiento del sistema de salud, se rige por la Ley General de Salud, publicada el siete de febrero de 1984, el cumplimiento de las disposiciones reglamentaria corresponde a la Secretaría de Salud. Es esta Secretaría de Estado es la encargada de conducir adecuadamente la política necesaria, la estrategia y la actividad administrativa a fin de dar cumplimiento a los postulados contenidos en la norma constitucional. Inclusive tiene facultad para establecer los cambios necesarios a efecto de que todas las instituciones que prestan los servicios de salud, cumplan con sus obligaciones legales y adopten sus sistemas operativos en todas sus fases y proyectos, al programa nacional de salud.

En el penúltimo párrafo del artículo estudiado, encontramos plasmado el derecho que tiene la familia mexicana a una vivienda digna y decorosa, de la misma manera que el derecho a la salud, esta garantía se encuentra protegida por leyes especiales.

La necesidad de habitación ha constituido una gran preocupación en todas las épocas de la humanidad, pero de manera más clara creemos que el propósito constitucional en este párrafo, obedece a que no se desea que la familia mexicana siga viviendo en asentamientos irregulares, (que causan tantos problemas de salud, que no cuentan con los servicios públicos necesarios y demás), habitaciones improvisadas, faltas de higiene, y muchas más incomodidades. Se pretende impedir el deterioro social de la familia por falta de una vivienda digna, que permita el desarrollo individual y de conjunto de los miembros de la misma.

el párrafo último del artículo objeto de nuestro estudio, se refiere a la protección de los menores y dice así:

" Es deber de los padres preservar el derechos de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas."

Algunos autores de derecho consideran que la incorporación de este derecho en la Constitución general es innecesaria, ya que las normas del derecho común tutelan las garantías a que tienen derecho el menor, que están encaminadas al normal desarrollo de su vida presente y futura.

La necesidad de protección de las garantías del menor en un orden jurídico de mayor jerarquía, se atribuye al

fenómeno social que viven los menores, donde existe una gran explotación tanto económica, como sexual, además del maltrato de que son víctimas y muchas otras circunstancias adversas y crueles de que son objeto.

Finalmente la última incorporación que ha sufrido el precepto multicitado es, el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992. Que en la actualidad se encuentra como primer párrafo y señala:

"La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que ellos sean parte se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley."

Casi al cumplirse cinco siglos del encuentro de las dos culturas que dieron nacimiento a lo que hoy conocemos como la nación mexicana, se incorpora por primera vez en el texto de nuestra ley fundamental, el reconocimiento de los pueblos indígenas de México, la declaración de existencia de estos pueblos, que implica la composición pluricultural de la nación.

Esta reforma se da en el contexto de los derechos humanos de la llamada tercera generación (derecho de los pueblos y de las naciones), el disfrute de los derechos humanos en ese sentido corresponde a toda la sociedad, para mantenerse en estabilidad social y subsistencia, es de esta manera que se incluye a los grupos indígenas, que por condiciones sociales de marginación, han resultado ajenos incluso al disfrute de los derechos humanos.

Debe de reconocerse que falta mucho por hacer por nuestros hermanos indígenas, la realidad que viven a lo largo y ancho de la República Mexicana nos deja mucho en que pensar y mucho más por hacer, no basta con la base constitucional tan atinadamente elaborada, hace falta un acercamiento real para identificar los derechos que como grupo social les corresponde.

C) Artículo 123, apartado "A"

En el discurso inaugural que daba inicio a las sesiones del Congreso Constituyente de 1916, se emprendió el primer paso de un recorrido por un camino muy diferente al que se tenía trazado en la concepción de la Constitución mexicana. Por lo que una cosa fueron los proyectos y otra muy diferente los resultado de esas memorables sesiones.

El Congreso nombró una comisión encargada de realizar el dictámen en materia laboral y que daría forma a la norma constitucional correspondiente, esta comisión fué integrada por el general Francisco J. Múgica, Alberto Román, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga.

Fué el día 26 de diciembre de 1916, cuando un grupo de diputados entre los que se encontraban Cándido Aguilar, Heriberto Jara y Héctor Victoria, pidieron que se suspendiera el dictámen que la comisión encargada de realizar el proyecto en materia laboral había presentado, en virtud de algunas consideraciones propuestas por ellos.

La actitud de este grupo de diputados obedecía en concreto a la declaración genérica de que; nadie podría ser obligado a prestar trabajos personales sin justa retribución; como parte primera del artículo que protegería el derecho del trabajo, la parte restante y complementaria del precepto fijaba que la duración del contrato de trabajo tendría como duración máximo de un año y agregaba la prohibición del trabajo nocturno en las industrias para niños y mujeres y que la duración de la jornada de trabajo sería de ocho horas, por último comprendía la obligación del descanso semanal. Los aspectos que comprendía el artículo no llenaba las expectativas que los diputados inconformes pretendían; razón suficiente para impugnar la propuesta expuesta.

La historia cuenta que, en aquella sesión se inició una discusión a consecuencia de la propuesta de suspensión del multicitado proyecto, porque no acababa de convecer a los diputados interesados en la cuestión, fué así que el diputado Martí Lizardi haciendo uso de la palabra, pronunciaría una de las frases que han pasado a la historia y refiriéndose al proyecto mencionado manifestó:

" Este último párrafo desde donde principia diciendo: La jornada máxima de trabajo no excederá de ocho horas, le queda al artículo exactamente como un par de pistolas a un Santo Cristo"⁴³

Fueron esas palabras las que destaron una infinidad de aportaciones en la participación de la propia discusión del tema, y la historia no olvida tampoco la réplica que a las ideas de Lizardi haría el diputado obrero, Von Versen expresando lo siguiente:

" ... y vengo a decir también a los señores de la comisión que no teman a lo que el decía el señor licenciado Lizardi, que ese artículo se iba a parecer a un Santo Cristo con un par de pistolas, yo desearía que los señores de la comisión no tuvieran ese miedo, porque si es preciso para garantizar las libertades del pueblo que ese Santo Cristo tenga polainas y 30-30, ¡bueno!..."⁴⁴

Las sesiones del aquel Congreso, fueron quizá las más emotivas y memorables en la historia del constitucionalismo en México, fué como dijo Von Versen, que se pusieron las polainas y el 30-30 y se decidió formular un capítulo especial relativo al trabajo.

(43) INEHRM Y SECRETARIA DE GOBERNACION, ob. cit. p-80

(44) Ibidem.

Las garantías que consagró el texto original del artículo 123, las podríamos resumir a grandes rasgos de esta manera:

1.- El artículo representa el punto de partida de los derechos sociales, lo implica que nunca se podrán conceder derechos inferiores a los consagrados en la norma constitucional.

2.- La jornada diurna de trabajo máximo de ocho horas y de seis para la nocturna, se reguló laborar más tiempo del antes señalado en " circunstancias extraordinarias", siempre y cuando el pago fuera el doble de lo normal y limitando no exceder de tres horas diarias, ni tres veces consecutivas.

3.- Se protege a los menores trabajadores, fijando la edad mínima para laborar en doce años, estableciendo también la jornada de trabajo máxima de seis horas para los menores de dieciséis años y prohibiendo que desempeñaran labores insalubres y peligrosas. También se prohíbe el trabajo extraordinario para ellos.

4.- Se protege la maternidad en la mujer, prohibiendo que desempeñen trabajos que exijan un esfuerzo físico considerable, se otorgó el derecho a un descanso antes del parto, se fijó también el derecho que tiene la madre a la lactancia, concediendo descansos " para amamantar a los hijos". Se brindaron otras prerrogativas como la prohibición del trabajo en tiempo extra y al igual que los menores la prohibición del desempeño de trabajos peligrosos o insalubres.

5.- La consagración del salario mínimo, que pretendía cumplir con la necesidades básicas de un jefe de familia, otorga la protección absoluta del salario, reconocido como inembargable, y sin poder ser objeto de descuento o

ESTA TESIS NO PUEDE
CALAR DE LA ADMINISTRACION

compensación. Surge el derecho a participar en las utilidades de la empresa y el principio de igualdad de salario a trabajo igual, " sin tener en cuenta sexo o nacionalidad ", sin olvidar la orden en el pago del salario, que debía realizarse en moneda del curso legal, sin utilizar algún signo representativo que pretendiera sustituir a la moneda tales como: vales, fichas, mercancías, o cualquier otro similar.

6.- Se contempla el derecho de asociación profesional, al reconocer la organización sindical de los trabajadores, el derecho de huelga y por otro lado el derecho al paro de los empresarios.

7.- Se contempló el derecho de los trabajadores a obtener habitaciones cómodas e higiénicas y la obligación patronal a destinar lugares para el establecimiento de mercados públicos, centros recreativos y servicios municipales. Prohibición del establecimiento de casas de juego de azar o que vendieran bebidas embriagantes en los centros laborales.

8.- El establecimiento de tribunales especiales en materia de trabajo: conciliación y arbitraje.

9.- Fincar responsabilidad al patrón por riesgos profesionales, cuando el trabajador sufriera accidente o enfermedad y la obligación de observar las normas de higiene y seguridad para prevenir accidentes.

10.- En mayor rango y que a los intereses de nuestro trabajo compete, se incluyó en el artículo 123, el primer antecedente inmediato del seguro social, se definió de "utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos"

Fué así que a las 22:15 horas del 23 de enero de 1917, se cerró la histórica discusión sobre el tema en el Congreso Constituyente, naciendo así el texto definitivo del artículo 123, un legado profundamente revolucionario y que de manera quizá burda acabamos de desglosar.

Las reformas o adiciones que ha sufrido el precepto constitucional que comentamos llega a cerca de veinte.

La primera reforma se realizó con el objeto de federalizar la legislación laboral, por lo que apartir de 1929, el Congreso legislaría en materia de trabajo, (recordemos que originalmente las entidades federativas tenía la atribución de hacerlo), promulgando la primera Ley Federal del Trabajo que entraría en vigor el 18 de agosto de 1931 y declarando de utilidad pública la expedición de la Ley de Seguro Social.

En la segunda reforma del 4 de noviembre de 1933, se adicionó la fracción IX, se amplían funciones a los tribunales laborales; a las de conciliación se le agregan las de arbitraje y determina también, que si las comisiones encargadas de los salarios mínimos no se ponían de acuerdo, la autoridad que resolvería sería la Junta de Central de Conciliación y Arbitraje respectiva.

La tercera reforma, suprime el párrafo que asimilaba a los miembros del Ejército Nacional a los empleados de los establecimientos militares. (31 de diciembre de 1938)

La cuarta reforma dió amparo constitucional a la formación de la Junta de Conciliación y Arbitraje, que dicho sea de paso ya existía de todas formas, y traslada las especificaciones contempladas en la fracción X del artículo 73, a la fracción XXXI del 123.

El 5 de diciembre de 1960, se publicó la reforma que

reincorpora al texto constitucional los derechos de los trabajadores al servicios de los poderes de la unión, de los territorios federales y del Departamento del Distrito Federal, dejando como Apartado "A" al texto anterior.

La reforma publicada el 27 de diciembre de 1961, sólo comprende un agregado al segundo párrafo de la fracción IV del apartado " B ", se trata de una simple aclaración del alcance de la fracción.

La séptima reforma publicada el 21 de noviembre de 1962, es en su conjunto la de mayor volumen, fué hecha a iniciativa del Presidente Adolfo López Mateos, al respecto Braulio Ramírez nos comenta:

" ...comprendió una importante miselánea que fue desde una mayor protección a los menores de edad hasta el tratamiento, en fracciones distintas, del reparto de utilidades y los salarios mínimos - incluidos los mínimos profesionales -, la creación de las comisiones para fijar ambos, la delimitación de zonas económicas, la estabilidad en el empleo, el sometimiento patronal al arbitraje y la incorporación de nuevas materias a la jurisdicción federal.

Quizá no con la amplitud que quisieron el Nigromante y los Flores Magón, pero fue importante que instituciones como la distribución de las utilidades y el salario dejaran de depender de la simple declaración ética de la obligación estatal y pasara, por voluntad política y concreta, a una pequeña búsqueda operativa de justicia social."⁴⁵

La octava reforma modificó la fracción XII para establecer el Fondo Nacional de la Vivienda, se modificó el

(45) Ibidem. p- 593.

mandato constitucional en materia de vivienda. La obligación original, consistente en brindar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, sin que se pudiera exigir como renta una cantidad superior al medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas, fué sustituida por la de aportar a un fondo nacional de vivienda un porcentaje sobre el salario que condujera a un sistema de financiamiento para la obtención de créditos habitacionales. La novena reforma fue extensiva a los trabajadores al servicio del Estado (1972).

La décima reforma cambió el prómio del Apartado " B " para excluir a los trabajadores de los territorios, que se habían convertido en nuevas entidades (Quintana Roo y Baja California Sur).

La modificación publicada el 31 de diciembre, se realizó para consagrar la igualdad de derechos entre mujeres y hombres. El artículo 123, en sus apartados " A " y " B ", transformó algunas de las fracciones para dar cabida a la discutida reforma.

La duodécima reforma adiciona la fracción XXXI del apartado " A ", que comprende los renglones en que las autoridades laborales en el ámbito federal tendrán su radio de acción jurisdiccional y administrativa. El resto se entiende, en los términos del artículo 124 constitucional, reservado a los Estados. Esta reforma aumentó el alcance competencial de los funcionarios federales. (1975)

La decimotercera reforma del 9 de enero de 1978, incorporó las reglas de capacitación y adiestramiento a cuyo efecto el texto de la antigua fracción XIII se agregó a la fracción XII, reservando la XIII para nuevas reglas.

La decimocuarta reforma incrementó las causas de

jurisdicción federal (1978).

La decimosexta reforma agregó al Apartado " B " la fracción XIII bis. relativa a protección de los trabajadores bancarios.

La reforma publicada el 23 de diciembre de 1986, relativa a la fracción VI del Apartado "A", se cambió de nuevo la reforma de determinar los salarios mínimos, estableciendo el concepto de zonas geográficas y suprimiendo el salario mínimo para el campo.

La reforma al artículo que se comenta, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 20 de agosto de 1993, sólo modificó su fracción XII bis con la finalidad de incorporar al apartado " B " las relaciones laborales de los trabajadores pertenecientes al banco central y entidades de la administración pública federal que formen parte del sistema bancario mexicano. La modificación a la que hacemos referencia se hizo necesaria en virtud de la reforma, publicada en la misma fecha, hecha al artículo 28 constitucional, en el que se declara que el Estado contará con un banco central cuya finalidad es la de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.

Se considera al artículo 123, como el precepto que rompió con todos los moldes con que se identificaba al constitucionalismo; que contemplaba únicamente a los tradicionales derechos del individuo y por otro lado a la composición de la estructura política, la norma comentada es quizá, la parte más dinámica y profundamente humana respecto del capítulo social de nuestra Constitución.

La clase tutelada, la obrera, producto y víctima de la explotación, encuentra en este numeral los mínimos derechos económicos y de seguridad social que deben de observarse y protegerse, cuando nace una relación laboral subordinada.

3.2 LEY DEL SEGURO SOCIAL (IMSS).

La expedición de las normas del derecho de la seguridad social tardaron mucho en entrar en vigor, considerando que desde la Constitución de 1917 se habían establecido las bases para su realización. Fue preciso inclusive se efectuaran reformas tendientes a su viabilidad. Esto sin tomar en cuenta que la redacción de los textos de la fracción XXIX del artículo 123 original y el actual artículo 123, recordemos que primitivamente se consideraba de utilidad pública el establecimiento de cajas de seguros populares; y el texto vigente dice: " Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social...".

Después de la promulgación de la Constitución del '17, en los doce años venideros se produjeron cerca de 93 disposiciones relativas al capítulo del trabajo y la previsión social y fue la legislatura local de Yucatán la primera en promulgar un Código de Trabajo. En 1924 se sanciona la Ley sobre Accidentes de Trabajo y en 1931 se expide la primera Ley Federal del Trabajo.

En el año de 1938 se envía una iniciativa al Congreso, con la finalidad de establecer el Instituto Nacional de Seguros Sociales, dicha iniciativa no llegó a discusión, ya que se señaló la necesidad de realizar estudios técnicos y actuariales que sustentaran firmemente la propuesta.

Es hasta 1942, cuando el entonces máximo jefe del ejecutivo Manuel Avila Camacho, envía un proyecto que satisface las exigencias de los legisladores, y el 19 de enero de 1943 se publica la Ley del Seguro Social, iniciándose de inmediato sus funciones el Instituto Mexicano del Seguro Social.

La Ley del Seguro Social, estaba destinada

principalmente a las relaciones laborales del trabajo urbano; sin embargo, el artículo sexto se facultaba el hacer extensivo el seguro al régimen rural. Fue con base a ese precepto en 1954 se amplía el Seguro Social al campo en los Estados de Sonora, Baja California y Sinaloa, se fija las cotizaciones de acuerdo con el número de hectáreas laboradas.

En 1959 se modifica la Ley, obligando a los patrones a inscribir al Seguro Social a los trabajadores rurales, sujetando a los patrones a cotizar el 50% de la cuota y dejaba el resto de la aportación como obligación para la Federación.

En el año de 1973, se aprobó una nueva LSS, esta ley permitía la incorporación de nuevos grupos sociales; los campesinos y del medio urbano y establece el concepto de solidaridad social mediante el cual se pueden incorporar al seguro social los trabajadores del campo que no tienen la capacidad de cotizar. Por lo que respecta al proyecto financiero se determina se realice mediante la aportación del 40 % por el Instituto Mexicano del Seguro Social, quedando el resto a cargo del Gobierno Federal, se pretende que los beneficiarios contribuyan con jornadas de trabajo en favor de sus propias comunidades, que serán encaminadas a los servicios de infraestructura sanitaria, drenaje, agua potable y letrinas. Todo lo anterior de acuerdo con las posibilidades y necesidades locales en particular.

En el año de 1992, se incorpora a la LSS el nuevo seguro de retiro, este seguro opera mediante el sistema de ahorro, la cuota de este ramo de seguro es equivalente a 2 % del salario base de cotización y queda a cargo del patrón. Los recursos del seguro, se abren en cuentas individuales a nombre de cada trabajador en instituciones de crédito, de lo que resulta que el seguro de retiro, tiene un contenido

híbrido, parte por que está incorporado a la LSS de carácter público y la otra parte privada, en lo que toca a la banca comercial encargada de operar el sistema de ahorro.

Consideramos que el nombre de seguro, no es el más adecuado para este sistema de ahorro, mas bien es propiamente una inversión financiera que se obliga crear a los patrones en beneficio de sus trabajadores. Al parecer la única razón del nombre de seguro de retiro, es para realizar la inclusión de éste beneficio complementario en el marco jurídico de la LSS.

El dos de julio de 1993 el titular del Poder Ejecutivo Carlos Salinas, envió a la Cámara de Diputados una iniciativa mediante la cual se propuso la reforma, adición y derogación de diversas disposiciones de la LSS del '73, las propuestas aludidas se acompañaron de la iniciativa para abrogar la " Ley del impuesto sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo dirección y dependencia del patrón ".

Al respecto el autor Narro Robles nos comenta que los propósitos que se consignan en la iniciativa aprobada por el Congreso son de tres tipos:

"a) Los destinados a garantizar que el Seguro Social opere bajo estrictas condiciones de equilibrio financiero;

b) Aquéllos dirigidos a modernizar las atribuciones fiscales del Instituto Mexicano del Seguro Social y a fortalecerlo como organismo fiscal autónomo; y

c) Aquellos que tienen por objeto efectuar en la Ley una adecuación técnica, administrativa o jurídica a través de la precisión de algunos conceptos, de la superación de ciertas

lagunas legales del establecimiento de bases dirigidas a disminuir la posibilidad de interpretaciones equívocas.⁻⁴⁶

Según el dictámen de la Cámara de Senadores y que versa sobre lo descrito por el Doctor Narro, las reformas propuestas buscan el fortalecimiento del patrimonio del instituto social, con la intención de consolidarlo e intentar hacer más eficiente la capacidad de atención, sobre todo para cumplir con las eventualidades de los riesgos protegidos a favor de los asegurados y por otra parte renovar y modernizar sus inmuebles e instrumentos.

El proyecto en comento fué aprobado al final de algunas discusiones, incluye la reforma total de 25 artículos; la denominación de un título y un capítulo, la adición de seis artículos y la derogación de tres. Este proyecto implicó la transformación de uno de cada ocho artículos de la Ley, de lo que resultó finalmente que el 21 de diciembre de 1995 se publicara una nueva Ley del Seguro Social.

Las reformas de 1995, extienden el régimen de capitalización individual creado con el seguro de retiro en 1992 a los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, conforme a la nueva legislación los recursos serán administrados, por las administradoras de fondos para el retiro, invertidos por las sociedades de inversión de fondos para el retiro y asignados por las compañías de seguros para el retiro. Son estas instituciones parte de los participantes en los nuevos sistemas de ahorro para el retiro, sistema principal en el que se basa la reforma de la seguridad social en México.

(46) NARRO ROBLES JOSE, ob. cit. p-108.

3.2 LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO.

El Estado mexicano al igual que muchas naciones a nivel mundial, se encuentra inmerso en un profundo proceso de cambio, al que se ha identificado como el de la modernización, resultado de las condiciones en el orden interno del propio país y otras de orden externo producto de nuevas circunstancias que prevalecen en el mundo.

Son estos elementos los que han provocado diversas actitudes para afrontar los retos y construir el futuro, la discusión y finalmente la aceptación de esos cambios han influido y están condicionando muchas de las modificaciones de nuestra vida social.

Las estrategias que se requieren para el cambio que está sucediendo, requieren de numerosas decisiones en lo económico, político y social, cuyo propósito es la modernización del país y sus instituciones, es el cambio tecnológico que busca la mejoría de los procedimientos, con la intención de superar la calidad y la productividad en todas las áreas del quehacer humano. Pero tiene, sobre todo, el propósito de que la sociedad cuente con mayores niveles en su calidad de vida.

Respeto a la llamada modernización y lo que toca a nuevos compromisos de gobierno en materia de seguridad social, se pueden reconocer los siguientes:

1.- Se ha intentado promover el desarrollo de mecanismos innovadores que favorezcan el acceso a la seguridad social;

2.- Utilizar de la mejor manera la infraestructura instalada en las instituciones que brindan la seguridad social,

3.- Revisar el sistema de pensiones existentes en el país;

4.- Mejorar la calidad de vida de los pensionados y jubilados, se pretende por otro lado fomentar el compromiso de índole social que se guarda con este grupo de la población, así como encontrar la manera de explorar y aprovechar la experiencia y conocimientos que permitir la reincorporación productiva y sobre todo social.

5.- Instrumentar acciones que promuevan el bienestar de la población en general, que protejan la capacidad adquisitiva de su dinero y que implica por tanto un desarrollo pleno en todos los aspectos de su vida.

La puesta en marcha de estos proyectos y compromisos, son sin lugar a duda el cambio hacia el desarrollo de la seguridad social, es decir, la modernidad de las instituciones de seguridad social con el objetivo de proteger a todos los mexicanos, brindando servicios y prestaciones oportunos, eficaces, equitativos y humanitarios, que coadyuven efectivamente al mejoramiento de sus condiciones de vida.

Hablando de manera general es el interés de mejorar el sistema de seguridad social que surge el nuevo seguro de retiro en México y en lo particular habrá que referirse al monto casi miserable de las pensiones. Se puede señalar que los problemas que existen en el ramo del seguro y que consecuentemente impiden el incremento del monto de las pensiones son a grandes rasgos; las bajas cotizaciones a este rubro, los radicales cambios demográficos y el propio sistema de pensiones utilizado en el régimen de seguridad anterior lo que ha contribuido a generar la precaria situación que viven los pensionados en nuestro país y que originó la promulgación de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el retiro.

El 24 de febrero de 1992, se publicó la modificación a la LSS, donde incorpora el nuevo seguro denominado de retiro, ahora estipulado en la fracción quinta del artículo 11, de la mencionada ley. Con la incorporación aludida se pretende mejorar los ingresos de los trabajadores que han perdido el pago de un salario y evitar que su ahorro pierda valor con motivo de la inflación, además de manera un tanto indirecta pero no menos importante; fomentar el ahorro interno del propio sistema financiero del país.

En un primer momento se creó el Seguro de Retiro siguiendo el modelo del sistema chileno, pero solo en esencia, puesto que la realidad nacional no permitía su copia idéntica, toda vez que no resultaba factible sustituir un sistema de reparto por otro de capitalización individual.

Lo expresado en el párrafo anterior llevó a configurar un sistema complementario, que se incorporó de manera inadecuada en la estructura de la LSS, considerando que esta ley esta encaminada a reglamentar el servicio público de la seguridad social, por medio de un organismo público denominado IMSS, en cambio el seguro de retiro se diseñó en un Sistema de Ahorro para el Retiro, por medio dos subcuentas, una de vivienda y otra de ahorro y que se encuentran soportada en un esquema financiero nacional. De lo que resulta que el sistema es híbrido; ya que es considerado como un servicio público, proporcionado por instituciones del sector financiero.

Con el seguro de retiro de capitalización individual se estableció no solo para los trabajadores del apartado "A" también para los del apartado "B" del artículo 123 constitucional, para cubrir el mencionado seguro se obligó al patrón a aportar a la cuenta de cada trabajador el 2 % de su salario base de cotización, los destinatarios de los flujos de la contribución referida, así como la operación

de la misma le correspondió a la banca comercial, de desarrollo y el Banco de México.

Podemos concluir en un primer aspecto que el sistema de ahorro para el retiro (SAR) fue medio de tránsito hacia un nuevo régimen previsional en la seguridad social mexicana, según los autores Saúl A. Escobar y Odilia Ulloa el nuevo régimen se sustenta en dos pilares:

" el de reparto y el capitalización...el régimen de capitalización individual se extendió a los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez del seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte -se anuló el pilar previsional basado en el reparto redistributivo e intergeneracional para sustentarse exclusivamente en el de capitalización individual, de gestión privada y de mercado."-47

Como observamos en el párrafo anterior, los pilares que mencionan los autores son de manera concreta el de reparto, que desaparece para darle paso al de capitalización individual en los ramos de seguros mencionados.

En ese orden de ideas con la nueva legislación de la materia los recursos para el retiro de los trabajadores afiliados al IMSS (por lo pronto), serán administrados, invertidos y asignados por las Administradoras de Ahorro para el Retiro (AFORE), por las Sociedades de Ahorro para el Retiro (SIEFORE) y por las compañías de seguros de ahorro para el retiro (que identificaremos con las siglas CSAR en lo siguiente), respectivamente.

(47) ESCOBAR A SAUL Y ULLOA ODILIA, "Alternativas de Reforma de la Seguridad Social", Ed. Friedrich Ebert, ed, la. México 1996, p-118.

Ante el surgimiento de los nuevos sistemas de ahorro para el retiro y los participantes en éste, el 23 de mayo de 1996 se promulga la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR), con el objeto de regular la actividad y el funcionamiento en lo que se refiere al multicitado sistema de ahorro.

La LSAR, establece en sus 118 artículos, las bases y reglas según las cuales se desarrollarán los sistemas de ahorro para el retiro, determina en general lo siguiente:

1.- Los participantes en el nuevo sistema, es decir; AFORES, SIEFORES, compañías de seguros, empresas operadoras (que operan la Base de Datos Nacional SAR, BDNSAR) y empresas que presten servicios complementarios o auxiliares relacionados con los sistemas de ahorro.

2.- La coordinación, regulación y vigilancia de los sistemas de ahorro, a cargo de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CON SAR).

3.- Regula de las relaciones entre las AFORES y los Grupos y Entidades Financieras con los que tienen vínculos patrimoniales a fin de evitar posibles conflictos de interés.

4.- Establece las bases en que se finca la cuenta individual de los trabajadores y las disposiciones aplicables.

5.- El registro de los planes de pensiones establecidos por patrones o derivados de la contratación colectiva, esto con la finalidad de que los trabajadores que adquieran el derecho a una pensión conforme a un plan registrado.

6.- Las sanciones administrativas por incumplimiento o

contravención a las normas establecidas en propia ley, y en los institutos de seguridad social en lo relacionado con los sistemas de ahorro, por parte de los institutos participantes en el nuevos sistema.

7.- Los delitos que pudieran cometerse con motivo de la ley en comento y,

8.- El procedimiento de Conciliación y Arbitraje, cuando existen controversias relacionadas con el sistema de ahorro.

3.4 OTRAS LEYES.

La segunda entidad en importancia en nuestro sistema de seguridad social es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que tiene como antecedente a la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro fundada en 1925, que otorgaba exclusivamente pensiones por vejez, muerte, retiro o invalidez, el mencionado fondo de pensiones presentó excedentes, lo que permitió que se pusiera en práctica préstamos a los trabajadores para el financiamiento de casas-habitación o de préstamos pequeños.

Por lo que se refiere a las prestaciones médicas, no estaban incluidas en los servicios que proporcionaba la Dirección mencionada, lo que ocasionó que las diversas dependencias del Estado crearan sus propios servicios médicos o en todo caso los subrogaban a instituciones médicas, el resultado de estas medidas, se podía observar en la calidad de la atención médica, muy diversa y desproporcional.

El 31 de diciembre de 1959 la Ley del ISSSTE, abroga a la Ley de Pensiones Civiles de 1947, es en esta nueva ley que se recoge la protección de los trabajadores al servicio del Estado, no solo en materia de riesgos del trabajo, sino también en lo que se refiere a la atención médica y los servicios sociales a los trabajadores y sus familias. Inicialmente el instituto no contaba con servicios hospitalarios, por lo que se contrataban en instalaciones privadas, posteriormente se inicia la construcción de una gran red de hospitales y clínicas en todo el país.

Recordemos que las reformas a la seguridad social en nuestro país también han afectado la Ley del ISSSTE, por lo que se incorporó el seguro del retiro al régimen obligatorio

que establece dicha ley. Los sistemas de ahorro para el retiro no se han ampliado en este renglón como sucedió con el IMSS, es decir, al extender el régimen de capitalización individual a los ramos de cesantía, vejez, invalidez y muerte; por tanto la intervención de las AFORES, SIEFORES, CONSAR, BDNSAR, y en general de los participantes del sistema de ahorro, aún se encuentra en la etapa de tránsito hacia el sistema de capitalización de manera total.

Otra de las leyes de relevancia en materia de seguridad social en México es, la Ley del Instituto de Seguridad Social para la Fuerzas Armadas Mexicanas (LISSFAM), publicada en el DOF el 29 de junio de 1976, y que da nacimiento al Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas de México (ISSFAM), que es un organismo público descentralizado federal, encargado de las prestaciones asistenciales, clínicas, culturales, etc., para todos aquellos miembros de la corporación militar y la armada nacional.

También es de considerar como legislación importante sobre la materia de este trabajo la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (LINFONATIV), publicada en el DOF el 24, de abril de 1972.

Haciendo un poco de historia, la promulgación de esta ley obedeció a la reforma constitucional del artículo 123 en su fracción XII para establecer el Fondo Nacional de la Vivienda, resulta entonces que el organismo creado por la LINFONAVIT; el INFONATIV sería el encargado de administrar las aportaciones patronales para los fondos para la vivienda de los trabajadores.

Con la reforma de la fracción XI, inciso f), apartado "B" del artículo 123 constitucional, en noviembre de 1972, se obliga al Estado a establecer el Fondo Nacional de la

Vivienda. Se crea el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), regulado en su ley correspondiente. Es lógico suponer que existe un fondo de la vivienda para la milicia, llamado el Fondo de la Vivienda Militar (FOVIMI), con características similares a los estipulados antes.

CAPÍTULO CUARTO

EL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO

EL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES EN MEXICO

4.1 EL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO.

Recapitulando recordaremos que el día 24 de febrero de 1992, se introdujo por primera vez en el esquema de la seguridad social mexicana el denominado sistema de ahorro para el retiro, que crea el nuevo seguro de retiro, cuya finalidad es establecer un sistema personal y complementario en el ramo de las pensiones. Posteriormente los cambios se siguen generando con el inicio de funciones de las AFORES, el primero de julio de 1997, que amplía la cobertura de este sistema a los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte (IVCM).

Es necesario establecer los soportes en que se sustentaba el antiguo sistema de pensiones y en los que se basa el sistema actual, por lo que resulta indispensable hablar del desarrollo financiero del IMSS, mismo que descansaba esencialmente en el llamado reparto puro y ahora en el de capitalización, estos conceptos son en mucho la base misma de la reforma de la seguridad social en nuestro país.

El reparto puro se basa especialmente en la solidaridad social; es en otras palabras su razón de ser. En este sistema no existe propiamente un método de reservas de recursos, son las generaciones trabajadoras activas las que suministran los recursos económicos necesarios para que las personas en edad de retiro puedan obtener su pensión.

A este sistema de financiamiento se le conoce también como: Financiamiento sobre la marcha, técnicamente no se le puede considerar un método financiero, como se apuntaba líneas arriba, ya que no existen una acumulación de fondos que garanticen el otorgamiento de beneficios presentes y

futuros, se trata tan solo de simple reparto, sin acumulación de capitales o reservas, no ofrece las garantías económicas necesarias a un sistema de seguridad social.

Considerando que esta forma de financiamiento es inadecuada para los fines que persigue la seguridad social, ¿porqué se adopta este " método " ?, en realidad no se trata de una equivocación sino que, su éxito depende de factores un tanto impredecibles, que el control escapa de las manos, primero debemos destacar que se trata de un instrumento, (no de un método de financiación), entre los emplendos activos y los pensionados pasivos, en segundo término depende del equilibrio de lo anterior y en tercer lugar es el mismo sistema el que impide la formación de excedentes financieros que permitan constituir reservas.

De lo anterior podemos deducir que resulta casi imposible mantener este sistema de captación de recursos, tomando en cuenta la disminución del número de trabajadores en los últimos años, en consideración por otro lado del número de personas en edad de pensionarse. Podemos entender que la situación del sistema de reparto o sobre la marcha, ha llegado a sus últimos límites de eficacia.

En lo respecta al método de capitalización, es cada generación trabajadora activa la encargada de crear sus propias reservas de recursos para el momento de su retiro laboral.

El cambio que se genera de un método tradicional de reparto a uno de capitalización en los sistemas de seguridad social tiene sus causas concretas, según la opinión de Augusto Iglesia y Rodrigo Acuña y describen las más comunes de la siguiente manera:

" a) El acelerado crecimiento demográfico, donde las

expectativas de vida a rebasado los sistemas actuariales.

b) Extensión de beneficios a grupos sociales que no aportan.

c) Bajos sistemas de causación.

d) Beneficios definidos con independencia a las contribuciones.

e) Aumento artificial de aportes cercanos a la edad de jubilación.

f) Transferencia de recursos entre los diversos programas de seguridad social de tipo obligatorio.

g) Altos costos de la administración, por estructuras monopólicas y burocráticas.

h) La inflación que deteriora el nivel de las pensiones."⁴⁸

Es de considerar también, el establecimiento de edades jubilación fijas, donde el retiro de la vida laborar se determina por un número determinado de años de servicio productivo, lo que implica que muchos de los trabajadores con energía y capacidad no puedan continuar activos y se conviertan en cargas innecesarias para la sociedad.

En el mismo orden de ideas, es factible expresar algunos de los criterios que sostienen que las causas que llevaron hacia un nuevo sistema de pensiones son de índole económico, y que de forma indirecta han infuido en el IMSS.

(48) Apud. MORENO PADILLA JAVIER, ob. cit. p-92.

En un primer punto, una causa no atribuible al IMSS, pero que le afecta de manera radical es, la sistemática caída del salario, lo que se traduce en pérdida directa en los ingresos del Instituto porque provienen de un porcentaje fijo sobre los salarios. Datos proporcionados por Asa Cristina Laurell indican que:

" por esta causa el Instituto perdió ingresos del orden de 217 mil millones de nuevos pesos en el período de 1983 a 1994, o un monto equivalente a 5.4 veces su presupuesto total en 1994."⁴⁹

La segunda causa del desfinanciamiento del IMSS es el estancamiento del número de asegurados activos, Asa Cristina considera lo que a continuación aparece:

" Este problema tiene su origen en el lento crecimiento del empleo formal en los ochentas, que se agudizó en el período de 1991-1994 y llegó a una caída catastrófica en 1995. La tendencia de no incorporación de trabajadores al IMSS ha alterado la relación entre asegurados activos y jubilados, que bajó de 12.7 en 1980 a 8.4 en 1990 y a 7.1 en 1994."⁵⁰

El resultado de esta situación empieza a generar problemas en el pago de las pensiones, ya que no existe una reserva de fondos que puedan contribuir a equilibrar las cuotas que ingresan de los trabajadores activos y que crecen lentamente en comparación de los egresos por pensiones.

(49) LAURELL ASA CRISTINA, "No Hay Pierde: Todos Pierden, lo que usted necesita saber sobre la nueva ley de Seguro Social", Ed. Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, coyuntura, ed. 1a., Méx. 1996, p- 5.

(50) Ibidem.

Ante este fenómeno podemos pensar que, es la incapacidad de la economía nacional para generar puestos de trabajo y salarios remuneradores, lo que directamente provocó la crisis financiera del IMSS.

Se han expuesto de manera general las causas que originaron el cambio en la seguridad social, ahora abordaremos otros aspectos que nos ayudarán a entender un poco más el nuevo sistema de pensiones en México.

A) Características.

El nuevo sistema de pensiones pasa a ser controlado por organismos financieros privados y elimina el principio de solidaridad, ya que la pensión dependerá básicamente del ahorro individual de cada trabajador. Este sistema corresponde a la idea de que cada persona es la responsable de su propia seguridad económica y de proporcionarse una vida digna cuando se encuentre en edad avanzada, cuya responsabilidad le corresponde en su conjunto a la sociedad.

Las bases generales que respaldan al nuevo sistema son:

1.- Capitalización individual.- El nuevo sistema de pensiones está basado en la capitalización individual. Cada afiliado posee una cuenta individual donde se depositan sus cotizaciones previsionales, las cuales se van acumulando por las sucesivas contribuciones y por la rentabilidad que generan las inversiones de estos fondos a cargo de las administradoras.

Al término de la vida activa del trabajador, este capital acumulado es devuelto al afiliado o sus beneficiarios en la forma de alguna modalidad de pensión. La cuantía de las pensiones dependerá del monto del ahorro, existe por lo tanto una relación directa entre el esfuerzo personal del trabajador y la pensión que se obtenga.

2.- Administración privada de los fondos para el retiro: El sistema nuevo pensiones paso de ser administrado por el IMSS; entidad de carácter público, a una administración a través de entes privados denominados Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES).

Las instituciones se constituyen como sociedades anónimas, cuyo objeto social exclusivo y único es la

administración de los fondos para el retiro de los trabajadores.

Por su gestión de administración de los fondos de las pensiones las AFORES, tienen derecho a una retribución que se otorga en el cobro de comisiones a cargo del trabajador.

3.- Libertad de elección.- El trabajador tiene la libertad de elegir la AFORE que le administre su cuenta individual. Pudiendo cambiar de administradora una vez por año, en el caso de convenirle a sus intereses.

La libertad de elección también se presenta en la posibilidad que se le brinda al trabajador de seleccionar la modalidad de elegir su pensión, a través de una compañía aseguradora.

4.- Subsidiariedad estatal. El rol del Estado mexicano consisten en regular el sistema pensionario, a través de La Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (CONSAR), creada para ese fin.

El Estado también garantiza la llamada pensión mínima, en el caso de que algún trabajador no acumule los fondos necesarios para obtener una renta mínima equivalente a un salario mínimo por lo menos.

5.- Competencia.- Se vislumbra el perfeccionamiento en el nivel de servicios ofrecidos a los afiliados, por parte de las AFORES, en virtud del ámbito competencial en el mercado pensionario.

De la misma manera se augura la mejora en la rentabilidad de los fondos previsionales, ya que la contienda se presta para que se busquen los mejores rendimientos para los fondos.

Es indispensable añadir a las anotaciones anteriores que, no precisamente se pueden obtener los mejores resultados tomando en cuenta la competitividad de las AFORES, ya que por ley el afiliado debe permanecer como mínimo un año calendario en la AFORE que eligió, no existe posibilidad de cambiar antes de ese tiempo. Esta disposición impide que la competencia entre AFORES, sea verdaderamente provechosa para los afiliados, es necesario reducir el término de un año para poder elegir nueva administradora.

La competitividad entre las empresas se genera día a día, no de año a año forsozo, no implica una verdadera presión por mejorar el servicio a los afiliados, (tampoco debe ser tan flexible como el modelo de pensiones chileno, que provocó un gran caos, a raíz de los múltiples cambios de una administradora a otra por los afiliados a éstas).

6.- Otorga un período de transición en el que se puede escoger entre; pensionarse con base al sistema de pensiones anterior o con el nuevo sistema, según el que resulte más favorable.

B) Ventajas y Desventajas.

Se ha hablado mucho de las bondades del nuevo sistema de pensiones en México, su papel fundamental para resolver los problemas financieros del IMSS, y la promesa firme de otorgar prestaciones de mayor calidad, sin embargo habrá que analizar más a fondo los pro tan aplaudidos y los contra que en realidad poco han salido a la luz.

Se dice que las ventajas que ofrece el nuevo sistema de pensiones son las siguientes:

1.- Administración de los fondos previsionales en forma privada y profesional.

2.- Cuentas individuales propiedad del trabajador y en las que puede observar la cuantía de los fondos para su pensión.

3.- Libertad en la elección de AFORE, por parte del afiliado.

4.- Se estimula el ahorro voluntario, dejando la posibilidad abierta de aumentar el fondo pensionario, según las posibilidades económicas del trabajador.

5.- Seguridad y tranquilidad para el afiliado, de que no se perderán las aportaciones en caso de dejar de cotizar.

6.- Los recursos acumulados con la cuenta SAR desde el año de 1992, hasta el tercer bimestre de 1997, se traspasarán a la AFORE que el afiliado haya elegido.

7.- El incremento a la cuenta individual por la aportación social del Estado (5.5 % de un Salario Mínimo General en el Distrito Federal).

8.- Se canalizan los recursos del fondo de retiro, hacia instrumentos de ahorro e inversión de largo plazo, que garanticen la obtención de rendimientos superiores a la inflación y que a la vez puedan ser utilizados en obras y servicios de interés social.

9.- Se sostiene que la pensión que recibirá un trabajador, será proporcional con su carrera laboral.

10.- Protección de los recursos de las pensiones contra la inflación.

11.- El gobierno garantiza una pensión mínima, a los trabajadores que cumplidos 65 años, sus recursos pensionarios no alcancen a cubrir por lo menos una renta mínima equivalente a un salario mínimo. El Estado aportará la diferencia.

Es de manera general que hemos establecido las ventajas que se le han atribuido al nuevo sistema de pensiones en el IMSS, no obstante lo benéfico que aparenta, podemos emitir algunas observaciones no tan acertadas y que calificamos como desventajas del sistema pensionario:

Como cualquier cambio, la reforma de la que se desprende el sistema de ahorro para el retiro, tiene implicaciones y riesgos. Considerado como uno de los principales riesgos, es el que versa sobre los beneficios que se esperan de la cuenta individual, ya que existe simple especulación y esperanza de una mejor remuneración de la pensión futura. Condiciones que si no se presentan como se tiene planeado, se duda puedan mejorar la calidad de vida del pensionado.

El nuevo sistema pensionario presenta una infinidad de inconvenientes para el trabajador: primero se le ofrece libertad de elección de AFORE, siendo realistas y sin tratar

de ninguna forma de minimizar las capacidades de los trabajadores, existe escasa cultura y conocimiento sobre el nuevo sistema, aunque exista la libertad de elegir administrador, en la práctica los trabajadores se afiliaron a la primera que se acercó a ellos, no hay posibilidad de ejercer la mencionada libertad cuando hay desconocimiento del derecho que se tiene a la elección, desconocimiento de las demás opciones, falta de información y no se diga de la profunda ignorancia. del ¿porqué y para qué tengo libertad de elegir AFORE?.

Por otra parte se estimula el ahorro voluntario. El gran número de los trabajadores mexicanos, no podrán hacer uso de ese estímulo, quizá vean las ventajas de incrementar su pensión con esa posibilidad, pero con el salario que ganan y que escasamente le alcanza para sobrevivir cada día, no deja posibilidad de ahorro para sobrevivir mejor el día de mañana.

Se señala que los fondos pensionarios, serán objeto de inversiones, con miras al crecimiento de los mismos y que el trabajador podrá participar en la toma de decisiones, la re-forma del sistema permite al trabajador determinar cómo invertir los recursos de su cuenta individual en las llamadas Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES). Es el caso de que el trabajador no tiene reiteramos, la cultura indispensable para incursionar en el mercado financiero o sin ir tan lejos, para la toma de decisiones sobre la inversión de sus propios recursos, puesto que no sabe incluso que tiene esa potestad, luego entonces la conciencia de la inversión y en todo caso de sus ventajas, no la tiene el trabajador común.

En un punto más a tratar, se ha indicado como ventaja que los recursos económicos de la cuenta del SAR (seguro de retiro) cotizados desde 1992, se traspasarán a la

AFORE elegida por el trabajador. El punto que antecede en la actualidad ha ocasionado grandes problemas a saber:

1.- A poco más de ocho meses de iniciado su funcionamiento las AFORES, apenas han iniciado con el traspaso a las cuentas individuales de los trabajadores los más de 38,000 millones de pesos acumulados en el SAR.*

2.- Este procedimiento obliga a todos los trabajadores a entregar a su AFORE los estados de cuenta del sistema SAR. El resultado de esta obligación es que:

El trabajador tiene que recabar los estados de cuenta de sus aportaciones al SAR, lo anterior no sería complicado a no ser porque; el trabajador puede tener no solo una sino varias cuentas del SAR, y en muchos de los casos no estaba enterado de la existencia de ellas, a veces porque el patrón no le entregó ningún estado de cuenta o comprobante de dichas aportaciones, otras porque nunca se le indicó que le servirían para otros fines etc., lo importante de todo esto es que, el encargado de indagar en donde se encuentran sus cuentas del SAR es el trabajador, primero preguntando a su patrón o patrones según el caso, en que institución bancaria depositaron sus recursos y después acudiendo a éste a obtener sus comprobantes de aportaciones al SAR.

La situación planteada en líneas anteriores complican mucho la ventaja del traspaso de los recursos del SAR y la administración de ésta por la AFORE, por lo que consideramos que dista mucho de ser una ventaja llana como a veces se plantea.

(*) Cifras emitidas por la Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro (AMAFOR). Entrevista Noticieros Televisa, Méx, 07 de febrero 1998.

3.- Para el funcionamiento del nuevo sistema, existen varios organismos que tienen que ver con la recaudación, administración, inversión y pago de los fondos de las pensiones, además del organismo de vigilancia de todos ellos y del IMSS con su infinidad de oficinas. El panorama se torna más complicado y no solo para el trabajador, también podemos decir que la intervención de tantos actores en la vida del nuevo sistema, se puede ver complicado incluso para ellos mismos. Además que con todo ese cúmulo de participantes y el cobro de sus servicios, puede afectar la pensión del trabajador en dado momento, si no se tiene cuidado en la reglamentación correspondiente. (nos referimos a los organismos que están autorizados para cobrar comisión o alguna carga económica a costa de los recursos del trabajador)

En la parte que corresponde al gobierno, el costo que representa el cambio al nuevo sistema, se estima en aproximadamente 10,664 millones de pesos.* Distribuidos en los siguientes costos:

Al menos son cuatro las obligaciones fiscales que tiene que afrontar con este sistema. Primero, el gobierno se encuentra obligado a cubrir las pensiones actuales derivadas del antiguo sistema y que amparan a cerca de 1 millón 600 mil pensionados, por otro lado también tendrá que hacerse cargo de las pensiones futuras de los trabajadores activos, que de acuerdo a la legislación obtienen por acogerse a los beneficios del sistema anterior.

En segundo término también tendrá que hacerse cargo de los costos permanentes que ocasiona el sistema, el gobierno se encuentra comprometido con una aportación adicional al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; llamada cuota social, equivalente al 5.5 % del SMGDF, por cada día de salario cotizado, que se ajustará trimestralmente

conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).

Otro costo que de forma permanente tendrá que ser cubierto, es de la pensión mínima garantizada, que es igual a un SMGDF, con ajustes anuales conforme al INPC. En este caso concreto el Estado se obliga a complementar las pensiones de los trabajadores que habiendo cotizado y cumplido con la edad requerida, no logren reunir los fondos suficientes para contratar con una compañía aseguradora la modalidad de su pensión y el seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios. En este renglón Saúl A. Escobar y Odilia Ulloa opinan lo siguiente:

" Estimamos que este costo será de grandes proporciones para el gobierno federal si se mantiene la depreciación real de los salarios y la concentración de la mayor parte de los asalariados en los niveles de ingreso más bajos, pues a menor salario menor densidad de aportación. En un escenario de este tipo, el nuevo sistema de pensiones generaría una proporción muy alta de pensiones mínimas garantizadas."⁵¹

El costo que debe asumir el gobierno federal, según lo hemos observado es muy alto, debemos considerar entonces que al aceptar esta situación financiera, el gobierno espera que la economía se reactive abatiendo el desempleo y que los salarios de los trabajadores obtengan incrementos mayores al del salario mínimo, a fin de cumplir con las cargas económicas que ha aceptado cubrir. De resultar así, no habrá porque preocuparse.

(*) Según datos actuariales de MAXIMILIANO MONICA, "Plan Estratégico para la Operación de una AFORE", 1997.

(51) ESCOBAR A. SAUL Y ULLOA ODILIA, ob. cit. p-136.

Los comentarios que anteceden en este punto, resultan importantes de analizar, no necesariamente indican que el sistema pensionario contenga más desventajas que aciertos, pero es necesario mirar más afondo y cuestionar los puntos vulnerables o malos de la reforma a fin de mejorarlos en pro del bienestar de los trabajadores en la época de su retiro de la vida laboral, fin primordial del nuevo sistema.

C) La Cuenta Individual.

Es aquella que se abrirá para cada trabajador afiliado al IMSS (por lo pronto) en las AFORES, para que se depositen en las mismas las cuotas obrero-patronales (es la porción proporcional del salario que corresponde cubrir al IMSS, para que proporcione los servicios de seguridad social a que está obligado) y estatal por concepto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y las aportaciones voluntarias, así como los rendimientos de dichas cuotas y aportaciones.

Al término de la vida activa del trabajador, este capital acumulado es devuelto al afiliado o sus beneficiarios en la forma de alguna modalidad de pensión. La cuantía de las pensiones dependerá del monto del ahorro, existe por lo tanto una relación directa entre el esfuerzo personal del trabajador y la pensión que se obtenga.

Elementos de la cuenta individual:

1.- Cuando un trabajador es afiliado a un instituto de seguridad social, se le asigna un Número de Seguridad Social (NSS) y es este número el que identifica a la cuenta propiedad del trabajador.

2.- Es única, ya que en el caso de que el trabajador preste sus servicios a varios patrones, sólo podrá tener una cuenta en la AFORE que eligió.

3.- La cuenta individual es permanente, ya que con ello el trabajador quedará afiliado durante toda su vida laboral.

4.- La cuenta individual es traspasable, por lo que la administradora se encuentra obligada a aceptar el traspaso cuando el trabajador lo solicite y cumpla con las

disposiciones aplicables.

a) El traspaso de la cuenta individual de una administradora a otra se encuentra sujeto a término, que será de un año calendario apartir de última ocasión que se ejerció el derecho de traspaso. Sólo hay excepción a la regla cuando se modifique el régimen de inversión, de comisiones o la AFORE entre en estado de disolución, salvo estos casos el término para el traspaso necesariamente será de un año y nunca menor.

b) El derecho del trabajador para invertir los recursos de la cuenta individual en otra sociedad de inversión operada por la AFORE, solo podrá ser ejercido una vez al año, con los mismos términos que para el traspaso de la cuenta.

c) El encargado de efectuar los trámites para el traspaso de la cuenta individual, será la administradora elegida por el trabajador.

5.- Se dice que es de carácter obligatoria, para los trabajadores dependientes y voluntaria, para los trabajadores independientes y se establece por el hecho de afiliarse y pagar la primera cotización a la AFORE que elija. (este caso aún no se genera y se limita a los trabajadores dependientes afiliados al IMSS).

6.- La cuenta individual se compone de tres subcuentas:
a) Subcuenta de aportaciones obligatorias, b) Subcuenta de vivienda (INFONAVIT) y c) Subcuenta de aportaciones voluntarias.

e) La subcuenta de aportaciones obligatorias , contiene las aportaciones que por determinación de la ley se realizan al depositar en las cuentas individuales de cada trabajador

por concepto de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;

La aportación obligatoria se distribuye de la siguiente manera:

Los patrones y el gobierno federal, en la parte que les corresponde están obligados a enterar al IMSS, el importe de las cuotas obrero patronales y la aportación estatal del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

En el ramo de retiro, a los patrones les corresponde cubrir el importe equivalente al 2 % del salario base de cotización del trabajador.

En los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez a los patrones y a los trabajadores les corresponde cubrir las cuotas del 3.150 % y 1.25 % sobre el salario base de cotización respectivamente.

Además el gobierno federal aportará mensualmente, por concepto de cuota social, una cantidad inicial equivalente al 5.5 % del SMGDF, por cada día de salario cotizado, la que se depositará en la cuenta individual de cada trabajador.

Las cuotas a que hemos hecho referencia se depositarán íntegramente en la cuenta individual de retiro de cada trabajador en la AFORE que haya elegido.

También existe otra cuenta obligatoria que se canaliza directamente al IMSS y que cubre el seguro de invalidez y vida, esta cuota es del 4 % del salario base integrado de cotización al seguro social y se encuentra compuesta por:

* El 2.5 % para invalidez y vida más,

* El 1.5 % para gastos médicos de pensionados, ambas

dan un total del 4 %, por estos conceptos. Esta cuota no la administra la AFORE.

b) La subcuenta de vivienda. La AFORE sólo registra las aportaciones y los rendimientos de acuerdo a las información que el INFONATIV le proporcione.

Es el INFONAVIT el que maneja los recursos de esta subcuenta, de acuerdo a las políticas internas de otorgamiento de crédito y de inversión en valores, reservas territoriales (terrenos), con la vigilancia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la Comisión Bancaria y de Valores.

La AFORE canaliza los recursos de la cuenta individual al Banco de México, en la cuenta del INFONAVIT, para que sea éste el que lo utilice para la construcción de viviendas para los trabajadores, por su parte el INFONAVIT pagará rendimientos mayores al incremento observado en el SMGDF.

c) Subcuenta de aportaciones voluntarias. Es aquella que el trabajador de manera voluntaria deposita en su cuenta individual por la cantidad que desee, lo que incrementaría su fondo de retiro, existen algunas reglas a seguir en este caso:

1.- No se puede abrir una cuenta de ahorro voluntario en una AFORE diferente a la que se le depositan las cuotas obligatorias, ya que solo se puede tener una cuenta individual.

2.- El monto del depósito a esta subcuenta no tiene mínimos ni máximos.

3.- Los depósitos puede hacerse de manera directa por el trabajador en la AFORE que maneja la cuenta o a

través del patrón por descuento en nómina.

4.- El trabajador puede retirar los recursos del ahorro voluntario antes de pensionarse, una vez cada seis meses y,

5.- La rentabilidad que se obtiene en esta subcuenta es la misma que la de los recursos de la subcuenta de aportaciones obligatorias.

7.- El saldo de la cuenta individual, serán considerado por el IMSS, para determinar el monto constitutivo, a fin de calcular la suma asegurada que se entregará a la aseguradora elegida por el trabajador o sus beneficiarios para la contratación de alguna modalidad de pensión y el seguro de sobrevivencia.

Lo anterior es independiente de lo que el monto de la subcuenta de aportaciones voluntarias represente, y que podrán recibir en una sola exhibición o en todo caso poder ser utilizadas para incrementar los beneficios de la modalidad de pensión elegida.

La cuenta concentradora.

En esta cuenta se depositan los recursos correspondientes a las cuotas obrero patronales, contribuciones del Estado y cuota social del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, los mencionados recursos permanecerán ahí hasta en tanto se lleven a cabo los procesos de individualización de las cuentas de los trabajadores.

Los recursos de la cuenta concentradora se invierten en valores o créditos a cargo del gobierno federal, según cifras proporcionadas por AMAFORE, el interés obtenido para finales de 1997 y principio de 1998 de estos fondos fué del

5 % por encima de la inflación.

Los recursos depositados en la cuenta concentradora para el caso de que los trabajadores no elijan administradora, serán enviados a la AFORE que indique la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), para que dichos recursos sean colocados en una sociedad de inversión que a juicio de la Comisión permitan alcanzar el objetivo de preservar el poder adquisitivo del ahorro de los trabajadores.

4.2 ¿QUIEN PARTICIPA EN EL NUEVO SISTEMA?

La unidad de gestión es uno de los principios que persigue la seguridad social, al menos la doctrina así no lo ha enseñado. En este pilar nos encontramos la intención de lograr una administración y un aprovechamiento en común de todos los recursos destinados a los entes encargados de proporcionar seguridad social, que por cierto en la actualidad lejos de lograr una unidad entre los diferentes institutos sociales, se han agregado más participantes a la lista, lo que complica la situación en este sentido.

Los nuevos participantes en el sistema de pensiones implantado en 1997, son la Administradoras de Fondos para el Retiro, las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro operadas por las anteriores, las Empresas Operadoras de la Base de Datos Nacional SAR y todas las empresas que presten servicios complementarios o auxiliares directamente relacionadas con los sistemas de ahorro para el retiro, la encargada de la regulación y supervisión de todas ellas es la Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro. Sin olvidar que siguen participando, trabajadores, patrones, el Estado y hasta el momento el Instituto Mexicano del Seguro Social. El principio de unidad de gestión nunca se alcanzó en México de manera total, y es claro que con tantos participantes en el nuevo modelo es imposible de realizar.

A) Trabajador.

Los trabajadores podrán elegir AFORE, de acuerdo a lo establecido en nuevo sistema pensionario, la administradora es la encargada de administrar su cuenta individual. Esto se formaliza a través de un contrato de administración de fondos para el retiro, en este documento se especifican el objeto del contrato, las obligaciones de las partes, la estructura y cobro de comisión por concepto de administración de cuenta, las especificaciones respecto de la inversión de los recursos, la información sobre el estado de cuenta, responsabilidad de la AFORE, entre los aspectos más importantes del contrato.

La afiliación al nuevo sistema de pensiones es diferente para los trabajadores, dependiendo si han realizado o no cotizaciones al IMSS, por lo que ha de tomarse en cuenta lo siguiente:

1.- El trabajador vinculado por una relación de trabajo con el patrón (dependientes) que se encuentra cotizando en el IMSS, con anterioridad al primero de julio de 1997. Es quien podrá elegir AFORE, deberá suscribir, el formulario de solicitud de afiliación y el contrato de administración de la AFORE.

Los trabajadores que se encuentren en este supuesto, en el momento de su retiro podrán optar por lo siguiente:

a) Podrán acogerse a los beneficios que se otorgan en la Ley del Seguro Social que se deroga o;

b) Podrán acogerse al esquema de pensiones que establece el nuevo ordenamiento en vigor, según convenga o no a sus intereses.

2.- El trabajador vinculado por una relación de trabajo con el patrón (dependiente) que inicia sus labores por primera vez a partir del primero de julio de 1997, deberá elegir AFORE, suscribir, el formulario de solicitud de afiliación y el contrato de administración de la AFORE, si el trabajador se encuentra en este supuesto tendrá necesariamente que manejarse conforme a las disposiciones del nuevo régimen de pensiones.

3.- La afiliación al nuevo sistema de los trabajadores independientes, señalados en el artículo 13 de la LSS y son:

I.- Los trabajadores en industrias familiares, profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados;

II.- Los trabajadores domésticos;

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

IV.- Los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a sus servicio, y

V.- Los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, Entidades Federativas y Municipios que estén excluidas o no comprendidas en otra leyes o decretos como sujetos de seguridad social.

En cualquiera de los supuestos anteriores, el trabajador también podrá afiliarse a una AFORE, pero primero tendrá que celebrarse un convenio de incorporación al régimen obligatorio del seguro social, es en ese convenio que se establecerán las modalidades y fechas de incorporación ha que hemos hecho referencia.

Los convenios de incorporación deberán en todo momento sujetarse a un reglamento que para tal efecto expida el Poder Ejecutivo Federal.

En conclusión tenemos que:

Primero.- Deberá expedirse por el Ejecutivo Federal " el reglamento de incorporación al régimen obligatorio del seguro social de los trabajadores independientes "(suponemos que algún título similar tendrá el ordenamiento),

Segundo.- Mediante convenio con el IMSS se establecerá las bases de incorporación al régimen y,

Tercero.- Una vez que se han realizado los dos puntos anteriores, el IMSS deberá otorgar un número de seguridad social al trabajador independiente (es el NSS el que identifica a la cuenta individual). El trabajador también tendrá derecho a elegir su AFORE, deberá suscribir una solicitud de afiliación y firmar el contrato de administración correspondiente, es con el pago de la primera cotización, desde el momento en que se considera afiliado al trabajador.

Lo que acabamos de describir para muchos estudiosos del derecho representa un retroceso conforme a lo que señala el principio de universalidad de la seguridad social, que pretende brindar servicios a todos los individuos, lo que con seguridad podríamos asegurar es que se paraliza la tendencia a la expansión de los beneficios sociales, ya que por otra parte la LSS establece el régimen obligatorio y el voluntario en la inteligencia de éste es el vehículo que intenta extender los servicios a toda la población.

B) Gobierno.

Debemos estar concientes que nuestra sociedad se vuelve cada vez más compleja al igual que sus problemas, ante esta situación la capacidad del Estado disminuye cada vez más. Por eso, la política de Estado, se convierte paulatinamente en una política de buenas intenciones con malos resultados por parte del gobierno, sobre todo en todo lo relacionado con la seguridad social, destacando el sistema de pensiones.

Habrá que distinguir entre política bienintencionada y política buena, distinción que se aplica de manera especial cuando de la política social se trata. No basta que la política social sea bienintencionada, se requiere, además, que sea buena, es decir, que logre los objetivos con que se propuso. Siguiendo este orden de ideas, la postura que adopta el gobierno mexicano sobre el nuevo sistema pensionario, hace que reflexionemos sobre la disyuntiva de que la política social empleada en dicho sistema sea buena o solamente bienintencionada.

El papel del gobierno en el nuevo sistema de pensiones ha sido muy criticado, en especial a la postura política social en la Exposición de Motivos (EM) de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR).

Autores como Néstor de Buen defienden el siguiente punto de vista frente a los propósitos que persigue la LSS:

" (refiere a la EM)...las verdaderas intenciones de su texto que no obedece a otra cosa que al prósito de convertir el sistema de seguridad social, hoy difícilmente acreedor de ese nombre, en un mecanismo financiero que ayude al crecimiento económico de país."⁵²

(52) DE BUEN NESTOR, ob, cit. p-29.

En forma concreta diremos que, los juicios emitidos en relación a la reforma de la seguridad social señalan que obedece, por una parte al propósito de mejorar los beneficios que otorgan los institutos sociales y la otra gran parte tiene una finalidad económica, que busca el crecimiento del país, utilizando como mecanismo el nuevos sistema.

Basta citar, para ejemplificar lo antes enunciado, el cuarto párrafo de la EM: " La estabilidad y el crecimiento económico sostenido son condiciones indispensables para el progreso social, por eso el Plan Nacional de Desarrollo establece la articulación de la política social con la fiscal y financiera. La constitución del ahorro interno indispensable para incrementar la inversión, se orienta a la generación creciente de empleos sobre bases sólidas para hacer posible el bienestar social perdurable".

En líneas posteriores de la EM se confirma más nuestra aseveración inicial, pero observamos que la reforma pareciera inclinarse por los objetivos meramente económicos, que de los de índole social, y que deberían ser su principal sustento y base de los motivos por lo que se produce el cambio al nuevo sistema. Para aclarar un poco más el tema, encontramos que la EM de la LSS dice:

" ... a través de las AFORE, se impulse el desarrollo de los mercados financieros ... En la medida en que las Afore se desarrollen y consoliden en el mercado financiero, se profundizará la intermediación financiera, con lo que se diversificarán y aparecerán nuevos instrumentos financieros. El aumento en la disponibilidad de los recursos en los mercados financieros repercutirá en la disminución de las tasa de interés para las empresas, en el desarrollo de nuevos instrumentos de deuda y en el crecimiento de los mercados capitales....".

En otras líneas se ve a la seguridad social como medio, para lograr objetivos que en un principio parecen solamente de carácter económico, pero rectifica y recuerda que también es el medio más importante para hacer llegar beneficios sociales a los más desvalidos socialmente:

" La seguridad social es uno de los mejores medios para llevar a cabo los objetivos de la política social y económica del Gobierno y satisfacer las legítimas demandas de la población . . . El instituto ha sido un instrumento redistribuidor del ingreso, expresión de solidaridad social y baluarte auténtico de la equidad y la estabilidad de nuestro país. A través de los años ha quedado constatada su capacidad de brindar protección, certidumbre y justicia social para los mexicanos, contribuyendo notablemente al desarrollo de nuestra nación."

Estamos de acuerdo que es momento de contribuir de manera efectiva al desarrollo nacional, al crecimiento económico, a la generación de empleo y de ahorro interno (fin económico que se pretende con la implementación de las AFORES al sistema de seguridad social), pero lo que se desprende de la EM de la nueva LSS, según nuestras observaciones se utiliza como pretexto para asumir actitudes comprometidas con el desarrollo económico, la grave situación financiera del IMSS y la deplorable situación de las pensiones que ello ocasiona.

Es de forma más clara, que se persigue un fin económico base de una política gubernamental, disfrazada en un política social y añade para confirmar lo antes dicho la EM:

" Todo esto hace impostergable emprender los cambios indispensables para fortalecer al instituto y darle viabilidad en el largo plazo, acrecentar su capacidad de dar mayor protección, mejorar la calidad, eficiencia y oportunidad en el otorgamiento de servicios de salud, así como garantizar pres-

taciones sociales adecuadas y pensiones justas."

Son los puntos señalados con antelación los que han sido cuestionados al gobierno mexicano, que no ha definido por lo menos en la multinombrada EM de la nueva LSS, su postura clara en cuanto a la motivación de fondo que impulsó la reforma, y como hemos dicho no son pocos lo críticos que aseguran que al gobierno lo último en que pensó fué en la seguridad social y el mejoramiento de sus beneficios. Ante todas las cuestiones que surgen, incluso observadas superficialmente la EM de la LSAR, nos provocan infinidad de interrogantes, y la gran pregunta se genera al exponer una vez más, ¿Estámos frente a una política de Estado buena o bienintencionada?, si el nuevo sistema de pensiones es un buen sistema; ¿Porqué se "disfrazan" los intereses económicos que conlleva la reforma a la seguridad social?, por el momento son las cuestiones que deseáramos se nos respondieran para aclarar el panorama que compete este trabajo.

Tratando de responder a los cuestionamientos anteriores, enfocaremos nuestra atención al análisis de actitudes gubernamentales más complejas, dice Arturo Damm Arnal que:

" Cuando el gobierno pretende hacerse cargo de todo. sobre todo en materia de seguridad social, acaba siendo un gobierno impositivo y endeudado, todo lo cual recae, al final de cuentas, de manera directa o indirecta, sobre los ingresos y el patrimonio de los ciudadanos... cuando el gobierno tiene intenciones caritativas, debemos velar por nuestros ingresos y nuestro patrimonio y, de manera muy especial, por nuestra libertad."⁵³

Cuando se habla de velar por nuestra libertad, es en el momento (según el punto de vista de las ideas del autor) en que el gobierno hace por nosotros algo que nosotros deberíamos hacer por nosotros mismos, es decir, se atropella una parte de la libertad a cambio de un poco de irresponsabilidad.

A mayor participación del gobierno en las distintas áreas de la seguridad social, mayor irresponsabilidad por parte de los ciudadanos.

Cuando se habla de velar por nuestros ingresos y patrimonio: se refiere a que cada vez el gobierno avanza hacia áreas que legítimamente no le corresponden y cada vez que pretende hacer por nosotros lo que nosotros deberíamos hacer por nosotros mismos (educarnos, sanarnos, cobijarnos, alimentarnos, etc.), lo hace a costa de los ciudadanos, de manera directa o indirecta. (por medio de la inflación y, por lo tanto, de la pérdida del poder adquisitivo de nuestro dinero.

En el contexto de estas ideas el reto a vencer en la seguridad social es permitir que los ciudadanos asuman nuevamente responsabilidades propias. Implica considerar a cualquier ciudadano capaz de proveer para sí y para los demás. Lo anterior lleva directamente a un sistema de pensiones basado, no el reparto, sino en la capitalización individual base del nuevo sistema de pensiones en nuestro país.

Debemos entender que el gobierno mexicano, se encuentra de acuerdo con las ideas antes expuestas, y que el sistema de pensiones recién implantado es consecuencia de ellas, que aunado a esta ideología también se encuentran los propósitos económicos y los beneficios que de ella se puedan obtener. Lo que se critica en el medio político y social, es el hecho de "disfrazar" los motivos y nuevas posturas ideológicas en todo caso. El hecho que nos invadan las preguntas y emitamos críticas obedece en mucho a que no se habló de forma clara respecto del sistema de pensiones.

(53) DAMM ARNAL ARTURO, "Los Sistemas de Seguridad Social", Periódico EL UNIVERSAL, Méx., 28 de octubre 1997, p- 4

C) Patrón.

La importancia del sector patronal en el desarrollo de la seguridad social es determinante, en este sentido podemos establecer de manera general sus obligaciones:

1.- Registrar e inscribir a sus trabajadores en el IMSS, comunicar altas , bajas, y modificaciones de salarios.

2.- Llevar registros, tales como nóminas y listas de raya en las que se asiente invariablemente el número de días trabajados y los salarios percibidos por el trabajador, y demás datos que exija la Ley de la materia y sus reglamentos. Los registros a que hemos hecho mención deberán conservarse durante cinco años, después de su fecha de expedición.

3.- Determinar las cuotas tanto obreras como patronales, y enterar su importe al IMSS.

4.- Proporcionar al IMSS los elementos indispensables para precisar la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones a su cargos establecidas en ley.

5.- Permitir inspecciones y visitas domiciliarias que practique el IMSS.

6.- Cuando se trata de patrones dedicados a la actividad de la construcción, deberán expedir constancias a los trabajadores a su servicio de los días trabajados y su salario. Para el caso de trabajadores eventuales de la ciudad o del campo, se observarán las mismas obligaciones.

7.- Cuando el patrón tiene bajo su servicio a un número de 300 trabajadores, se encuentra obligado a dictaminar por contador público autorizado sus estados financieros, para los efectos del seguro social, presentar al Instituto copia sobre

la situación fiscal del contribuyente. En todo caso cualquier patrón, puede de forma voluntaria optar por dictaminar por contador público autorizado.

La obligación del patrón de informar de altas, bajas, modificación de salario, registros nominales o de raya y demás similares, se podrá proporcionar en dispositivos magnéticos o de telecomunicaciones según lo disponga el IMSS.

Como recordaremos el financiamiento del IMSS se realiza de forma tripartita, por el trabajador, el Estado y el patrón. La participación patronal en este renglón del nuevo sistema pensionario es esencial, las obligaciones que se originan son:

1.- El patrón tiene el carácter de retenedor de cuotas, independientemente de que al mismo tiempo es obligado de pagarlas. Retiene las cuotas obreras al momento del pago de salarios a sus trabajadores, además de retener la cuotas, se encuentra obligado a determinar y enterar al IMSS de las cuotas obreras y las que le corresponden.

2.- El pago de las cuotas obrero patronales se deberán realizar por mensualidad vencida.

3.- Las cuotas que por concepto de seguro de riesgos de trabajo debe pagar el patrón, se determina en relación con:

a) La cuantía del salario base de cotización. El llamado Salario Base de Cotización (SBC en adelante), el que se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria y las gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquiera otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por sus servicios.

El SBC en este caso sirve para determinar el pago que tendrán que hacer no solo los patrones, también trabajadores y el gobierno de las cuotas que les corresponde para el financiamiento de los diferentes tipos de seguros, pero además, también sirve para determinar el pago de los subsidios que el IMSS hace a los asegurados cuando se encuentren incapacitados para acudir a desempeñar su trabajo habitual y para determinar el salario sobre el cuál se calcula el porcentaje de la pensión a la que se puede tener derecho.

Al momento de afiliar al trabajador al IMSS, el SBC será el que perciban en el momento de inscribirse, cuyo límite superior es el equivalente a 25 veces el SMGDF y el límite inferior es un SMGDF.

b) Los riesgos inherentes a la actividad de la empresa. Se refiere a la obligación de las negociaciones de autoclasificar anualmente su grado de riesgo y por ende el monto de las primas que se deben de cubrir en cuanto al seguro de riesgos, de acuerdo con los índices anuales de siniestralidad.

4.- Los recursos para cubrir prestaciones en dinero y en especie y los gastos administrativos del seguro de enfermedad y maternidad se obtendrán de las cuotas patronales en la parte que le corresponde de la siguiente manera:

a) Para financiar las prestaciones en especie, el patrón pagará mensualmente, por cada asegurado una cuota diaria equivalente al 13.9 % de un SMGDF. Si es el caso de que el trabajador perciba un SBC mayor a 3 veces el SMGDF, se adiciona a la cantidad antes señalada el 6 % .

b) Para financiar las prestaciones en dinero, la cuota total para este concepto es de 1 % sobre el SBC, y al patrón le corresponde pagar el 60% de la cuota. El resto del porcen-

taje lo cubren trabajadores y el gobierno.

5.- Para el financiamiento de la prestaciones del seguro de invalidez, los patrones estan obligados a cubrir el 1.65 % sobre el SBC y el 1.625 % sobre el SBC para el seguro de vida.

6.- En el caso del seguro de guarderías y prestaciones sociales, el monto de la prima será del 1 % sobre el SBC y solo se podrá destinar hasta el 20% del monto total a prestaciones sociales. Cabe señalar en este rubro el fianciamiento corre integramente a cargo del patrón. Independientemente de que a su servicio se encuentren madres o padres en posibilidad de obtener la prestación de guardería.

En lo conducente a los ramos del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como su forma de financiamiento y la competencia patronal que le corresponda, las desarrollaremos ampliamente en el siguiente tema de nuestro trabajo de tesis.

Dejando a un lado lo que corresponde al financiamiento del IMSS, otras obligaciones patronales respecto del nuevo sistema de pensiones son las siguientes:

1.- Los patrones están obligados siempre que contraten a un nuevo trabajador a solicitar su NSS y el nombre de la Administradora que opera su cuenta individual.

2.- El patrón deberá entregar de manera bimestral a sindicatos o cualquier organización representativa de los trabajadores asegurados, una relación de las aportaciones hechas a favor de cada uno de ellos. Si no existen dichas organizaciones, el patrón lo hará de manera individual.

La obligación del pago de cuotas que periódicamente realizan los patrones en beneficio de los trabajadores, también resultó afectada, una evidente transformación tecnológica se estableció con el Nuevo Sistema de Recaudación, que pretende automatizar y simplificar el cumplimiento de las obligaciones patronales en nuevo sistema de pensiones y en general de la seguridad social.

Los procedimientos que se llevaban a cabo para el pago de las cuotas eran demasiado complejos y obsoletos, lo que provocaba en los patrones molestias e incumplimiento de sus obligaciones. Los procesos de recaudación se realizaban manualmente y a través de papeles, lo cual además de hacerlo lento, no reconoce la tecnología y sistemas que se utilizan en empresas dentro del país.

Ante la nueva LSS y el nuevo sistema de pensiones se hizo indispensable contar con información confiable y de manera oportuna, por lo que se crea un proceso que intenta ser más ágil y simple, por medio del cual los patrones pudieran registrarse, afiliar a sus trabajadores y pagar sus cuotas obrero patronales al IMSS, al SAR y al INFONAVIT, de una manera conjunta, es por ello que se ha llamado Nuevo Sistema de Recaudación.

Características del Nuevo Sistema de Recaudación:

1.- Maneja un sólo proceso de afiliación, con solo registrar a patrones y trabajadores en el IMSS, quedan automáticamente afiliados al SAR y al INFONAVIT.

2.- Proporciona un sólo número de seguridad social, cada trabajador tendrá el mismo número de identificación en el IMSS, SAR e INFONAVIT, se pretende evitar errores o confusiones.

3.- Se establece una sola liquidación de cuotas, en las cédulas de liquidación de cuotas que el IMSS entrega a los patrones, se incluye la de las aportaciones al SAR y al INFONAVIT, por lo que en una sola liquidación el patrón conoce todas sus obligaciones con la seguridad social.

4.- Se crea un nuevo Sistema Unico de Autodeterminación (SUA) que calcula el pago de las aportaciones al IMSS, SAR e INFONAVIT. Dicho sistema es un programa informático que el IMSS reparte gratuitamente a los patrones, con lo que el pago se hará en un disco para computadora, eliminando el papaleo y los posibles errores en los cálculos.

Las anteriores características son las más representativas del sistema de recaudación, la realización del pago de las obligaciones patronales en el nuevo sistema, es de la siguiente manera:

a) Los pagos al SAR e INFONAVIT se llevan a cabo de forma bimestral, en los meses de septiembre, noviembre, enero, marzo, mayo y julio.

b) Los pagos a los demás ramos de aseguramiento del IMSS se realizan mensualmente.

c) Los pagos tienen como fecha límite al día 17 de mes.

Se dividió en dos categorías a los patrones con la finalidad de obtener mejores resultados y proporcionar mayores facilidades a los patrones obligados, la subdivisión es:

1.- Para patrones con cinco o más trabajadores. Estos deberán utilizar el SUA para el pago de las cuotas en cualquier sucursal bancaria autorizada o subdelegación del IMSS.

2.- Para patrones con cuatro o menos trabajadores. Estos patrones tienen las siguientes opciones:

a) Pueden solicitar el SUA y realizar su pago de cuotas en cualquier sucursal bancaria autorizada o subdelegación del IMSS.

b) Aquellos patrones que no tengan ajustes en su liquidación de cuotas obrero patronales, podrán hacer el pago en cualquier sucursal bancaria o subdelegación del IMSS presentando dicha liquidación.

c) Los patrones de cuatro o menos trabajadores que presenten ajustes, tendrán que acudir a la subdelegación del IMSS correspondiente, donde se capturarán los ajustes y se les entregarán un disco para computadora para la realización del pago.

Para mejor funcionamiento del sistema de recaudación, el IMSS tiene a disposición de los patrones que lo requieran, computadoras con el SUA en todas las subdelegaciones del Instituto.

Es importante conocer un poco más del Sistema Unico de Autodeterminación de cuotas, en vista del interés que se tiene en que dicho programa informático apoye a los empresarios de México en el cálculo y pago de las cuotas obrero patronales tanto administradas por el IMSS (Enfermedades y Maternidad, Riesgos de Trabajo, Invalidez y Vida y Guarderías y Prestaciones Sociales) como por las AFORES (Retiro, Cesantía en Edad Avanzada, Vejez y Aportaciones Voluntarias), y por el INFONAVIT (Aportaciones de Vivienda y Amortizaciones de Créditos).

Procedimiento para la utilización del SUA.

1.- El patrón recibe, por una sola vez, un disco para computadora con el programa:

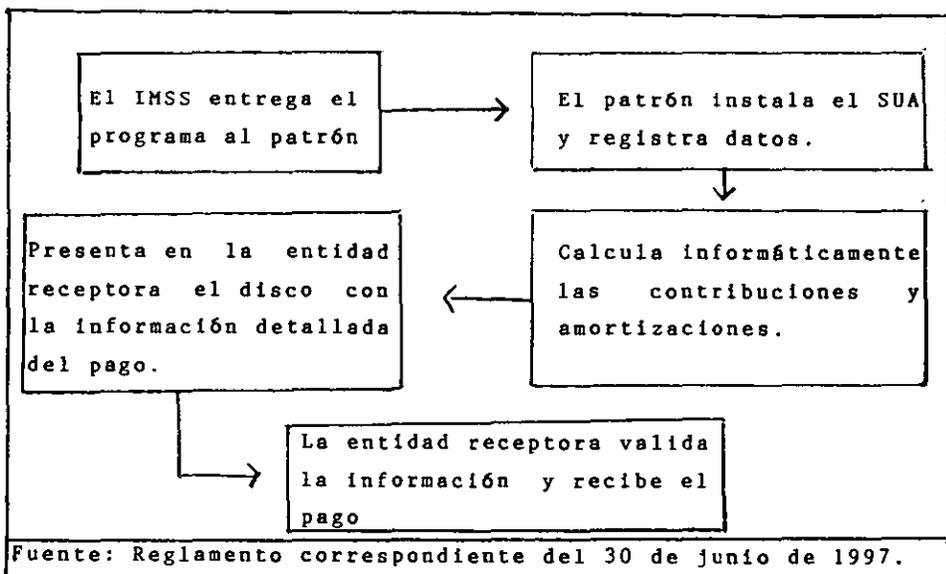
2.- El patrón instala el programa en la computadora de la empresa y registra en los formatos del SUA los datos de la empresa y los trabajadores;

3.- Cada mes el patrón actualiza la información y utilizando el SUA, calcula las cuotas a pagar generando el respectivo disco de pago;

4.- Con dicho disco, el patrón acude a realizar su pago en cualquier sucursal bancaria autorizada o en la Subdelegación del IMSS que le corresponde;

5.- La referida sucursal bancaria autorizada o subdelegación del IMSS en que se realiza el pago valida la información y le entrega su recibo de pago.

ESQUEMA # 1 Procedimiento de utilización del SUA.



D) Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES).

Es sabido que las AFORES mexicanas, tienen su antecedente inmediato en el sistema previsional chileno, administrado en aquel país por las denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

Características generales de las AFORES.

1.- Aspectos legales.

Las AFORES son entidades financieras, sociedades anónimas de capital variable para ser más precisos, cuyo objeto exclusivo, habitual y profesional es, abrir, administrar y operar las cuentas individuales propiedad de los trabajadores además, canalizar los recursos de las subcuentas que las integran, así como administrar sociedades de inversión.

Entre sus principales características tenemos:

a) Son reguladas, vigiladas y fiscalizadas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAAR).

b) Cada AFORE podrá operar varias sociedades de inversión.

c) Para que una AFORE pueda operar necesita la autorización de la CONSAAR, oyendo previamente la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

d) El capital mínimo necesario para la constitución de una AFORE será de 25 millones de pesos.

e) Las administradoras están autorizadas a cobrar comisiones a los afiliados por concepto de administración de los fondos para el retiro, las que podrán cobrarse con cargo a

las respectivas cuentas individuales, las AFORES pueden elegir de entre las siguientes modalidades de cobro por comisión:

e.1.- Un porcentaje sobre el valor de los activos administrados.

e.2.- Un porcentaje sobre el flujo de las cuotas y aportaciones recibidas.

e.3.- Una cuota fija por los servicios inherentes a la administración de la cuenta individual.

e.4.- Un porcentaje, resultado de la combinación de la modalidad sobre valor de los activos administrados y sobre el flujo.

En el caso de las cuentas individuales inactivas, solo se podrá cobrar comisión sobre su saldo acumulado.

Las comisiones son uno de los temas más discutido en el nuevo sistema, considerando los gastos de administración, comercialización, ventas y operación de las AFORES, pueden elevarse demasiado si éstas no son debidamente controladas, y como consecuencia lógica afectando los recursos de las cuentas individuales de los trabajadores.

f) Con el propósito de mantener un adecuado balance y equilibrio en los sistemas de ahorro para el retiro, ninguna AFORE, podrá tener más del 20% de participación en el mercado de los sistemas aludidos.

g) Se impone a las AFORES la responsabilidad de una adecuada rentabilidad y seguridad en las inversiones de las sociedades de inversión, para lo que deberán realizar todas las

gestiones que sean necesarias, para salvaguardar el interés de los trabajadores.

En este punto resulta importante analizar a fondo, de manera profesional y bien enterada, la posibilidad de responsabilizar a las AFORES a proporcionar una rentabilidad mínima garantizada, sobre los recursos administrados y no solo imponer de manera un tanto débil la obligación de realizar las gestiones a fin de conserguir la mejor rentabilidad de dichos recursos. La medida anterior debe tomarse en cuenta en beneficio y seguridad de los recursos de los trabajadores, destinados a mejorar sus pensiones después de su vida laboral, objetivo primordial de la reforma de la seguridad social y el sistema de pensiones en el IMSS.

h) Para resguardar la rentabilidad del fondo de pensiones, las administradoras están obligadas a mantener una reserva especial, este activo debe ser invertido en las acciones de las sociedades de inversión que administren.

i) Las AFORES, tiene la obligación de designar a un contralor normativo interno, para verificar el buen funcionamiento y desarrollo de la administradora, así como para informar a la CONSAR, de las funciones a su cargo.

j) En el consejo de administración, las AFORES deberán contar con consejeros independientes, expertos en materia financiera, económica jurídica o de seguridad social.

2.- Principales Actividades.

El conjunto de actividades primarias y de apoyo, que constituyen el accionar de las AFORES y la forma en que las diferentes administradoras desempeñan estas actividades, determina el posicionamiento, competitividad y evolución de éstas.

Las actividades primarias desarrolladas por las AFORES, pueden clasificarse de la siguiente forma:

a) Administración de las cuentas individuales. Una de las tareas centrales de las AFORES es la de abrir una cuenta individual para cada trabajador que afilien, donde deben de individualizar las aportaciones obligatorias y voluntarias, así como sus rendimientos, con base en la información que el IMSS le proporcione.

Actividades relacionadas con lo anterior se refieren a la obligación de recibir de IMSS las cuotas y aportaciones correspondientes a las cuentas individuales, así como de recibir de los trabajadores o patrones las aportaciones voluntarias, y la realización de todas las labores inherentes a la operación de las cuentas individuales.

b) Inversión de los fondos de retiro. Velando por la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad de los fondos para el retiro, las administradoras deberán decidir y llevar a cabo la inversión de los recursos de sus afiliados en los instrumentos financieros autorizados.

Las AFORES deben realizar algunas otras funciones de acuerdo a las disposiciones legales para resguardar la inversión de los fondos de los trabajadores, como por ejemplo:

1.- Contar con un capital fijo sin derecho a retiro totalmente pagado, equivalente por lo menos al capital mínimo exigido,

2.- Mantener una reserva especial, todo ello con el objeto de garantizar una adecuada rentabilidad.

Estas obligaciones de las AFORES, pudieran contribuir en en la viabilidad de un proyecto para imponer como obligación el otorgamiento de un rentabilidad mínima en las inversiones de los recursos de la cuentas individuales administradas por las AFORES.

c) Otorgar y administrar beneficios: Las administradoras deberán operar y pagar los retiros programados, pagar los retiros parciales con cargo a la cuenta individual, entregar los recursos a la institución de seguros elegida por el trabajador o sus beneficiarios, para la contratación de rentas vitalicias o del seguro de sobrevivencia.

d) Servicio de información. Con el objeto de otorgar un buen servicio y captar afiliados, casi todas las AFORES mantienen una red de sucursales, más o menos extensa a nivel nacional, dependiendo del mercado objetivo de cada una de ella. A su vez cuentan con promotores especializados, quienes se dedican a informar y en todo caso afiliar a los trabajadores.

Lo expresado en las líneas anteriores es de gran importancia, no solo para la AFORE (ya que le permite captar afiliados) sino primordialmente para los trabajadores con calidad de afiliables (por lo importante que resulta, saber sobre sus derechos y obligaciones con el nuevo sistema de pensiones, y especialmente por que de este sistema depende la calidad de vida después de su retiro), y para el público en general también resulta importante la divulgación del nuevo sistema de pensiones y su funcionamiento.

La información que cada AFORE proporciona al trabajador es muy diversa y va encaminada a la afiliación de individuos, además se cuestiona mucho la capacidad y especialización de los promores AFORE. El tema de la información del sistema pensionario y el papel que las administradoras desempeñan en

éste, debe considerarse primario, y es la CONSAR en la directamente recae la responsabilidad de controlar y regular la información que brindan por una parte a las AFORES y por la otra asumir la responsabilidad de brindar de manera sencilla y clara información precisa y conducente sobre el nuevo sistema de pensiones. La importancia en el cuidado de la información permite a los interesados allegarse de los elementos indispensables para la toma de decisiones en el nuevo sistema.

Independientemente de lo anterior las AFORES deberán contar con la llamada unidad especializada para atender consultas y reclamaciones de los trabajadores o patrones.

El estado de cuenta donde se informa al trabajador el saldo acumulado en su cuenta individual, los depósitos y retiros del período correspondiente, rendimientos obtenidos, comisiones pagadas, se enviará por lo menos una vez al año a cada trabajador a su domicilio.

1.- Aspectos operativos.

Políticas de carácter general en el registro de cuentas.

a) El trabajador elige su administradora de fondos para el retiro de manera directa acudiendo a alguna sucursal o por medio de un agente promotor registrado, ente la CONSAR.

b) El número identificador de la cuenta individual del trabajador es el Número de Seguridad Social (NSS) y se prevé en un futuro la identificación de la cuenta en base a la clave única de registro poblacional (CURP).

c) Las aportaciones de los trabajadores que no se registren en ninguna AFORE, se depositarán en la llamada cuenta concentradora del IMSS y los registros informáticos de dicha aportaciones se almacenarán centralmente por la empresa de la base nacional de datos del SAR.

Las empresas operadoras de Base de Datos Nacional del SAR (BDNSAR) son las empresas que bajo la concesión del Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con la opinión de la CONSAR, administrará la BDNSAR que en un principio será conformada por la información procedente de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, debiéndose identificar la información individual de cada trabajador, proveniente de las administradoras e instituciones de crédito así como la certificación de los registros de los trabajadores en aquéllas, también el control del los traspasos de las cuentas individuales, sin olvidar que interviene instruyendo al operador de la cuenta concentradora para que éste efectúe las transferencias de recursos depositado en dicha cuenta, a la cuentas de las AFORES.

Los propósitos fundamentales de dichas empresas (por lo

pronto se encuentra funcionando la empresa denominada PROCESAR) son:

Promover un ordenado proceso de elección de AFORE por parte de los trabajadores, así como el traspaso de las cuentas individuales de una AFORE a otra. Concentrar y distribuir la información entre los participantes de los SAR, los institutos de seguridad social y

d) Un trabajador sólo puede estar dado de alta en una AFORE y a ésta serán canalizadas las aportaciones que se reciben de los diferentes patrones.

e) Los formatos de registro invariablemente deberán ser requisitados y verificados por los agentes promotores o por el personal de las AFORES.

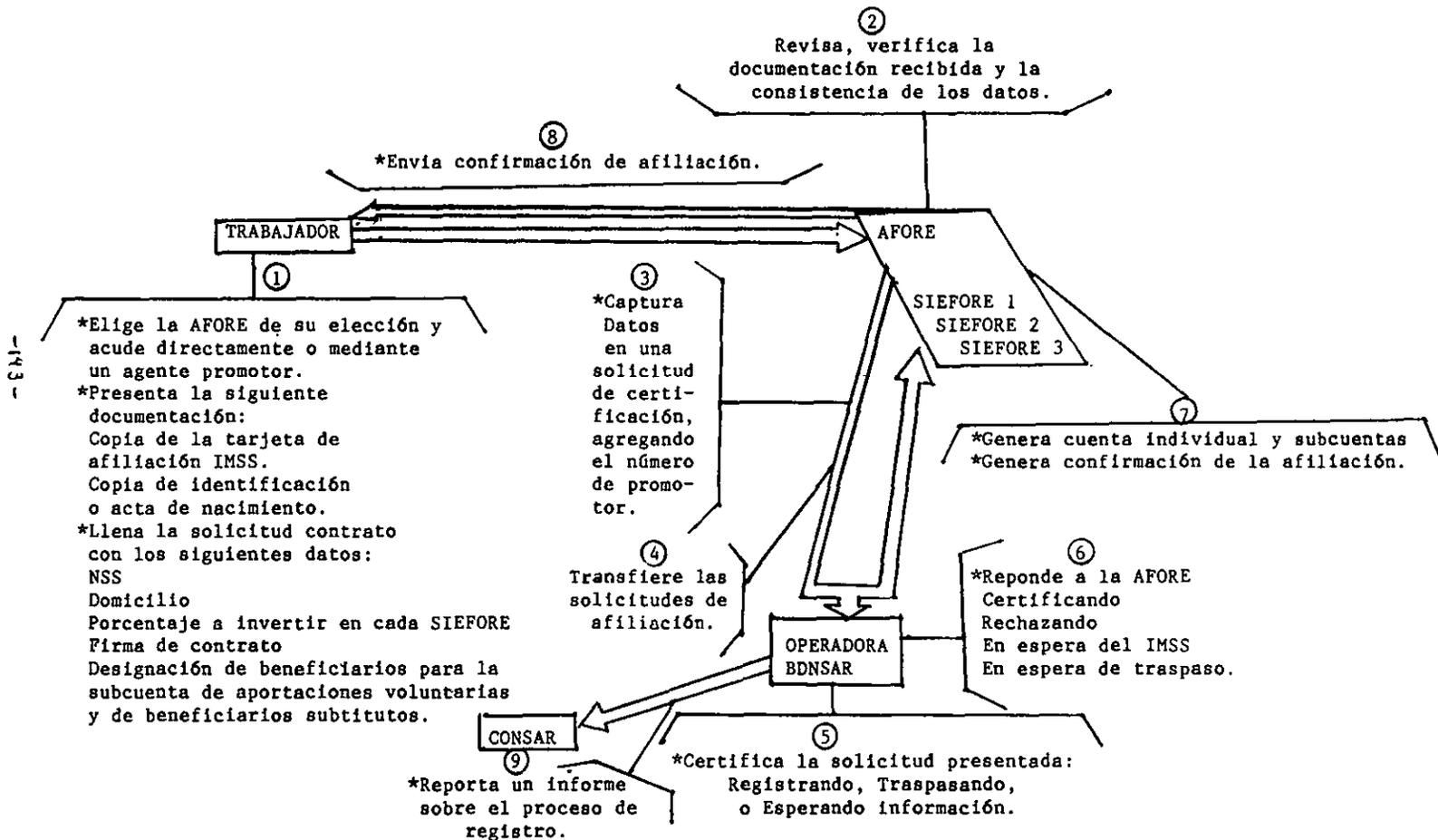
f) La AFORE deberá mantener un archivo físico de la documentación por cada trabajador que solicito afiliarse.

g) La designación de los beneficiarios será:

g.1. Para la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, los establecidos en la Ley del Seguro Social.

g.2. Para la subcuenta de aportaciones voluntarias, de vivienda y SAR 92-97, el trabajador deberá seleccionar en la solicitud de afiliación de la AFORE.

ESQUEMA #2 Registro directo en AFORE o por medio de promotor.



Aspectos generales en el traspaso de cuentas.

La orden de traspaso es el documento mediante el cual el trabajador manifiesta su voluntad de traspasar su cuenta, desde una AFORE en que se encuentra a otra distinta.

El trabajador puede suscribir la Orden de Traspaso llenando y firmado en un formulario específico, en la nueva AFORE a la que se llamará Administradora Receptora, quien se encargará de solicitar el traspaso a la AFORE anterior a la cual se llamará Administradora Transferente.

La copia de la Orden de Traspaso que corresponde al afiliado, la hará llegar la nueva Administradora al trabajador, sólo después que la Administradora anterior haya aceptado la orden.

Si el trabajador lo decide puede cambiar de AFORE, solamente una vez al año. O bien, en cualquier momento por motivo de algún cambio en el régimen de inversiones, por cambio de comisiones o por cierre de la administradora.

Le corresponde al trabajador dar aviso del cambio de AFORE, al patrón, una vez que la administradora transferente haya aceptado el traspaso de la cuenta y se haya dado la validación con la Operadora de la Base de Datos Nacional.

2.- Las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (SIEFORES).

La SIEFORE, es una sociedad anónima de capital variable, creada exclusivamente para invertir los recursos del fondo de pensiones provenientes de las cuentas individuales de los trabajadores afiliados a una AFORE, son administradas y operadas por las AFORES.

Para formar una SIEFORE se requiere:

1.- La autorización de la CONSAR, oyendo la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2.- La autorización deberá ser solicitada por la AFORE que la administrará y operará y solo a éstas será otorgada, siempre y cuando sea viable desde el punto de vista económico y jurídico.

Los requisitos para el funcionamiento de una SIEFORE.

1.- Deberán ser sociedades anónimas de capital variable.

2.- La administración estará a cargo de un Consejo de administración, que podrá ser el mismo que el de la AFORE.

3.- Deberá contar con un comité de inversión, con objeto de determinar la política y estrategia de inversión, así como la composición de los activos de la sociedad.

4.- Únicamente podrán participar en el capital social fijo de las sociedades de inversión, la AFORE que solicitó su constitución y los socios de dicha AFORE.

5.- Solamente podrán participar en su capital variable, los trabajadores que inviertan los recursos de las cuentas individuales previstas en la LSS.

Instrumentos de inversión.

El régimen de inversión deberá otorgar la mayor seguridad y obtención de una adecuada rentabilidad de los recursos de los trabajadores, adicionalmente tendrá que incrementar el ahorro interno y el desarrollo de un mercado de instrumentos a largo plazo acorde con el sistema de pensiones. En busca de los objetivos planteados, preverá que las inversiones se canalicen preponderantemente a través de su colocación en valores, a fomentar:

- a) La actividad productiva nacional;
- b) La mayor generación de empleo;
- c) El desarrollo de la infraestructura; y
- e) El desarrollo regional.

La cartera de valores de la SIEFORE, estará integrada por:

- a) Instrumentos emitidos o avalados por el gobierno federal;
- b) Instrumentos de renta variable;
- c) Instrumentos de deuda privadas;
- d) Títulos de deuda emitidos por instituciones de crédito;
- e) Títulos cuyas características específicas preserven su valor adquisitivo conforme al INPC;
- f) Acciones de otras sociedades de inversión (que no sean SIEFORES).

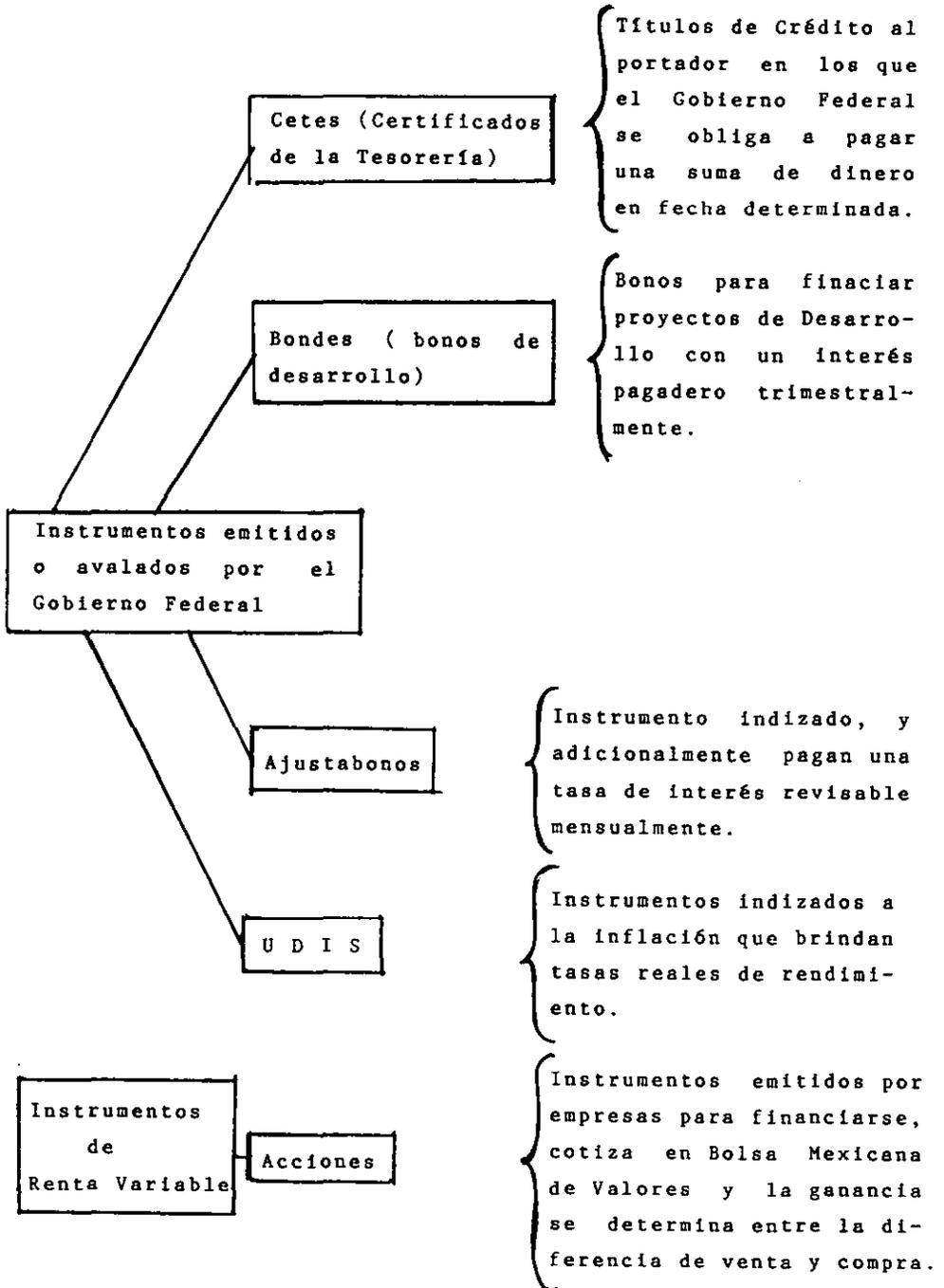
Los instrumentos de deuda privada emitidos o avalados por instituciones de crédito, deberán ser aprobados por una

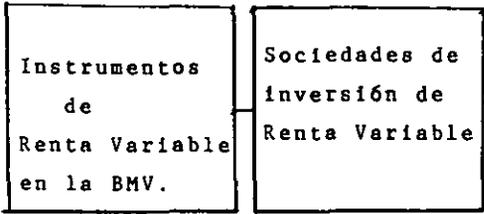
empresa calificadora de valores, autorizada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), con el propósito de darle una mayor transparencia a la operación y seguridad en la inversión.

La CONSAR está facultada para establecer límites cuando haya una excesiva concentración en un mismo ramo de la actividad económica, o se constituyan riesgos comunes para una sociedad de inversión.

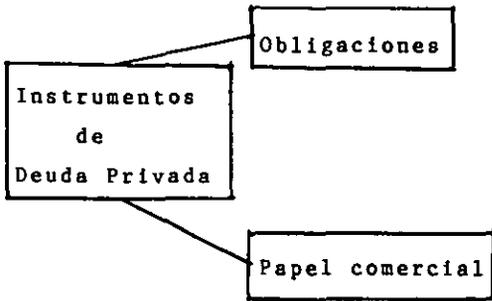
En lo que se refiere al comité de análisis de riesgos, tiene como objetivo el establecimiento de lineamientos y criterios para la selección de riesgos crediticios permisibles de los valores que integran la cartera de las SIEFORES.

ESQUEMA #3 Inversiones de la SIEFORE.



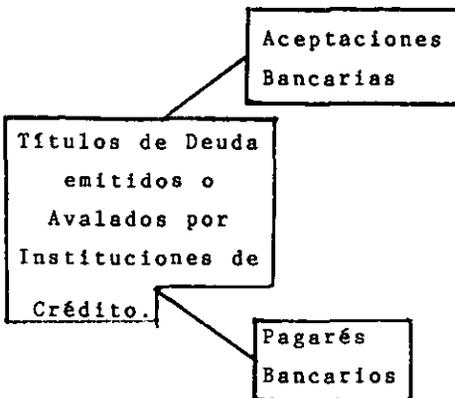


Instrumentos de Crédito emitidos por sociedades de inversión, cuyos recursos están invertidos en acciones que cotiza



Instrumentos de deuda emitidos por, empresas que pagan periódicamente intereses.

Emitidos por empresas para financiarse a corto plazo, ofrece tasa de interés mensual y sus rendimientos son superiores al Cete.

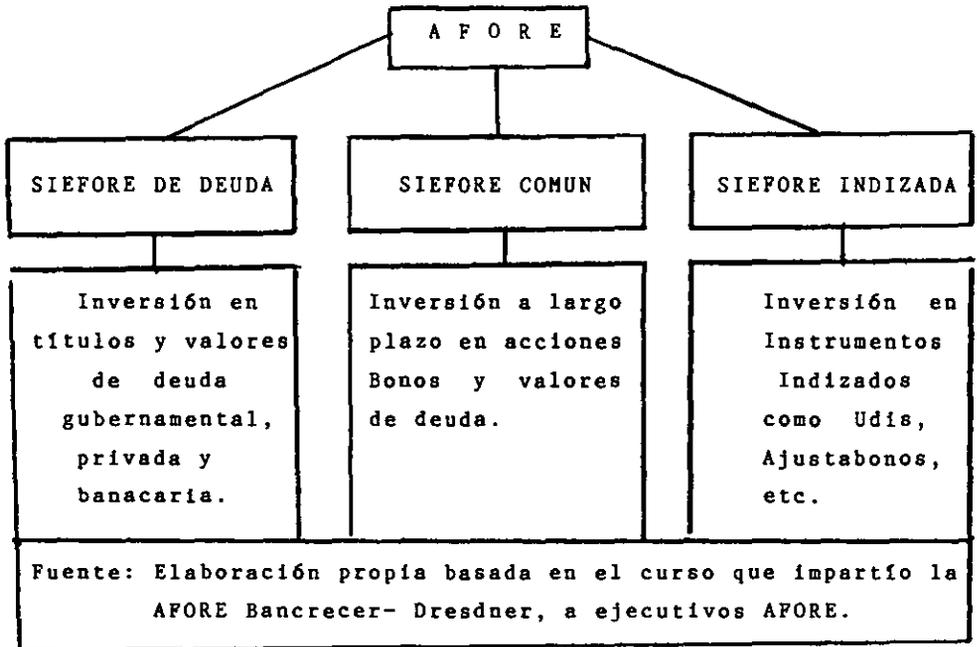


Son letras de cambio giradas por Instituciones de Crédito y colocadas entre el público; paga intereses superiores a los cetes.

Instrumentos de inversión, a corto plazo con retiro en un determinado día, paga una tasa de interés fija durante la duración del depósito.

Fuente: Elaboración propia basada en curso que imparte AFORE Bancrecer- Dresdner a los ejecutivos AFORE, primera quincena de enero, 1997, México D.F.

ESQUEMA #4 Inversión de recursos.



Las administradoras podrán operar tres sociedades de inversión, las que tienen una composición de su cartera distinta, atendiendo a diversos grados de riesgo. Los trabajadores, tendrán el derecho a elegir a cuales de las sociedades de inversión que opere la administradora que se les lleve su cuenta, se canalizarán sus recursos, asimismo sucede con la proporción de los recursos en que se desean invertir. La elección anterior podrá ejercitarse una vez cada año.

El trabajador deberá conocer la Sociedad de Inversión mediante, los prospectos de información al público inversionista que las AFORES elaborarán; a través de ellos se dará a conocer la situación patrimonial de la administradora que opere a la SIEFORE. Estarán a disposición de los trabajadores cuando lo soliciten, en las oficinas de las AFORES y SIEFORES.

La CONSAR, es la autoridad que supervisará la buena marcha de las SIEFORES, vigilando se cumplan todas las reglas. También deberá asumir la obligación de regular y controlar de manera firme y adecuada la información que verse sobre la inversión en las SIEFORES y que se hará llegar a los afiliados de la AFORE, con la finalidad obtener mejores resultados en, cuanto a los trabajadores ahora inversionistas tomen decisiones que afectarán sus recursos pensionarios.

Prohibiciones para las SIEFORES:

- 1.- Emitir obligaciones.
- 2.- Adquirir inmuebles.
- 3.- Ser avales, gravar su patrimonio
- 4.- Recibir depósitos de dinero.
- 5.- Obtener préstamos o créditos salvo excepciones determinadas BANXICO.
- 6.- Adquirir o vender las acciones que emitan, a precio distinto del que de a conocer el Comité de Valuación.
- 7.- Practicar operaciones de crédito salvo excepciones por BANXICO.
- 8.- Adquirir valores extranjeros de cualquier género.

3.- Reglas de publicidad.

La CONSAR ha dado a conocer un conjunto de normas a las que deberán sujetarse las AFORES en su publicidad, con este fin ha definido lo que se entiende por ella.

Publicidad.- A la actividad realizada por un AFORE, a través de cualquier medio de comunicación, con el fin primordial de promover el registro de los trabajadores o la permanencia de los que se encuentran registrados. El término publicidad no comprende lo relativo a prospectos de información folleto explicativo y estados de cuenta, que se deben entregar al trabajador.

Las administradoras deberán realizar su publicidad sujetandose a las siguientes normas:

a) No deberá contener aseveraciones, mensajes que de manera directa o indirecta puedan inducir a error o a interpretaciones inexactas al público respecto de los beneficios y prestaciones que se otorgan las AFORES.

b) Evitar información que se pueda confundir al público o desvirtuar la naturaleza de los servicios que presta.

c) En su publicidad no podrá emitir juicios de valor sobre otras administradoras, ni utilizar frases, expresiones o lemas que puedan ser justificados objetivamente relacionados con la rentabilidad, el costo y el servicio que presten.

d) Está prohibida la difusión de anuncios con información incompleta o ambigua bajo la excusa de que dicha información será aclarada, ampliada o completada a los interesados en las oficinas de la AFORE anunciante.

e) Está prohibida la publicidad encubierta bajo la apariencia de una noticia, comentario periodístico u otra forma similar.

De acuerdo con estas reglas, las FORES deberán realizar su publicidad, basada en criterios de rentabilidad, costos y servicios que prestan. Por otro lado, no podrán realizar publicidad a través del obsequio de cualquier tipo de artículos, ni de aquellos servicios que no estén directamente vinculados con el objeto de las AFORES.

Las administradoras tienen la obligación de remitir a la CONSAR, copia de todo el material de publicidad que realicen, con por lo menos 15 días hábiles de anticipación a la fecha de su primera emisión, cualquiera que sea el medio de comunicación que se vaya a emplear. Si los datos contenidos en cualquier tipo de publicidad varían, la AFORE, deberá ordenar de inmediato y en forma fehaciente la actualización de los mismos.

Las AFORES se encuentran facultadas para realizar publicidad comparativa, siempre y cuando sea específica, objetiva, veraz y completa. En este sentido, cuando se efectúen comparaciones de rentabilidad, comisiones y otros conceptos relacionados con la prestación de sus servicios, se deberán incluir a la totalidad de las administraciones en operación, no pudiendo escogerse sólo a un grupo de ellas.

Las AFORES, podrán utilizar datos sobre rentabilidad de las sociedades de inversión que operen, siempre que dicha información haya sido previamente divulgada por la CONSAR. La publicidad sobre rentabilidad deberá referirse siempre a los doce últimos meses anteriores a la fecha del cálculo, o en su caso siempre deberán ser múltiplos de un año. En la publicidad deberá indicarse el período que comprende la medición de la rentabilidad y en qué términos se expresa. La información

deberá presentarse conjuntamente con la publicidad de las comisiones. En el anuncio, el espacio destinado a cada un de los cuerpos mencionados en esta regla será similar en tamaño y duración.

Las administradoras que en su publicidad hagan referencias a rentabilidad, se encuentran obligadas a hacerla a todas las sociedades de inversión que administren, asimismo, si dicha referencia se ha señalado el lugar que ocupe en relación a las demás sociedades de inversión que administre. En cualquier caso, la AFORE deberá informar el promedio de la rentabilidad alcanzada por todas las demás administradoras que hayan sido divulgada por la CONSAR, e incluir dos frases en el sentido siguiente:

- a) "La retabilidad es variable por lo que nada garantiza que la rentabilidad antes ganada se mantenga en el futuro" y
- b) "Las inversiones están expuestas a diferentes riesgos, por lo cual invertir en una determinada SIEFORE deber ser decisión expresa del trabajador."

Las AFORES no podrán publicar proyecciones sobre la rentabilidad de los fondos de las cuentas individuales, saldos de las mismas o comisiones. Pero la administradora podrá entregar al trabajador de manera particular y a modo de información personal, datos relativos a su cuenta, proyecciones de jubilaciones, comisiones supuestas y tasas de rentabilidad estimadas. En este caso siempre se deberá añadir la leyenda "La información contenida en el presente documento, es una estimación realizada por la AFORE "X" por lo que la misma podrá variar de conformidad a los movimientos que registren los mercados financieros".

En los casos en que las AFORES realicen cambios en los montos de las comisiones que cobran por sus servicios, en la publicidad que sobre el particular efectúen, deberán señalar

la fecha a partir de la cual se produce el cambio y los montos de las comisiones previas y posteriores a dicha modificación.

Con 15 días de anticipación a la fecha de inicio de actividades de una AFORE, deberá ser comunicada a los trabajadores y al público en general la estructura de comisiones, mediante su publicación en un diario de amplia circulación donde la administradora tenga su sede central y en otro de circulación nacional. Cuando se trate de una administradora que inicie operaciones, la estructura de comisiones será la que haya informado a la CONSAR para obtener la autorización correspondiente, dentro de la solicitud para organizarse y operar que deberá de presentar.

La información sobre las comisiones vigentes y las modificaciones autorizadas deberán incorporarse en el Pizarrón Informativo que las AFORES deben tener en sus oficinas, destinándole igual espacio durante los noventa días previos a su aplicación y precisando la fecha de vigencia de las mismas.

4.- La promoción.

Promoción.- Aquella práctica comercial que lleven a cabo las administradoras consistente en el ofrecimiento al trabajador o al público de beneficios adicionales temporales tendientes a incentivar o estimular la oferta de servicios, siempre y cuando éstos estén vinculados al objeto social que presten dichas entidades financieras a los trabajadores.

Los planes promocionales.

Las AFORES únicamente podrán realizar campañas promocionales para ofrecer servicios relacionados a su objeto.

Las administradoras deberán remitir a la CONSAR muestras del material que utilicen en sus campañas promocionales, con cuando menos 15 días hábiles de anticipación a la fecha de su primera emisión, cualquier que sea el medio de comunicación que vaya a emplear.

Cuando se contravengan las disposiciones legales, la CONSAR ordenará a la AFORE que en un plazo de tres días hábiles contados desde la fecha de notificación, suspenda la pieza publicitaria no ajustada a la normatividad y que la AFORE publique en los mismos medios la alabración correspondiente, informado que le cambio se realiza por expresa instrucción de la CONSAR.

En la etapa previa a la constitución de una AFORE, ésta o sus futuros accionistas no deberán realizar publicidad o promoción sobre sus futuras actividades. La violación a este precepto, podrá dar lugar al rechazo de la solicitud de autorización que se presente para constituir una AFORE, sin perjuicio de las demás sanciones que resulten aplicables.

Del mismo modo en que se dictaron reglas para la publicidad y la promoción, también las hay para la actividad y

obligaciones de los llamados promotores. Se entiende por promotor a quien tenga una relación de trabajo con una AFORE y esté autorizado para llevar acabo el registro de las cuentas individuales, la comercialización, promoción y atención a las solicitudes de traspaso.

El primer punto que se establece es que el registro y traspaso de las cuentas de los trabajadores de una AFORE, deberá efectuarse exclusivamente a través de los agentes promotores. Por ello en todas las oficinas en donde se ofrezcan los servicios de la AFORE deberá haber un promotor.

Estos promotores, sólo podrán prestar sus servicios a una AFORE; Por ello, será la propia administradora la que tramitará su registro ante la CONSAR, quien llevará el "Registro de los agentes promotores de las AFORES". Este registro es indispensable para actuar como promotor.

Para que la AFORE, solicite el registro del aspirante a promotor ante la CONSAR, deberá haber aprobado, con cuando menos el 80 % de aciertos, un examen sobre seguridad social, particularmente lo que se refiere al nuevos sistema de pensiones.

Este examen lo practicará la AFORE, pero podrá ser aplicado nuevamente por la CONSAR a cualquier de los agentes promotores. En caso de que no se aprobara se suspenderá el registro dos meses, durante ese tiempo no podrá realizar actividades de promoción. En el transcurso de estos dos meses deberá presentar el examen ante la CONSAR, si se reprobara nuevamente, el registro se cancelaría.

Por cada año de servicio, los promotores deberán acreditar 20 horas de capacitación y aprobar un examen de actualización, el que la CONSAR podrá como en el caso anterior, aplicarlo nuevamente.

E) La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).

La Comisión se encarga de la supervisión, fiscalización y regulación del Sistema de Ahorro para el Retiro, es la autoridad técnica de supervigilancia y control de las AFORES y SIEFORES.

La CONSAR es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dotado de autonomía técnica y con facultades ejecutivas.

Las principales funciones de la CONSAR son:

1.- Otorgar, modificar o revocar las autorizaciones o permisos a las AFORES y SIEFORES.

2.- Expedir disposiciones de carácter general a las que deberán sujetarse los participantes del sistema de ahorro.

3.- Realizar la supervisión de los participantes del sistema de ahorro para el retiro.

4.- Dar a conocer a la opinión pública, reportes sobre comisiones, número de afiliados, estado de situación financiera, estado de resultados, composición de cartera y rentabilidad de las SIEFORES, de forma trimestral.

5.- Determinar que se proceda a la amonestación suspensión, remoción o inhabilitación a los representantes, directivos y demás funcionarios que presten sus servicios a los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro.

6.- Rendir un informe semestral al Congreso de la Unión sobre la situación que guardan los sistemas de ahorro para el retiro, a fin de que disponga de información completa, actua-

lizada y confiable acerca de este nuevo régimen.

7.- Inspeccionar y vigilar en materia de pensiones, con el propósito de lograr un control efectivo sobre los participantes del sistema, en especial a los nuevos intermediarios financieros.

8.- Ordenar la intervención administrativa de las personas sujetas a supervisión, regulándose en forma pormenorizada los supuestos en los que procede dicha medida, así como el procedimiento conforme al cual se llevará a cabo.

9.- Revisar los estados financieros, entre otras.

Los órganos de gobierno de la CONSAR.

La CONSAR tiene una organización de tipo funcional constituida por la Junta de Gobierno, la Presidencia y el Comité Consultivo y de Vigilancia.

a) La Junta de Gobierno se integra por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien la preside, el Presidente de la Comisión, dos vicepresidentes de la misma comisión y once vocales.

Los vocales serán el Secretario del Trabajo y Previsión Social, el Gobernador del Banco de México, el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, el Director General del IMSS, el Director General del INFONATIV, el Director General del ISSSTE, el Presidente de la Comisión Bancaria y de Valores y el Presidente de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Los tres vocales restantes serán designados por el Secretario de Hacienda, debiendo ser dos representantes de las organizaciones nacionales de trabajadores y uno de los correspondientes a los patrones, que formen parte del Comité

Consultivo y de Vigilancia y que ostenten mayor representatividad.

b) La presidencia de la CONSAR.

El presidente de la Comisión es nombrado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, deberá reunir los requisitos de ser ciudadano mexicano, tener experiencia en los la materia económica, financiera, jurídica o de seguridad social, entre otras de carácter patrimonial.

El Presidente de la Comisión es la máxima autoridad administrativa y ejercerá sus funciones directamente o a través de servidores públicos de de la Comisión.

A cargo del presidente se encuentran las siguientes obligaciones y facultades:

1.- Representación legal de la Comisión.

2.- Dirigir Administrativamente la Comisión.

3.- Presentar informes a la Junta de Gobierno de la situación que guarda los sistemas de ahorro para el retiro.

4.- Realizar la supervisión de los participantes del sistema.

5.- Ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno.

c) El Comité Consultivo y de Vigilancia.

Dice la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR) en su artículo 13 que:

"En congruencia con los principios que rigen la Seguri

dad Social en México, la Comisión contará con un órgano tripartito denominado Comité Consultivo y de Vigilancia, integrado por los sectores Obrero, Patronal y del Gobierno, que tiene por fin velar por los intereses de las partes involucradas, a efecto de que siempre se guarde armonía y equilibrio entre los intereses mencionados para el mejor funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro."

El Comité está integrado por 19 miembros: 6 representantes de los trabajadores y 6 representantes de los patrones, el Presidente de la Comisión y uno por cada una de las siguientes dependencias y entidades:

- 1.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 2.- La Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- 3.- El IMSS.
- 4.- El ISSSTE.
- 5.- El INFONAVIT.
- 6.- El Banco de México.

Entre las facultades del Comité encontramos las siguientes:

1.- Conocer lo referente a la administración de las cuentas individuales y a los procedimientos a través de los cuales se transmitan los recursos o la información entre las dependencias, entidades públicas, institutos de seguridad social y los participantes del sistema de ahorro.

2.- Conocer de la amonestación, suspensión, remoción e inhabilitación de los contralores normativos y de los consejeros independientes de las AFORES y las SIEFORES.

3.- Emitir opinión a la Junta de Gobierno respecto de las reglas de carácter general sobre el régimen de comisiones y su estructura, así como de su aplicación, en el mismo sentido

respecto de los lineamientos generales de política sobre el régimen de inversión de las SIEFORES y su aplicación.

4.- Conocer de las sanciones que impone la Comisión.

5.- Conocer de la información relativa a las reclamaciones en contra de AFORES e instituciones de crédito.

4.3 DE LOS SEGUROS QUE MANEJAN LAS AFORES.

El cambio en el sistema de pensiones del IMSS. implicó un gran número de reformas en la legislación del seguro social e incluso una nueva estructuración de los ramos de seguros que se venían manejando en el IMSS.

El ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte (IVCM), se divide con el nuevo sistema en dos:

1.- De invalidez y vida.

2.- De cesantía en edad avanzada, vejez y se le agrega además el seguro de retiro.

Los seguros por riesgos de trabajo, enfermedad y maternidad se mantienen igual que en la Ley anterior.

Al seguro de guarderías se le agrega el denominado de prestaciones sociales, de tal manera que la estructura actual es la siguiente:

ESQUEMA #5 Modificaciones a los seguros del IMSS.

ANTIGUO SISTEMA	NUEVO SISTEMA
Riesgos de trabajo	Riesgos de trabajo
Enfermedad y Maternidad	Enfermedad y Maternidad
Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte (IVCM)	Invalidez y Vida
Retiro (SAR)	Retiro, Cesantía en edad avanzada y vejez.
Guarderías	Guarderías y Prestaciones sociales.

Fuente: Elaboración propia basada en la LSS vigente.

Las instituciones encargadas de manejar los nuevos rubros de los diferente seguros son el IMSS y las AFORES, el Instituto se encargará de manejar un primer grupo compuesto por los siguientes seguros y cuotas correspondientes:

ESQUEMA #6 Los seguros que maneja el IMSS.

Seguro	Cuota	Aportación
Invalidez y vida	4.0	Tripartita
Enfermedades y maternidad	12.0	Tripartita
Riesgos de trabajo	Cuota determinada por cada empresa	Patronal
Guarderías	1.0	Patronal
Fuente: Elaboración propia basada en LSS vigente.		

Los riesgos que se protegen en este grupo de seguros son: para el seguro de invalidez y vida, la invalidez del asegurado imposibilitado para procurarse mediante su trabajo una remuneración superior al 50 % de la que venía obteniendo en su último año de trabajo y la muerte del asegurado o pensionado por concepto de invalidez.

Para el otorgamiento de las prestaciones que corresponden por concepto de invalidez, se necesita cumplir con ciertas modalidades específicas como:

1.- Tiempo de espera (que se miden en semanas de cotización reconocidas por el IMSS; 250), en el caso de que la invalidez se dictamine en un 75 % o más, sólo se requerirá que se tengan acreditadas 150 semanas de cotización.

2.- Que la imposibilidad para trabajar derive de una enfermedad o accidente no profesional.

3.- Que el IMSS declare mediante exámenes médicos la invalidez.

El estado de invalidez de un asegurado le da derecho al otorgamiento de las prestaciones económicas siguientes:

1.- Pensión temporal: Se otorga al asegurado por parte del IMSS, a cargo de los recursos destinados a este seguro, por periodos renovables en los casos de existir la posibilidad de recuperación para el trabajo.

2.- Pensión definitiva: Es aquella que corresponde por estado de invalidez que se estima permanente.

3.- Seguro de sobrevivencia: Este seguro es obligatorio para todos los casos de pensión, se estableció como una forma de seguridad y protección para los beneficiarios del asegurado.

La pensión y el seguro de sobrevivencia se contratarán por el asegurado con la institución de seguros que elija.

Es el IMSS el encargado de determinar el monto constitutivo (definido líneas adelante), al que se le restará el saldo de la cuenta individual, el resultado dará la suma asegurada (definida posteriormente), la que en el caso de resultar negativa tendrá que ser aportada por el IMSS; si la suma fuera positiva, es decir los recursos de la cuenta individual fueran mayores al monto constitutivo, tendrá las siguientes opciones:

- 1.- Retirar el excedente en una sola exhibición.
- 2.- Contratar una renta vitalicia mayor.
- 3.- Pagar una sobreprima en el seguro de sobrevivencia.

El seguro de vida opera cuando ocurre la muerte de un asegurado o la de un pensionado por invalidez.

Los requisitos que se deben cumplir para el otorgamiento de las prestaciones son los de a continuación:

1.- 150 semanas de cotización o;

2.- Que el asegurado se encuentre gozando de un apensión por invalidez.

Las opciones que tienen los beneficiarios para poder gozar de las pensiones correspondientes son:

1.- Contratar una renta vitalicia.

2.- Retirar del fondo de la cantidad acumulada.

Por su parte los riesgos que se protegen en el seguro de enfermedad y maternidad son precisamente los eventos mencionados por este seguro.

Para que se otorguen las prestaciones correspondientes en este ramo se necesita cumplir como en el caso anterior con ciertos requisitos:

En el caso de enfermedad no profesional siempre y cuando lo incapacite para el trabajo, que tenga cubiertos por lo menos cuatro cotizaciones semanales al IMSS, para el caso de trabajadores eventuales tener cubiertas al menos seis cotizaciones, además someterse a los tratamientos y prescripciones indicados por el IMSS, también se deberán de cumplirse con algunas especificaciones directamente relacionadas con los beneficiarios y su relación familiar con el asegurado o pensionado según el caso.

Para el caso de la maternidad, la asegurada deberá tener cubiertas por lo menos 30 cotizaciones semanales al IMSS en un período anterior de 12 meses a la fecha de inicio de pago del subsidio correspondiente, tendrá que haberse certificado el embarazo y probable fecha de parto ante el IMSS y que no ejecute un trabajo remunerado en los períodos anteriores y posteriores al parto.

Por lo que toca al seguro de riesgos de trabajo, los riesgos protegido son:

Los accidentes de trabajo, definidos como toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior; o la muerte, producida repentinamente en ejercicio o con motivo de su trabajo.

Accidentes en tránsito, considerado así cuando el accidente se produce en el traslado del trabajador a su lugar de trabajo o de éste a su domicilio.

Por último enfermedad de trabajo, que es todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo, o en el medio en que el trabajador se ve obligado a prestar su trabajo.

Para obtener las prestaciones a que se tiene derecho por concepto del seguro de riesgos de trabajo, se deben cumplir con ciertos requisitos como : Que al momento de producirse el riego de trabajo, el asegurado haya cubierto al menos 150 semanas de cotización, con la finalidad de que los beneficiarios en caso de muerte del pensionado o asegurado, tengan derecho a las prestaciones correspondientes.

El asegurado que sufra un riesgo de trabajo tiene derecho a las siguientes prestaciones en especic:

- 1.- Asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica;
- 2.- Servicios de hospitalización.
- 3.- Aparatos de prótesis y ortopedia, y
- 4.- Rehabilitación.

Las prestaciones en dinero a que tiene derecho el asegurado que sufra un riesgo de trabajo se resumen en el cuadro que sigue:

ESQUEMA #7 Tipo de incapacidad y prestaciones.

TIPO DE INCAPACIDAD	PRESTACIONES
Incapacidad temporal a 52 semanas	100% del salario que venía cotizando. (subsidio)
Incapacidad permanente total	70% del salario que venía cotizando. (pensión definitiva)
Incapacidad permanente parcial	De acuerdo al % de incapacidad y lo establece la Ley Federal del Trabajo (pensión definitiva)
Fuente: Elaboración propia en base a la LSS vigente.	

El incapacitado con derecho a una pensión deberá contratar un seguro de sobrevivencia para el caso de su fallecimiento, que otorgue a sus beneficiarios las pensiones y demás prestaciones económicas a que tienen derecho.

La pensión y el seguro de sobrevivencia se contratarán con la compañía aseguradora que elija el trabajador, es decir,

se contratará una renta vitalicia. Con este fin el IMSS calculará el monto constitutivo necesario, tanto para contratar la renta vitalicia como el seguro de sobrevivencia.

A este monto constitutivo se le restará el saldo acumulado en la cuenta individual del trabajador en la AFORE, si este saldo no alcanza para cubrir el monto constitutivo, el IMSS aportará la diferencia, si el saldo de la cuenta individual fuera mayor cuantía que lo equivalente al 70% del salario que venía cotizando el trabajador, más el costo del seguro de sobrevivencia, el trabajador tendrá derecho a:

- 1.- Retirar la suma excedente.
- 2.- Contratar una renta vitalicia por mayor cuantía.
- 3.- Pagar una sobreprima para el seguro de sobrevivencia.

La cuantía de las pensiones por incapacidad permanente, será actualizada anualmente en el mes de febrero conforme al INPC.

En el caso de seguro de guarderías y las prestaciones sociales, los riegos protegido son:

En el caso de guarderías, la falta de cuidados maternos de la mujer trabajadora o paternales del trabajador viudo o divorciado que conserve la custodia de los hijos, en la primera infancia, durante la jornada de trabajo.

Los requisitos para tener acceso a este seguro son: Que las madres aseguradas o los padres viudos o divorciados, conserven la custodia de sus hijos. La prestación subsistirá en tanto no se unan en matrimonio o concubinato. Sólo se proporcionará el servicio a los infantes mayores de 43 días de nacidos hasta que cumplan cuatro años.

En el caso de las prestaciones sociales, no existe en realidad un protección de un riesgos específico, es más no se debería aludir como seguro, recordemos que las prestaciones sociales tienen como finalidad aumentar los alcances de la aplicación de los seguros sociales en general, son una serie de servicios sociales que se proporcionan a título de prestaciones. Las prestaciones sociales se dividen en dos según lo señala la LSS:

1.- Prestaciones sociales institucionales, aquéllas encaminadas a la atención de pensionados y jubilados por el IMSS, cuya finalidad es fortalecer su salud, mejorar su economía e integridad familiar y;

2.- las prestaciones de solidaridad social que comprenden acciones comunitarias, asistencia social, farmacéutica e incluso hospitalaria en favor de núcleos de población marginados.

El segundo grupo de seguros están a cargo de las Administradores de fondos para el retiro y son lo que a continuación encontramos:

ESQUEMA #8 Seguros que manejan las AFORES.

Seguro	Cuota	Aportación
Retiro	2.0	Patronal
Cesantía en edad avanzada y vejez	4.5	Tripartita
Fuente: LSS vigente.		

La AFORE también tiene ingerencia en las aportaciones de vivienda, pero sólo registra las aportaciones y los rendimientos de acuerdo a la información que el propio INFONAVIT le proporcione, es el INFONAVIT quien maneja los recursos correspondientes a la subcuenta de vivienda que forma parte de la cuenta individual del trabajador, el manejo de dichos recursos es de acuerdo a las políticas internas de otorgamiento de crédito y de inversión de valores, resevas territoriales y siempre con la vigilancia de la SHCP y la Comisión Bancaria y de Valores.

A) Seguro de Retiro.

El riesgo protegido en este seguro es precisamente el retiro, se entiende por este concepto: "La situación jurídica en que se encuentran las personas que habiendo desempeñado servicios públicos o privados por determinados períodos, se ven obligados a dejarlos a consecuencia de acontecimientos imprevistos."⁵⁴

La doctrina ha estimado el retiro como una forma de jubilación especial aplicable únicamente a los militares miembros del ejército, la armada o las fuerzas aéreas, y en cierta medida a los conscriptos, personal asimilado y civiles incorporados a una función castrense. El derecho del trabajo lo considera un beneficio que se otorga a los trabajadores que se ven obligados a dejar su trabajo, generalmente por causa de incapacidad física; el beneficio aludido se traduce en el reconocimiento de una pensión o en forma de ayuda económica.

Dentro del régimen de la seguridad social el retiro se incluye como una medida de protección al trabajador, se considera de forma diferente que a los miembros de la milicia en el que se separan de su actividad u oficio. Es decir, el retiro civil se le da una connotación jurídica, que derivada de un estado particular de incapacidad para el trabajo, hay que hacer notar también tiene un concepto distinto al de pensión y al de jubilación.

Pensión: "Del latín pensio-nis, cantidad que se asigna a uno por méritos propios o servicios propios. Retribución económica que se otorga a trabajadores o empleados públicos al

(54) DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, op. cit. p-67

retirarse de sus actividades productivas, ya sea por haber cumplido determinado período de servicios o por padecer de alguna incapacidad permanente para el trabajo"⁵⁵.

La pensión también incluye el pago periódico en efectivo que hace en favor de los familiares o beneficiarios de dichos trabajadores o empleados cuando éstos fallecen y aquéllos reúnan los requisitos o condiciones fijadas en las leyes, convenios colectivos o estatutos especiales.

El régimen de pensiones tuvo su origen los seguros sociales, de cuya legislación reglamentaria parte el otorgamiento de un seguro y el reconocimiento de una pensión.

Jubilación: " Es la cesación de toda relación laboral que termina al mismo tiempo cualquier contrato de trabajo vigente y que permite al trabajador acogerse a un régimen de retiro a través del cual obtiene una remuneración periódica generalmente vitalicia, cuando ha alcanzado una edad límite o ha prestado determinado número de años de trabajo a un patrón."⁵⁶

La doctrina ha clasificado la jubilación en tres partes:

a) Voluntaria o Forzosa. Voluntaria cuando el trabajador o empleado puede prodecer a solicitar su retiro cuando cumple con ciertos requisitos, fijado en ley o en contratos colectivos de trabajo. Forzosa cuando por ley o por contratos colectivos de trabajo, el trabajador alcanza la edad límite previamente fijada y necesariamente es retirado del trabajo que venía desempeñado hasta esa edad.

(55) Ibidem. p-81

(56) Ibidem, p-103

b) Por invalidez o Incapacidad. Por regla general se sujeta a los siguientes requisitos:

1.- Haber prestado un número mínimo de años de servicio, excepto los casos de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales;

2.- Encontrarse en estado de invalidez física o intelectual, ya sea parcial o total, permanente o transitoria, que impida al trabajador desempeñar su actividad productiva;

3.- Padecer una incapacidad física o mental que no sea necesariamente proveniente de un riesgo profesional, sino por causas naturales o que impidan al trabajador el desempeño de su actividad laboral; y

4.- Si la invalidez o incapacidad es transitoria (en algunas legislaciones) cuando el trabajador tiene cierto número de años de servicio y determinada edad, se le concede la llamada "Jubilación Transitoria".

c) Ordinaria o Por edad. Normalmente se otorga al trabajador o al servidor público que ha cumplido con los requisitos que fijan las leyes de seguridad social, lo único que requiere es la demostración del ajuste a la hipótesis normativa.

Una observación que consideramos importante respecto de este punto en especial se refiere a que los trabajadores sujetos a una relación de trabajo, y cuya legislación que ampara sus derechos, no tiene como derecho específico el de la jubilación. Tanto a nivel Constitucional en el artículo 123, ni en la ley reglamentaria, la Ley Federal del Trabajo se contemplan disposiciones relativas que otorguen como derecho o una prestación por el servicio profesional contratado, el

pago de cualquier cantidad a título de pensión jubilatoria. Es la LSS la que se ha constituido este derecho.

Una vez aclarado los conceptos anteriores retomaremos lo concerniente al seguro de retiro, por este concepto los patronos están obligados a enterar al IMSS, el importe de las cuotas correspondientes al ramo de retiro, mediante la constitución de depósitos de dinero en favor de cada trabajador. Dicha cuota será el importe equivalente al 2% del salario base de cotización del trabajador, para su abono en la subcuenta de retiro de la cuenta individual.

El saldo de la subcuenta del seguro de retiro se ajustará el último día de cada mes. Esta causará interés a una tasa igual a la que para el período publique la CONSAR, los que serán pagaderos mensualmente el primer día de mes inmediato siguiente, estos intereses no deberán ser inferiores al 2% anual real.

Valga la aclaración de que la información presentada en estas líneas corresponde a los casos en que es una institución bancaria es la encargada de administrar estos fondos y que aún no han sido traspasados a la cuenta individual que maneja la AFORE.

Una vez realizado el traspaso de los recursos por concepto de seguro de retiro a la AFORE, los requisitos para otorgamiento de los fondos, rentabilidad y demás modalidades son las especificadas y reguladas para la AFORE, en tanto no ocurra lo anterior este seguro se acoge a estos puntos.

Los fondos de la subcuenta del seguro de retiro, solo podrán retirarse conforme a los siguientes incisos:

a) El cuentahabiente solicita traspaso de los fondos de

esta subcuenta a la AFORE que eligió para administrar su cuenta individual.

b) Cuando se adquiriera el derecho a disfrutar una pensión y se haga en base a la anterior LSS, deberá solicitar por escrito a la institución el retiro total de fondos, mediante un traspaso a la entidad financiera que indique, o su entrega en efectivo en una sola exhibición.

c) Cuando el cuentahabiente fallezca y los beneficiarios lo soliciten.

No es por demás aclarar que la incorporación de este seguro a la legislación del seguro social se da el 24 de febrero de 1992, es decir este seguro se encuentra contemplado desde la la antigua LSS. Los recursos que se destinaron a este seguro pretenden mejorar los ingresos de los trabajadores que se por circunstancias imprevistas se encuentran obligados a dejar de prestar un servicio remunerado, además que se intenta a través de estos recursos fortalecer el sistema financiero mexicano mediante el ahorro interno.

Como sabemos a pesar de la aparición de las AFORES en el nuevos sistema de pensiones en México, los recursos del seguro de retiro que hacinden a un poco más de 38 mil millones de pesos, se encuentran a cargo de instituciones bancarias, elegidas por el patrón a fin de depositar en ellas los recursos para este seguro.

Recordemos también que son las AFORES, las encargadas del traspaso de los recursos del seguro de retiro 92-97, a las cuentas individuales del trabajador, y que es el trabajador el obligado a proporcionar a la AFORE que eligió, de acuerdo al nuevo régimen pensionario, los estados de cuenta que acrediten las aportaciones correspondientes a este seguro.

Ya hemos hablado de las dificultades que representan para el trabajador cumplir con esta obligación y sus consecuencias.

También se señaló que propiamente no se trata de un seguro de retiro, sino de una inversión financiera que se obliga crear al patrón en beneficio de los trabajadores. Apartir de su funcionamiento las AFORES se hacen cargo de las aportaciones del seguro de retiro y además del traspaso a la cuenta individual del trabajador de los recursos anteriores (SAR 92-97).

B) Seguro de Cesantía en Edad Avanzada.

Existe cesantía en edad avanzada cuando el asegurado quede privado de trabajos remunerados después de los 60 años de edad.

Para poder acceder a una pensión se requerirá haber realizado 1250 cotizaciones semanales. El trabajador que tenga 60 años y no reuna las semanas de cotización, podrá retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir las semanas exigidas; si el asegurado solamente cotizó 750 semanas tendrá derecho a las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad (asistencia médica, hospitalaria y farmacéutica).

Los asegurado que reúnen los requisitos para obtener la pensión por cesantía en edad avanzada podrán optar de entre algunas alternativas a saber:

- 1.- Contratar con la institución de seguros que elija una renta vitalicia que se actualizará conforme al INPC, en el mes de febrero de cada año.

Se entiende por Renta Vitalicia: El contrato irrevocable, mediante el cual la compañía aseguradora, se obliga a pagar al asegurado una cantidad mensual durante la vida del pensionado, a cambio de recibir los recursos acumulados en su cuenta individual. Esta cantidad se actualizará anualmente en el mes de febrero de acuerdo al Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Es el propio trabajador el que determina la compañía de seguros con la que contratará la renta vitalicia; esta renta no podrá ser inferior a la llamada pensión mínima garantizada por el IMSS. Para que la empresa aseguradora determine la

renta que pagará al trabajador, el IMSS calculará el monto constitutivo necesario.

Se llama Monto Constitutivo, a la cantidad de dinero que se requiere para contratar los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia con una institución de seguros.

2.- Mantener el saldo de su cuenta individual en la AFORE que administra esta cuenta y realizar con cargo a los recursos provenientes de dicha cuenta, retiros programados.

Se entiende por Retiro Programado: Forma de pensionarse con la propia AFORE, fraccionando los recursos acumulados en la cuenta individual. Para realizar la operación anterior, se toma en cuenta la esperanza de vida del pensionado (de acuerdo a estimaciones realizadas por el IMSS), así como los posibles rendimientos de sus saldos.

En el caso de que el asegurado opte por el retiro programado, podrá cambiar en cualquier momento al sistema de renta vitalicia, siempre y cuando la pensión que en ese momento le corresponda, fuera mayor a la pensión mínima garantizada.

Diferencias entre Renta Vitalicia y el Retiro Programado.

Renta Vitalicia	Retiro Programado
Se liquidan las acciones de la SIEFORE y se le entregan los recursos a la aseguradora, para el pago de la prima.	Se mantienen los recursos en la AFORE y a su vez en las SIEFORES, aún cuando el trabajador haya cumplido los requisitos.

Continuación de la tabla de diferencias en la siguiente página.

Renta Vitalicia	Retiro Programado
Se obtiene una mensualidad garantizada por el resto de la vida del trabajador.	Se hacen retiros mensuales de la cuenta individual a un cálculo actuarial.
El trabajador pierde la propiedad de sus recursos	El trabajador conserva la propiedad de sus recursos.
Todo el saldo de la cuenta se entrega como prima, para cubrir el riesgo de sobrevivencia y financiero.	Las AFORES es sólo la administradora de los recursos y el trabajador asume el riesgo financiero y de sobrevivencia.
Es irrevocable.	El trabajador puede cambiar de retiro programado a renta vitalicia, siempre y cuando esa renta no sea menos a la pensión mínima garantizada.
Se extingue o termina con la muerte del trabajador, por lo que no es heredable.	Pasa a formar parte de los recursos que el trabajador jubilado deja a sus beneficiarios.

La elección de cada opción, responderá a cada perfil personal en términos de disciplina, grado de aversión al riesgo y conocimientos financieros, la información en general sobre el sistema de pensiones es esencial en la toma de decisiones, por el contrario se crean falsas expectativas y resultados basados en la ignorancia que no serán positivos para el asegurado.

Para el caso de que el asegurado habiendo cumplido con los requisitos de edad y semanas cotizadas, y resulta el saldo de la cuenta individual no alcanzara para contratar una renta vitalicia o un retiro programado y el seguro de sobrevivencia tendrá derecho por lo menos a una Pensión Mínima Garantizada, que asegurará a los trabajadores que reúnan los requisitos de Cesantía en Edad Avanzada y también de Vejez, garantizando en monto mensual equivalente a un SMGDF, el cual será actualizado en el mes de febrero de acuerdo al INPC.

Seguro de Sobrevivencia: Es aquél que se contrata por los pensionados, por riesgos de trabajo, por invalidez, por cesantía en edad avanzada o por vejez, con cargo a la suma asegurada, adicionada a los recursos de la cuenta individual a favor de sus beneficiarios para otorgarles la pensión, ayudas asistenciales y demás prestaciones en dinero que se desprenden de los respectivos seguros en el IMSS, mediante la renta que se les asignará después del fallecimiento del pensionado, hasta la extinción legal de las pensiones.

Suma Asegurada es: La cantidad que resulta de restar al monto constitutivo el saldo de la cuenta individual del trabajador.

ESQUEMA #9 Seguro de Cesantía en Edad Avanzada y opciones de pensión.

EDAD	SEMANAS DE COTIZACION
60 años	<p style="text-align: right;">1,250</p> <p style="text-align: center;"> Pensión → renta vitalicia → seguro de sobrevivencia → retiro programado ↗ </p> <p style="text-align: center;">pensión mínima garantizada</p>
60 años	<p style="text-align: right;">-1,250</p> <p>Podrá seguir aportando hasta cumplirlas o retirar el saldo de sus cuenta.</p>
60 años	<p style="text-align: right;">-750</p> <p>Tendrá derecho a las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad.</p>
<p>Fuente: elaboración propia basada en la LSS vigente.</p>	

C) Seguro de Vejez.

Se establece que para tener acceso a las prestaciones del seguro de vejez, se requiere que el asegurado haya cumplido 65 años y tenga reconocidas por el IMSS 1,250 cotizaciones semanales.

Quando el asegurado ha cumplido con el requisito de la edad mínima o más y no reúne las semanas de cotización señaladas, podrá retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir las cotizaciones necesarias para que opere su pensión.

En el caso de que el asegurado tenga cotizadas al menos 750 semanas tendrá derecho a las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad.

Por otra parte los trabajadores podrán pensionarse antes de cumplir los requisitos de edad de los seguros de cesantía en edad avanzada y vejez siempre y cuando se cumpla con ciertos requisitos:

1.- Siempre que la pensión que se calcule en el sistema de renta vitalicia sea superior en más 30 % de la pensión garantizada, una vez cubierto la prima del seguro de sobrevivencia.

2.- Siempre que se cumpla lo enunciado en el punto anterior, el pensionado tendrá derecho recibir el excedente de los recursos acumulados en su cuenta individual en una o en varias exhibiciones. La disposición de la cuenta así como de sus rendimientos estará exenta de pago de contribuciones.

Para que se otorgue la pensión por seguro de vejez, es necesario solicitar el otorgamiento previamente por parte del asegurado y se le cubrirá a partir de la fecha que haya dejado de trabajar.

Las modalidades de pago de pensión son las mismas que para el caso del seguro de cesantía en edad avanzada.

ESQUEMA#10 Seguro de Vejez y opciones de pensión.

EDAD	SEMANAS DE COTIZACION
65 años	<p style="text-align: right;">1,250</p> <div style="text-align: center;"> <pre> graph TD Pensión --> RentaVitalicia[renta vitalicia] Pensión --> RetiroProgramado[retiro programado] Pensión --> PensiónMinima[pensión mínima garantizada] RentaVitalicia --> SeguroSobrevivencia[seguro de sobrevivencia] RetiroProgramado --> SeguroSobrevivencia </pre> </div>
65 años	<p style="text-align: right;">-1,250</p> <p>Podrá seguir aportando hasta cumplirlas o retirar el saldo de su cuenta.</p>
65 años	<p style="text-align: right;">-750</p> <p>Tendrá derecho a las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad.</p>
Fuente: elaboración propia basada en LSS vigente.	

4.4 PROPUESTAS AL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES.

La trascendencia de las reformas en el sistema de seguridad social mexicano y en especial lo que se refiere a la nueva Ley del Seguro Social, así como los nuevos participantes en el sistema de pensiones y si agregamos la falta de información confiable provocada por la inmensa campaña propagandística y la complejidad misma de la reforma, reclaman un esfuerzo colectivo para darle transparencia y eficacia a los resultados esperados con el nuevo sistema de pensiones.

La precaria situación financiera en la que se encontraba el IMSS, sirvió como uno de los principales argumentos que provocaron la reforma de la LSS. La exposición de motivos de dicha Ley nos deja ver contradicciones que provocan en consecuencia planteamientos de toda índole e incertidumbre sobre los verdaderos propósitos de la reforma, recordemos que en principio se habla de que a través de la seguridad social y específicamente mediante las AFORES y todo lo que ellas representan, se intenta la estabilidad y el crecimiento económico del país, después recapacita sobre la verdadera esencia por la que debería velar la reforma, se menciona que es la seguridad social uno de los medios para llevar a cabo los objetivos de la política social y económica del gobierno.

No es por demás insistir que la seguridad social representa la garantía de una mejor calidad de vida no solo después de la vida laboral de las personas. Es el IMSS en que sin lugar a dudas necesita cambios indispensables para fortalecerlo y darle viabilidad, acrecentando su capacidad protectora, impulsando su calidad y la seguridad de brindar pensiones cada vez más justas, pero para ello se requiere en principio transparencia en los motivos que se tienen para generar los cambios que intentan darle fortaleza.

Tampoco debemos olvidar que los trabajadores afiliados al IMSS, son los directamente interesados y afectados con la reforma al tradicional sistema de pensiones, no debemos perder de vista ni por un segundo, que los cambios deben de favorecer sus intereses, que se debe velar por sus pensiones y que si hay necesidad de cuestionar la existencia del nuevo sistema de pensiones y mejorar en todo caso la reforma, habrá que hacerlo, todo esto encaminado a proteger los derechos y proporcionar una mejor calidad de vida para los mexicanos.

Resulta indispensable definir los puntos torales y enriquecer la información para no caer en interminables y estériles discusiones como hasta la fecha ha venido ocurriendo, en torno a la entrada en vigor de la LSS, la LSAR y todo lo referente al sistema de seguridad social en México. En busca del cumplimiento de los objetivo de la seguridad social y considerando la importancia del papel que desempeña el nuevo sistema de pensiones y sus participantes

Propongo:

* Se lleve a cabo un profunda reflexión y análisis sobre el nuevo sistema de pensiones en el IMSS, a fin de confirmar si con la reforma se mejorarán los beneficios que otorga la seguridad social, en los ramos de pensiones principalmente, y afirmar que no solo se trata de simples especulaciones pragmáticas.

Para obtener respuestas sobre el planteamiento anterior, consideramos necesario realizar las siguientes tareas:

Confirmar de manera comparativa el monto de las pensiones que reciben los trabajadores bajo el régimen solidario del antiguo sistema pensionario y las que recibirán bajo el sistema de capitalización individual, utilizando estudios serios como los de la materia actuarial.

Considerar la viabilidad y mejoramiento de un sistema solidario basado en el reparto, agragando las contribuciones del SAR-92, así como el crecimiento económico y los beneficios esperados por ese concepto en el campo social.

* Impulsar las expectativas futuras, de la generación de empleo y la recuperación real de los salarios, ya que de ello depende en gran medida el éxito de cualquier programa de seguridad social, ya sea basado en el sistema de reparto o en el de capitalización individual. Por excelente sistema de pensiones que se intente si no se realizan las expectativas de más y mejores empleos y la recuperación real del salario, no podrá prosperar ningún proyecto de seguridad social.

* Aprovechar al máximo en la medida de lo posible la experiencia que han adquirido otros países, con los sistemas de pensiones de capitalización individual y de los cuales se tomó ejemplo, a fin de identificar los elementos que pudieran beneficiar a las administradoras de los fondos de pensiones, ya resultan esenciales en la reforma del sistema pensionario.

* La regulación jurídica representa el gran desafío en el nuevo sistema, es por ello que el Gobierno debe garantizar una regulación que permita cumplir los objetivos sociales con que fué creado el régimen, además de generar una competencia transparente y leal entre los participantes del sistema pensionario, todo ello encaminado al beneficio de los trabajadores y sus familias.

Es la complejidad del sistema y su vinculación con los mercados financieros, que demanda el establecimiento de disposiciones claras que no den lugar al ejercicio discrecional en la aplicación de las mismas, a los organismos encargados de vigilar el sistema de pensiones.

* Se fomente la información, que se defina en forma clara y sencilla en que consiste el nuevo esquema de pensiones a los interesados, es decir, los trabajadores afiliados al IMSS, que se encuentran bombardeados de información, pero que resulta poco confiable y solo ha creado confusión e ignorancia de la realidad.

La información es primordial, debe de ir encaminada en primer término a los trabajadores que van a elegir AFORE, por el momento este punto pareciera resultar tardío, ya que se estima que en para esta fecha solo faltan por afiliarse alrededor de 2 millones de trabajadores afiliables, pero no sería del todo inútil si consideramos que existe la libertad de traspasar su cuenta individual a otra administradora.

En el traspaso de los recursos de la cuenta individual del trabajador a otra AFORE, resulta indispensable contar con mejor información sobre la función y beneficios de las AFORES, sin olvidar la importancia de los rendimientos que se generen por dicha administración y su relación con respecto de las comisiones. Con lo anterior se pueden brindar a los trabajadores afiliados a las AFORES más elementos para determinar si le conviene o no un cambio de administradora, inclusive para informarles adecuadamente sobre el nuevo sistema de pensiones y el papel fundamental que juegan ellos.

La información podría llevarse a cabo a través de los medios de comunicación, cuyo obligado debería ser la CONSAR, como organismo regulador del nuevo sistema, es mediante los medios masivos de comunicación como mejor arma, que se puede brindar a los trabajadores afiliados o no a un AFORE, los mínimos elementos que necesita para tomar decisiones en lo que toca al su pensión. La obligación de la que hemos hablado a cargo de la CONSAR, es sin perjuicio de la obligación de información de las AFORES y su regulación a cargo de la Comisión.

* Uno de los principios básicos de la industria de las AFORES es la libre competencia entre ellas, el plazo para el traspaso de los recursos acumulados en la cuenta individual a otra administradora es de una vez al año calendario contado a partir de la última ocasión que se ejercitó el derecho. Consideramos que el plazo resulta amplio y no beneficia de manera contundente a la competencia deseada, con miras a brindar mejores servicios por parte de las AFORES, tampoco hay que equivocar el camino permitiendo los traspasos cada dos o tres meses como sucedió en el caso de Chile, donde ello ha provocado un caos en el sistema y pérdidas en los rendimientos de la cuentas de pensiones, en México habría que considerar la posibilidad de traspaso de cuentas cada seis meses, lo que permitiría una verdadera competencia entre administradoras, lo que repercutiría en beneficios para los trabajadores afiliados a ellas.

* Analizar a fondo la posibilidad de establecer a cargo de las AFORES la responsabilidad un rendimiento mínimo de los fondos de pensiones, y no dejar a la deriva el rendimiento que si bien puede resultar mayor, también puede resultar menor de los esperado y como consecuencia tendremos pensiones similares a las que hasta el momento se vienen otorgando, (por lo que reiteramos la necesidad de un estudio comparativo del monto de las pensiones bajo el tradicional sistema y el el nuevo régimen pensionario). Recordemos que la LSAR, solo establece la responsabilidad a las AFORES de realizar todas las gestiones necesarias para la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad en las inversiones de las SIEFORES, sin imponer alguna responsabilidad por no realizar " las gestiones necesarias ", para obtener el beneficio del rendimiento mínimo.

En países que contemplan dentro de seguridad social el régimen de capitalización individual como Chile, Perú y Argentina, responsabilizan a las administradoras de fondos de

pensiones a otorgar una rentabilidad mínima basada en elementos no muy complicados y sobre todo con la finalidad de garantizar mejores pensiones para los trabajadores. Siguiendo los pasos de los mencionados en estos países podríamos plantear la siguiente responsabilidad a las AFORES:

1.- Una rentabilidad real, resultado del promedio de todos los fondos administrados en cada categoría de inversión (la AFORE maneja tres tipos de fondos) menos dos puntos porcentuales, en el plazo de los últimos doce meses.

El ejemplo sería, si en un mes cualquiera la rentabilidad real del promedio de todos los fondos en cada categoría es de 3 %, entonces, ninguna Administradora debe de otorgar una rentabilidad real de los últimos doce meses inferior al 1 % en la categoría de fondo que se trate.

2.- Rentabilidad real del 50 % de los últimos doce meses promedio de todos los fondos.

Por ejemplo, si en un año la rentabilidad del promedio de todos los fondos por categoría de inversión es del 10 % entonces ninguna Administradora podrá tener una rentabilidad real del último año inferior a 5 %.

Estos porcentajes y promedios podrían dividirse según el riesgo de las inversiones en las SIEFORES. Es decir, los rendimientos reales promedio serían para cada inversión, de tal manera que se establecerían tres modalidades de rentabilidad mínima, de acuerdo a si los recursos se encuentran en inversiones en instrumentos de deuda, inversiones comunes, o inversiones indizadas. La rentabilidad mínima podría variar dependiendo del promedio de todos los fondos de cada categoría, de ese modo, la rentabilidad real de cada fondo en cada SIEFORE, dependerá del tipo de inversión de que se trate.

La responsabilidad de las AFORES para otorgar una rentabilidad mínima se encontraría dividida en tres partes según el promedio total de todas las inversiones iguales en las AFORES.

El funcionamiento de un sistema de rentabilidad mínima se basa en lo siguiente:

1.- Si en un mes determinado la rentabilidad real de un fondo de inversión en la SIEFORE cae por debajo de la rentabilidad mínima, entonces;

2.- Se recurre a una reserva que garantiza la rentabilidad no alcanzada. Esta reserva se formaría con los excesos de la rentabilidad real de cada fondo de las SIEFORES que se sobrepase en el último año la rentabilidad real promedio de los fondos en cada uno de los fondos de las sociedades de inversión para ese año en más de 2 puntos o más del 50 %, usando la cantidad mayor de ambas. Como ha sucedido en los países que han servido de ejemplo al sistema de pensiones, en ningún caso las administradoras han tenido la necesidad de utilizar dicha reserva, pero esto representa la mejor garantía para los recursos de los trabajadores, en caso de crisis financiera o acontecimientos imprevistos que pudiera vulnerar el sistema pensionario.

3.- En caso de no existir la reserva mencionada arriba o no es suficiente para compensar la diferencia entre la rentabilidad de un fondo de inversión de pensiones y la rentabilidad mínima, entonces;

4.- Se acudiría a una figura llamada el encaje, que es un activo equivalente al 1% del valor del fondo de inversión de pensiones en cada SIEFORE y es constituido con recursos propios de la AFORE, (no de los afiliados) y se utiliza para completar la rentabilidad mínima en forma de subsidio de la

reserva que garantiza la rentabilidad mínima alcanzada.

5.- Si el llamado encaje no fuera suficiente para compensar la diferencia que aún pudiera persistir, entonces;

6.- Se tendría que acudir a la garantía estatal, si una vez aplicados los recursos de la reserva de garantía de rentabilidad mínima alcanzada y la figura del encaje no se completa la rentabilidad mínima y la AFORE no dispusiera de los recursos financieros adicionales, el Estado completaría la diferencia y procedería a liquidar a la Administradora, no sin antes fincar la responsabilidad que corresponda y sancionar en todo caso a los culpables de la liquidación de la administradora y sus SIEFORES.

El rendimiento de sobre los fondos de pensiones, no solo depende de los promedios que ofrecen los mercados financieros, también depende de variables macroeconómicas como el nivel de empleo, recuperación de los salarios, y se encuentran ligados al dinamismo de la economía de país. Con el nuevo sistema de pensiones se le ha apostado a todo el conjunto de elementos mencionados, nuevamente insistimos en la importancia de nuestra propuesta inicial.

* La estricta regulación y vigilancia de las comisiones que cobran la AFORES, ya que por lo pronto es el único criterio que conoce el trabajador para elegir AFORE, en el inicio de la operación del sistema y por lo tanto su decisión irá encaminada a la AFORE que ofrezca la mejores comisiones, pero posteriormente y una vez terminado este período, podrían repercutir directamente en el monto de los recursos de la cuenta individual.

La complejidad del sistema, la falta de información clara y precisa, la inexperiencia, las normas jurídicas obscuras o no muy claras, el papel determinante de las AFORES

y su incursión en el mercado financiero, las eternas discusiones y los problemas lógicos que se presentan en la experimentación de nuevos modelos de seguridad social y que tiene que enfrentar el sistema de pensiones mexicano nos demanda colaborar en la medida de nuestras posibilidades a mejorar, fortalecer o en todo caso cambiar el sistema pensionario, para que los objetivos pretendidos se conviertan en realidades, encaminados siempre en beneficio de una mejor calidad de vida para los trabajadores mexicanos en su retiro, y en busca del fortalecimiento de la seguridad social de nuestro país.

CONCLUSIONES

1.- La Seguridad Social es el conjunto de principios, normas y medidas que establece el Estado para garantizar a los individuos protección adecuada, que se traduce en bienestar en el caso que se encuentre en alguna contingencia.

2.- Los principios tradicionales en que se sustenta la Seguridad Social son: La solidaridad, la integridad, la igualdad, la unidad de gestión, la universalidad, la subsidiariedad, la unificación, la inmediatez, la irrenunciabilidad y por último la participación de los interesados.

3.- El sistema de pensiones tradicional manejado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, era financiado primordialmente a través del método de reparto, también llamado financiamiento sobre la marcha donde las generaciones de trabajadores activos pagan las pensiones de los pensionados pasivos, en el ramo de invalidez, vejez cesantía en edad avanzada y muerte (IVCM).

4.- El sistema de financiamiento que se utiliza en el nuevo sistema de pensiones es el de capitalización individual, en el que cada generación de trabajadores activos, de manera individual constituye las aportaciones necesarias que en un futuro se le entregarán a manera de pensión, conjuntamente con los rendimientos que genere la administración e inversión de los mismos.

5.- Con la introducción del sistema de capitalización individual se quebrantan los principios básicos de la Seguridad Social, principalmente la solidaridad, ya que el sistema impide a la colectividad en conjunto encargarse de cubrir las necesidades del individuo víctima de una contingencia, cuyas consecuencias sobrepasan la posibilidad de afrontarlas por sí mismo, sin acudir a la solidaridad de los demás.

6.- La necesidad de pensiones más justas, la crítica situación financiera e inviabilidad del Instituto Mexicano del Seguro Social, fueron las causas que justificaron la reforma al sistema de pensiones en esa institución, sin embargo podemos observar en la exposición de motivos de la nueva ley, que se dejan a un lado los intereses primarios de bienestar social, para dar paso a los intereses de tipo económico que se producen con la nueva industria de las administradoras de fondos para el retiro.

7.- Se prevee que con las modificaciones al sistema de pensiones en el Instituto Mexicano del Seguro Social, se beneficie de manera general a la sociedad, ya que a través de los recursos acumulados de la cuentas individuales de ahorro para el retiro de los trabajadores, se pretende fomentar la actividad productiva nacional y en todo ello se pierde de vista el objetivo principal de la reforma, que es lograr mejores beneficios en las pensiones de los trabajadores y que dicho objetivo nunca se debe subordinar a ningún otro por trascendente que este sea.

8.- La libre competencia entre administradoras y la libertad del trabajador de elegirla, podrán constituirse en verdaderos elementos de índole fundamental con los que se puedan obtener mejores rendimientos de los recursos administrados, en la medida que contribuyan a cumplir con los objetivos sociales con que fueron creados.

9.- Las inversiones que realizan las administradoras de fondos de pensiones con los recursos de las cuentas individuales de los trabajadores, se encuentran expuestas a las pérdidas o ganancias que se produzcan en el mercado de valores, por lo que es indispensable imponer a las administradoras la obligación de ofrecer a sus afiliados una rentabilidad mínima garantizada.

10.- La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, debe preocuparse de cuidar la información que se le brinda a los trabajadores, sobre el nuevo sistema de pensiones y el papel que desempeñan las administradoras en el mismo, así como sus derechos y obligaciones, debiendo proporcionar para ello los elementos que permitan tomar acertadas decisiones en torno al nuevo sistema pensionario, lo que sólo se logra a través de una sencilla, clara y específica información del tema.

11.- Es fundamental impulsar la generación de empleos y la recuperación real del salario, que como elementos esenciales en la economía del país, de ellos depende en gran parte el éxito de cualquier programa de seguridad social, incluso el de capitalización individual recién incorporado a la seguridad social mexicana.

***B*IBLIOGRAFÍA**

- 1.- AGUILAR JORGE, "Las Cuotas del Seguro Social", Ed. Revista de Investigaciones Fiscales, número 32, 1996, México, pp. 123.
- 2.- AYALA RAUL Y OTRO, "Salud y Seguridad Social", Ed. Instituto Nacional de Salud Pública, ed, primera, 1991, México, pp. 230.
- 3- BREÑA GARDUÑO FRANCISCO, "Ley del seguro social comentada", Ed. Harla, ed. cuarta, 1991, México, pp. 299.
- 4.- BRISEÑO RUIZ ALBERTO, "Derecho mexicano de los seguros sociales", Ed. Harla, ed. tercera 1994, México, pp.453.
- 5.- COPARMEX-IPE, "El sistema de pensiones en México dentro del contexto internacional", Ed. Themis, ed. tercera, 1996, México, pp. 280.
- 6.- DAVALOS JOSE, "Derecho del Trabajo I", Ed. Porrúa S.A., ed. cuarta, 1992, México, pp. 455.
- 7.- DE BUEN NESTOR Y OTROS, "Alternativas de reforma de la seguridad social", Ed. Fundación Friedrich Ebert, ed. primera, 1996, México. pp. 196.
- 8.- DE JUANO MANUEL, "Curso de Finanzas y Derecho Tributario", Ed. Molanchino, ed. décima, México, 1972, pp. 367.
- 9.- DELGADILLO GUTIERREZ HUMBERTO, "Elemento de Derecho Administrativo, segundo curso", Ed. Limusa. ed. primera, México, 1991, pp. 205.
- 10.- FERNANDEZ RUIZ SILVESTRE, "Prestaciones del IMSS cálculo y procedimiento", Ed. Trillas, ed. tercera, 1995, México, pp. 391.

- 11.- FLORIS MARGADANT G., "Introducción a la Historia del Derecho Mexicano", Ed. Esfinge, ed. quinta, 1982, México, pp. 276.
- 12.- GARCIA FLORES MARGARITA, "La Seguridad Social y la Población Marginada en México", Ed. UNAM, ed. primera, 1989, México, pp. 383.
- 13.- GERARD BERTRAND ALEJANDRO, "Manual del seguro social", Ed. Limusa, ed. tercera, 1995, México, pp. 453.
- 14.- HAZAS S. ALEJANDRO, "El nuevo modelo de seguridad social ante la crisis del estado benefactor", Ed. UNAM, ed. segunda, 1995, México, pp. 210.
- 15.- IGLESIAS AUGUSTO Y ACUÑA RODRIGO, "Sistemas de pensiones en América Latina, Chile experiencia con un régimen de capitalización 1981-1991", Ed. Colección de Estudios Políticos y Sociales, ed. tercera, 1996, Chile, pp. 198.
- 16.- INEHRM, "Nuestra Constitución", Ed. INEHRM, ed. primera, Tomos IV, V, VII y XXIV, 1990, México.
- 17.- LAURELL ASA CRISTINA. "No hay piede, todos pierden. Lo que usted necesita saber sobre la nueva ley del seguro social", Ed. Instituto de Estudios de la Revolución Mexicana, COYONTURA, ed. primera 1996, México, pp 59.
- 18.- MARTINEZ MORALES RAFAEL, "Derecho Administrativo, Segundo Curso", Ed. Harla, ed. novena, 1991, México, pp. 463.
- 19.- MORENO PADILLA JAVIER, "Régimen fiscal de la seguridad social y SAR", Ed. Themis, ed. tercera, 1997, México.
- 20.- MURUETA SANCHEZ ALFREDO, "¿Cómo se integra el salario para cotización al seguro social?", Ed. Pac, ed. primera,

1996 México, pp. 387.

21.- MURUETA SANCHEZ ALFREDO, "Cien pregunta y respuestas sobre seguridad social", Ed. Pac, ed. primera, 1996, México.

22.- NARRO ROBLES JOSE, "La Seguridad Social Mexicana en los Albores del Siglo XXI", Ed. FCE, ed. primera, 1993, México, pp. 467.

23.- PASOS LUIS, "Mi dinero y las AFORES ", Ed. Diana, ed. primera, 1997, México, pp. 108.

24.- PINA VARA RAFAEL, "DICCIONARIO DE DERECHO", Ed. Porrúa, ed. quinta, 1996, México pp. 547.

25.- SAYEG HELU JORGE, "Instituciones de Derecho Constitucional", Ed. Porrúa, ed. primera, 1987, México.

26.- SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORES DE FONDOS DE PENSIONES, "Sistema chileno de pensiones", Ed. estatal, ed. primera, 1994, Chile.

27.- TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, "45 Años, Tesis Relevantes", Ed. TFF, ed. primera, 1982, México, pp. 1530.