

00781

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
División de Estudios de Posgrado

**PERSPECTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO**  
**PENSIONADOS Y JUBILADOS POR EL ISSSTE**

TUTOR DE LA TESIS:  
**HÉCTOR SANTOS AZUELA**

**T E S I S**

que para obtener el grado de

**DOCTOR EN DERECHO**

presenta:

**YOLANDA SALAZAR PERALTA**

México, D. F.

2000





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

A los que más he amado  
y me han amado.

A mi hijo José Manuel.

Con todo mi afecto y admiración al Dr. Nestor de Buen Lozano, con admiración y respeto, al Dr. Héctor Santos Azuela, por sus enseñanzas y apoyo para la elaboración de esta tesis. Mi agradecimiento al Dr. José Manuel Lastra Lastra, por su ayuda. A mis compañeros y amigos entrañables: Arturo, Guadalupe, José Luis y Marta, por su comprensión, ayuda, apoyo y sobre todo por su amistad.

# ÍNDICE

<b>Introducción .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....</b>	<b>1</b>
<b>1. La Revolución Industrial.....</b>	<b>3</b>
1.1. Sus consecuencias económico–sociales.....	3
1.2. El capitalismo y el liberalismo económico en el siglo XIX. ....	8
1.2.1. Sus efectos sobre la clase trabajadora. ....	8
1.2.2. El movimiento obrero en el siglo XIX .....	12
1.2.3. El capitalismo y el liberalismo económico y las doctrinas sociales .....	16
1.3. Los Seguros Sociales y la seguridad social. ....	18
1.3.1. Concepto y precisiones.....	18
1.3.2. Los primeros seguros sociales.....	22
1.3.3. La seguridad social .....	25
1.4. Período entre guerras (1914-1945). Hacia el Estado de Bienestar.....	28
1.4.1. Tratado de Versalles, Parte XIII. ....	28
1.4.2. Crisis capitalista de 1929.....	31
1.4.3. Estado de bienestar .....	34
1.4.3.1. New Deal (EUA) .....	37
1.4.3.2. El Plan Beveridge (Inglaterra). ....	42
1.5. Crisis Capitalista.....	49
1.5.1. Crisis capitalista de la década de los setenta. ....	51
1.5.2. La caída del Muro de Berlín y sus consecuencias.....	57
1.5.3. El Neoliberalismo. ....	62
1.5.4. Fin del estado de bienestar.....	68

## **CAPÍTULO II**

<b>GÉNESIS Y DESARROLLO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO...</b>	<b>73</b>
2. Génesis de la Seguridad Social en México.....	75
2.1. El movimiento obrero y el Constituyente de Querétaro .....	77
2.1.1. Partido Liberal Mexicano.....	81
2.2. El Artículo 123 Constitucional.....	87
2.2.1. Redacción original y algunos conceptos revolucionarios. ..	87
2.2.2. Fracción XXIX .....	94
2.2.3. Reforma de 1929.....	95
2.3. La Ley del Seguro Social de 1943. Su promulgación. Líneas generales y seguros incluidos y el avance hacia la seguridad social.....	96
2.4. La Ley del Seguro Social de 1973.....	101
2.4.1. Seguro Social.....	101
2.4.2. Seguridad Social y solidaridad.....	104
2.4.3. Las pensiones en la Ley de 1993 .....	105
2.5. Antecedentes de la reforma de 1997 .....	108
2.5.1. La crisis económica de México de 1994 .....	108
2.5.2. La Asamblea del IMSS (enero de 1994) .....	112
2.5.3. El diagnóstico de la Dirección General del IMSS (enero de 1995) .....	115
2.5.4. El Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000 .....	124
2.6. La reforma del 31 de enero de 1997 .....	126
2.6.1. El nuevo sistema de pensiones.....	126
2.6.2. AFORE, SIEFORE Y CONSAR.....	132
2.6.3. La privatización de la Seguridad Social .....	142
2.6.4. Análisis de los principios consustanciales a la seguridad social.....	146
2.6.5. ¿Subsiste la seguridad social en la nueva ley?.....	156

**CAPÍTULO III**  
**FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS**  
**TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO ..... 159**

3. Evolución y fundamentos jurídicos .....	161
3.1. Ley General de Pensiones Civiles de Retiro (1925) .....	170
3.2. Ley del ISSSTE de 1960 .....	178
3.3. Ley del ISSSTE de 1983 .....	184
3.4. De las Pensiones y jubilaciones .....	187
3.4.1. De las pensiones .....	187
3.4.2. Pensión por invalidez .....	195
3.4.3. Pensión por cesantía en edad avanzada .....	195
3.4.4. Pensión de vejez y de retiro por edad y tiempo de servicio .....	195
3.4.5. Pensión por jubilación .....	196
3.4.6. Pensión por muerte .....	196
3.4.7. Pensión por riesgos de trabajo .....	197

**CAPÍTULO IV**  
**PERSPECTIVAS DE LAS PENSIONES Y JUBILACIONES DE LOS**  
**TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO ..... 199**

4.1. Los trabajadores al servicio del Estado y el SAR .....	201
4.2. La nueva Ley del Sistema de Ahorro para el retiro .....	205
4.3. Hacia la privatización de las pensiones y jubilaciones .....	209
4.4. Los alcances socio-económicos de una posible reforma al sistema de pensiones .....	213
4.5. ¿Un Régimen de pensiones mixto? .....	218
4.5.1. Régimen de reparto .....	218
4.5.2. Régimen capitalizador individual .....	221
4.5.3. Régimen mixto .....	222
4.5.4. Las ventajas del régimen mixto .....	223

<b>CAPÍTULO V</b>	
<b>LEGISLACIÓN EXTRANJERA COMPARADA EN MATERIA DE PENSIONES Y JUBILACIONES .....</b>	<b>227</b>
5.1. Organización Internacional del Trabajo (OIT) .....	229
5.2. Chile.....	254
5.3. Uruguay .....	261
<b>Conclusiones y recomendaciones.....</b>	<b>275</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>287</b>



## INTRODUCCIÓN

Desde hace casi diecisiete años nuestra economía se enroló en una serie de profundas transformaciones, con una visión completamente neoliberal. Comenzó por el llamado cambio estructural que sirvió de punta de lanza para realizar una reforma de hondas consecuencias para la vida nacional, donde las acciones económicas y sociales del Estado cambiaron de dimensión. Es decir, que los derechos sociales establecidos en nuestra Constitución Política, se han suplantado por nuevas alianzas estatales y conceptos que dejaron de girar en torno a la equidad y justicia social.

Esa ausencia de equidad y justicia social se materializa con la modificación de los artículos 3º y 27º de la Constitución vigente, que marcó un cambio en la forma en que se concibe la acción estatal, al diseñarlos con una lógica desestructurante, en donde se disminuyen los derechos sociales, la política social pública cae bajo lo privado y las leyes del mercado se colocan sobre el Estado. Con los cambios legales se articulan a una diferente manera de elaborar y poner en práctica las políticas públicas, especialmente la social.

Buena parte de los problemas estructurales de las instituciones de seguridad social que se han presentado en la última década del siglo XX, se considera que han sido resultado de políticas salariales, presupuestales y de empleo equivocadas, pretexto para dar inicio a una reforma de grandes

proporciones al sistema, muy vinculada al programa económico anunciado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Dicha reforma fue gradual al establecerse en 1992 el Sistema de Ahorro para el Retiro, a través del cual se introducía un seguro de capitalización individual al régimen de pensiones, administrado por instituciones de crédito y financieras privadas. En 1994 se estableció la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, encargada de regular el sistema pensionario y crear el soporte técnico.

Finalmente, las reformas anteriores culminaron con la creación de la Nueva Ley del Seguro Social, complementándola con la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en abril de 1996.

El nuevo modelo de seguridad en marcha, su contenido, implicaciones y alcances, aún cuando por el momento deja intactas las disposiciones vigentes sobre el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado fue el motivo que inspiró este trabajo de investigación.

El análisis de la situación que pueden vivir 2 millones de afiliados al ISSSTE y sus beneficiarios, tendrá que realizarse a la luz no sólo de los propósitos de la ley, porque si, el nuevo modelo de seguridad social adoptado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, hace vulnerables a los principios en los que se basó la seguridad social mexicana (público, solidario, redistributivo, obligatorio e integral), nos enfrentamos a un sistema diferente al que fuera plasmado bajo el amparo del artículo 123 de la Constitucional a otro tipo de relación: Sociedad-Estado-Instituciones privadas.

Dentro de los estudiosos en la materia y del partido PRD, incluso hay quienes opinan que la reforma fue creada con un objetivo a largo plazo, transformar la seguridad social en simple operación mercantil, y convertir a sus instituciones en organismos de beneficencia pública, terminando así con un modelo integral que creció a lo largo de 50 años.

Lo cierto es que todas esas alteraciones han provocado una ruptura a la noción de derecho a la seguridad social, transformándola poco a poco en un sistema que a mediano plazo nos llevaría a una seguridad privada, como en el caso de Chile; no obstante, aún se puede retomar y reformar en algo que realmente ampare a los pensionados.

Para encontrar una alternativa que no causara tantos estragos como el nuevo sistema pensionario, nos fue necesario hacer una breve, pero sustancial recapitulación de la historia de la seguridad social mexicana. Para lograrlo, se dedica el Primer Capítulo de este trabajo de investigación al surgimiento y evolución de la seguridad social, tomando como punto de partida la Revolución Industrial y sus consecuencias económico sociales y con ellas, el capitalismo y liberalismo económico del siglo XIX. Se resaltan sus efectos en la clase trabajadora y la movilización obrera de ese siglo, sin olvidar el surgimiento de los seguros sociales y la seguridad social, la importancia del tratado de Versalles, la crisis capitalista de 1929 y el Estado de Bienestar, junto con la crisis capitalista de los setenta, la caída del muro de Berlín y el neoliberalismo, hasta llegar al fin de ese estado.

En el Segundo Capítulo se hace una reconstrucción de la seguridad social en México, dejando clara su génesis y desarrollo, es decir, comenzamos con el movimiento obrero y el Constituyente de Querétaro y la gran importancia del Partido Liberal Mexicano para la creación del artículo 123 constitucional y sus reformas posteriores. También se hace una remembranza de las más importantes reformas en materia pensionaria. La ley del Seguro Social a partir de su promulgación en 1943. Incluyendo sus lineamientos generales y, seguros. Entre ellas las de 1973, 1993 y 1997, hasta el nuevo sistema de pensiones, con sus Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (SIEFORES) y Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).

Considerando que la finalidad primordial de este estudio, es realizar un análisis integral del derecho a la Seguridad Social, para, con base en sus orígenes, antecedentes, concepciones, y cambios y criterios operados con el paso del tiempo, y estar en condiciones de precisar los avances que en esta materia han logrado los servidores públicos, así como la fisonomía y estructura de las instituciones a las que la ley encomienda su cabal cumplimiento, en el Tercer capítulo se dedica al estudio de los fundamentos jurídicos de la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado.

Para ello comenzamos con la Ley General de Pensiones Civiles de Retiros promulgada en 1925, así como la ley del ISSSTE de 1960, y a partir de éstas, las diversas reformas que ha sufrido hasta nuestros días.

Lo antes señalado permitió que en el cuarto capítulo nos dedicáramos a las perspectivas de las pensiones y jubilaciones del ISSSTE, considerando que ésta se encuentra inmersa en un plan nacional de seguridad social, instrumento idóneo y eficaz para precisar la evolución que ésta tendrá en los umbrales del siglo XXI. Para ello realizaremos un análisis de la relación del SAR-Trabajadores al Servicio del Estado, así como, los regímenes de pensiones: de reparto, de capitalización individual y mixto. Incluyendo alcances socio-económicos para una posible reforma al sistema de pensiones.

En el Quinto, y último Capítulo, se realiza una comparación en materia de pensiones y jubilaciones entre algunas legislaciones extranjeras (Chile y Uruguay), sin pasar por alto la importancia de las recomendaciones que a nivel internacional emite la Organización Internacional del Trabajo.

## **Planteamiento**

A partir de la crisis de 1982 México inicia un proceso de transformación y cambios en sus políticas económicas, cuya influencia deriva de los países desarrollados. Los efectos de dicha crisis se manifiestan en altas tasas de inflación, desempleo, déficit del gasto público social, entre otros. Sin embargo, consideramos que dos factores influirían para determinar la citada crisis del sistema: el problema petrolero y el incremento de los intereses de la deuda externa.

Los cambios en la economía nacional irían encaminados a subsanar las supuestas causas del problema: entre otros, se critica la excesiva intervención del Estado en la actividad económica, el proteccionismo comercial que impedía hacer más eficientes a las empresas, además de modernizarlas, el déficit del gasto público. Para poder salir de la citada crisis, se instrumentaron los cambios a partir de la década de los ochenta, proceso en el que aún se afirma.

Es en el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) en el que se empieza a difundir la idea, por parte del Gobierno Federal, y la iniciativa privada que ante la competencia por parte de los capitales externos, había que incrementar los recursos y ahorro internos, para lo que era necesario crear mecanismos y políticas que lo hicieran posible. En el período de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), es cuando se profundizan las reformas económicas que consisten en lograr el equilibrio del gasto público, apertura del comercio, la venta de empresas del Estado, la eliminación de las trabas para la circulación de los capitales; políticas que se han generalizado en gran parte de las naciones del mundo.

Uno de los mecanismos que se establecieron para ello, fue el de la Seguridad Social; se realizaron profundos cambios a la misma y a sus leyes para así poder "estimular" el ahorro privado, creándose las bases para un nuevo sistema de pensiones.

El proceso de reestructuración económica y jurídica del sistema de pensiones se lleva a cabo desde 1992, con la creación del Sistema de ahorro para el Retiro (SAR) tanto para los trabajadores del apartado "A", como para los

del apartado "B" del artículo 123 constitucional y la modificación del artículo 32 de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que establece en ampliación los renglones y base de cotización obrero patronal.

Tanto en la Ley de 1943 como en la de 1973 las pensiones se basaron en un sistema de reparto, que sería modificado en 1995, en el que se crea el SAR como complemento de las pensiones que fue en beneficio de los trabajadores. Sin embargo, los estudiosos de la materia, visualizaron el inicio de un cambio al sistema de pensiones, el cual se confirmó tres años después, al aprobarse la Nueva Ley del Seguro Social de 1995 que proponía su entrada en vigor en enero del año siguiente y posteriormente en julio de 1997, administración de las pensiones y jubilaciones que actualmente corresponde a las denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE) y Sociedades de Inversión Especializada de Fondos para el Retiro (SIEFORE).

Las reformas llevadas a cabo en el orden jurídico, derivaron en una Nueva Ley del Seguro Social en diciembre de 1995, evidenciándose en la misma, la intención de crear una gran reserva de carácter económico, que al decir de algunos analistas, en un período de 10 años, alcanzará un monto mayor a la deuda externa total en estos momentos, considerada entre 170 y 211 mil millones de dólares, según quien lo documente.

Ahora bien, el problema no es ese, sino la preocupación es ¿a dónde finalmente irán a parar esos ahorros?, en virtud de que los 89 mil millones de pesos del SAR no aparecen.

Los fines de la política económica actual, trastocan también los principios fundamentales de la seguridad social en especial los contenidos en el sistema de pensiones del apartado "A", del artículo 123 Constitucional, dado que el fundamento de la reestructuración de las pensiones se encuentra tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 como en el artículo 1º de la Nueva Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, todo ello implica que la Seguridad Social en México al igual que en otros países, viva cambios significativos que ponen en peligro su propia naturaleza.

En la presente investigación también se analizan las posibles perspectivas de la Seguridad Social, particularmente en materia de pensiones y jubilaciones para los Trabajadores al Servicio del Estado, partiendo del supuesto de que los principios del sistema original deben mantenerse.

Ahora bien, como las reformas al sistema de pensiones no llegan aún a los trabajadores al Servicio del Estado que se rigen por el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, es que surge el objeto central de la investigación. ¿Cuáles son las perspectivas de las pensiones y jubilaciones de los trabajadores al servicio del Estado reguladas en el Artículo 123 constitucional, apartado B?

### **Justificación**

La presente investigación pretende conocer, cuales han sido las causas que han originado una transformación en la estructura de la Seguridad Social



en México, fundamentalmente a partir de 1992 en que se crea el Sistema de Ahorro para el Retiro, administrado por instituciones ajenas a la seguridad social.

La anterior afirmación se ha venido consolidando con posteriores reformas en 1993 y 1994, que culminan en 1995 con la aprobación de la Nueva Ley en la materia, la cual viene a reformar los principios de Seguridad Social y solidaridad convirtiéndolos en un sistema individualista.

## **Objetivos**

1.- Revisar los efectos de la revolución industrial en la clase trabajadora y el surgimiento de los seguros sociales en Alemania.

2.- Establecer las características fundamentales del Estado de Bienestar y su relación con la seguridad social y el pleno empleo para lo cual se mencionan algunas de las causas de la crisis capitalista y la aparición del modelo neoliberal en nuestro país.

3. Realizar una breve exposición de los antecedentes que dan surgimiento al artículo 123 constitucional, específicamente la fracción XXIX, con una leve reflexión de los acontecimientos que se consideraron como determinantes para la creación de la seguridad social en México.

4. Establecer el esquema normativo de la seguridad social en México, especialmente en lo referente a la Ley del IMSS y la Ley del ISSSTE en materia de pensiones y jubilaciones.

5. Analizar la evolución de los sistemas de pensiones y jubilaciones a la luz de la Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado.

6. Determinar los cambios que se han producido en materia de pensiones y jubilaciones a la luz del modelo neoliberal, para lo cual se tomaría la Nueva Ley del Seguro Social en materia de pensiones y jubilaciones y su posible transposición a la Ley del ISSSTE y como podrían afectarse los derechos de los trabajadores al servicio del Estado.

7.- Proponer alternativas de solución.

## **Hipótesis**

Nuestra hipótesis central se basa en la consideración de que: Los cambios en la Legislación Mexicana en materia de Seguridad Social de los servidores públicos pueden traer como consecuencias:

1.- La posible reforma de los artículos 51 y 57 de la Ley del ISSSTE para contraer aun más las pensiones y jubilaciones de los servidores públicos.

2.- La aplicación de modelos privatizados o individualizados copiados de otros países, como Chile, no ha sido positiva en virtud de los diferentes problemas que han presentado, tales como las innumerables Administradoras de Fondos de Pensiones (A.F.P.), y la mala administración que se ha manifestado a través de la falta o insuficiencia de fondos para cubrir las pensiones.

## **Metodología**

Dada la formulación del problema se pretende utilizar los métodos:

- Deductivo
- Inductivo
- Comparativo
- Histórico

## **Marco conceptual**

En el cuerpo de este trabajo de investigación, utilizaremos, entre otros, conceptos tales como:

- Justicia Social
- Neoliberalismo
- Pensiones
- Jubilaciones
- Servicios médicos
- Trabajadores al Servicio del Estado.

## **Marco histórico**

El origen y evolución de la seguridad social de 1910-1998 en los Estados Unidos Mexicanos.

## **Marco teórico**

Descubrir la esencia de la seguridad social con la que fue creada.

## **Marco Legal**

a).- Legislación mexicana relacionada con la seguridad social, artículo 123 de la Constitución de 1917, Ley General de Pensiones Civiles de Retiros promulgada en 1925, así como la Ley del ISSSTE de 1960, Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro.

b).- Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo sobre pensiones y jubilaciones.

c).- Ley No. 18.646 de 1986 de Chile.

Ley No.16.713 del Uruguay.

## **Sistemas de Información**

a).-Biblioteca.

b).- Hemeroteca.

c).- Oficinas de la O.I.T.

d).- Instituto de Investigaciones Jurídicas

e) instituto de investigaciones Económicas

## **Técnicas**

- Fichas bibliográficas
- Fichas de trabajo

## **CAPÍTULO I**

# **SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

# 1. La Revolución Industrial

## 1.1. Sus consecuencias económico–sociales

La clase obrera es la fuerza principal de trabajo, nació y se multiplicó conforme se iban formando las sociedades capitalistas: “por medio de las máquinas, la productividad individual del obrero se multiplicó muchas veces, pero los salarios bajaron”.<sup>1</sup> Aunque en el inicio del capitalismo: “la producción se realizaba a través de talleres artesanales: el capitalista concentraba a varios obreros que realizaban un mismo oficio, por ejemplo: todos hacían agujas, aún esta forma más sencilla de asociación de trabajo, que se llama cooperación capitalista simple, resultaba mucho más productiva para los patrones, pues a diferencia del trabajo a domicilio realizado por distintos trabajadores en sus propias casas, esta simple concentración de mano de obra significaba reducción de gastos, tales como el local, la materia prima y por encima de todo, lograba una coordinación en trabajo”.<sup>2</sup>

Rápidamente se demostró que, con el empleo de la máquina, un trabajador podía realizar la misma tarea mejor que otro. De este modo la organización y el proceso de producción de un taller se ordenaron tomando en cuenta la capacidad productiva de cada obrero. Este tipo de sistema productivo

---

<sup>1</sup> Nieto López, J. de Jesús. *Historia breve del mundo contemporáneo*, Universidad Obrera de México, México, 1988, p. 27.

<sup>2</sup> Fernández Arras, Arturo. *El Neoliberalismo y los Sindicatos en México*, Tesis inédita, UNAM, 1997, p. 122.

fue conocido como manufactura, pues el trabajo del hombre era todavía determinante. Con todo, este primer avance del capitalismo fue decisivo en el ulterior desarrollo del capitalismo al socializar el proceso productivo.

En la segunda mitad del siglo XVIII en Inglaterra empezó una importante transformación de la estructura económica, con grandes repercusiones sociales. Esa transformación se da en base al perfeccionamiento de la máquina de vapor con la utilización del motor de combustión, que permitirían la producción masiva y que poco a poco se fue extendiendo a otros países europeos: la Revolución Industrial, representó el paso de la producción manufacturera a la fabril.

Podemos considerar que los tres puntos en que se basó la Revolución Industrial fueron: a) una población que crecía rápidamente; b) la existencia de materias primas y, c) el descubrimiento de nuevas fuentes de energía que facilitaban la elaboración de los productos.

A estos factores dinámicos se agregaron: el desarrollo de la técnica, la acumulación de capital para invertir y el espíritu expansionista de los capitalistas ingleses; sin olvidar que la aplicación de nuevas técnicas en la producción agraria (ya que las tierras de labor se multiplicaron y se intensificaron los cultivos para hacer frente a la demanda de materias primas), tales como los arados de ruedas de un surco y el de balancín posibilitarían así como la segadora inventada por Cyrus may McCormick (1834), permitiendo el paso de la mano de obra campesina a la naciente industria: "entre 1850 y 1860 los obreros fabriles trabajaban 16 horas al día; entre ellos hay campesinos que

han abandonado sus tierras y artesanos arruinados”.<sup>3</sup>

Juan Roger Riviere subraya que: “la revolución industrial se desarrolló en una atmósfera liberal, irreligiosa, puramente científica, es decir, materialista (...) los jefes políticos y económicos del siglo XIX sostenían que las simples leyes económicas naturales podrían solucionar todos los problemas, (...) Los resultados fueron desastrosos: abandonados a ellos mismos, los nuevos patronos y jefes de industria liberales pusieron en práctica su deseo de ganar dinero, de hacer fortuna y de aplastar a sus competidores. La condición de los nuevos proletarios, de la clase obrera, fue espantosa”.<sup>4</sup>

Durante el siglo XIX, la revolución industrial situó en primer plano a los denominados “pobres físicamente capaces”. La suficiente acumulación de capital para generar una industrialización rápida y continua sólo pudo lograrse a expensas del nivel de vida del trabajador. Si los trabajadores consumidores no son capaces de oponer resistencia, ya sea política a través del sufragio, o económica por medio de sindicatos, la industrialización provoca necesariamente pobreza. Ni Inglaterra ni Estados Unidos contaron realmente con estas dos instituciones durante gran parte del siglo XIX. Y, aunque la pobreza no era desconocida en la época isabelina, la revolución industrial la incrementó y concentró a los más pobres en las ciudades, donde no tenían oportunidades para tener mayores ingresos.

---

<sup>3</sup> Palma de, Guy. *La época de la burguesía*, Siglo XXI, México, 1983, p. 146.

<sup>4</sup> Roger Riviere, Juan. *Historia de los movimientos sociales*, Confederación Española de cajas de ahorro, Madrid, 1971, p. 20.



La oferta de mano de obra de la América y Europa industrializada ha sido superior en general a la demanda, excepto en los periodos de guerra o preparativos bélicos, circunstancias que no sólo reducía los salarios de quienes trabajaban. Si a esto –y al desempleo– se agrega el paro masivo provocado por las fluctuaciones del ciclo económico (desempleo cíclico), el problema de la asistencia a los necesitados adquiere nuevas e impresionantes dimensiones.

Al contrario de las sociedades primitivas, en las que los infortunios se debían a las malas cosechas, a otros desastres naturales o a la escasez de recursos, a partir de la revolución industrial los infortunios eran causados por mecanismos institucionales que impedían a la gente utilizar sus energías o hacían descender de los salarios. Ante esas circunstancias nació el Estado de Bienestar, en el presente siglo.

Pronto se encontraron razones para condenar el desempleo, la pobreza y la intervención del gobierno. Se consideraba que los pobres eran imprevisores y poco emprendedores y que la pobreza era un castigo a la pereza e incompetencia. Interferir el veredicto del libre mercado sobre la remuneración de los individuos proporcionándoles ingresos cuando están enfermos, son viejos o están desempleados constituía un sabotaje al único mecanismo disponible para recompensar el mérito: “Se castigaba a los individuos realmente productivos y emprendedores a fin de sostener a los zánganos y el resultado inevitable era la reducción de la productividad y menos para todos”.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> *Op.Cit.* p. 26.

Aún cuando los silogismos de los economistas fracasaran en el intento de hacer valer estos argumentos, siempre sería posible invocar la autoridad de los teólogos para demostrar que la pobreza era un castigo a la perversión y la riqueza una recompensa a la virtud y, en consecuencia, como señala Max Weber “para proporcionar la confortable seguridad de que la desigual distribución de los bienes de este mundo era una disposición especial de la divina providencia que, con tales diferencias, como con las gracias particulares, perseguía fines secretos desconocidos para los hombres”.<sup>6</sup>

Autores como Malthus, Daniel Defoe, Bernard Mandeville, Arthur Young, Dicey y Calvin Coolidge argumentaron que era necesario abandonar a los pobres a la caridad privada. No obstante, dominaba la opinión de que debía prestarse este tipo de ayuda de carácter público; debería ser austera y se otorgaría de la manera más humillante posible para que el beneficiario, si era físicamente capaz, aceptara trabajar por muy esclavizantes que fueran las condiciones. Y claro que lo eran en el siglo XIX, incluso después de la aprobación de numerosas leyes sobre el trabajo en las fábricas.

En Inglaterra desde 1576 ya había centros de trabajo para quienes no tenían empleo; junto con los asilos para enfermos y el sistema de emplear como aprendiz al más necesitado. Estas casas de trabajo y asilos eran completamente sórdidos, más parecidos a prisiones que a casas de caridad. Su severidad disminuyó un poco durante el periodo en que los ingleses temían que

---

<sup>6</sup> *Ibidem.*

los ideales de la Revolución Francesa llegaran a Inglaterra; por ello, en 1795, el sistema llamado *Speenhamland* concedió a los trabajadores salarios inferiores al requerimiento mínimo para sobrevivir un subsidio público, junto con otro por cada hijo. Sin embargo, en 1834 la *New Poor Law* reavivó la antigua austeridad al intentaba reducir el gasto en asistencia a los pobres. Su dura filosofía dominó la política inglesa y americana hasta el siglo XX.

## **1.2. El capitalismo y el liberalismo económico en el siglo XIX**

### **1.2.1. Sus efectos sobre la clase trabajadora**

Los esfuerzos de Marx por entender qué sucedía en la nueva sociedad industrial se ven concretados en el *Manifiesto del Partido Comunista* de 1848; su objetivo principal se centraba en analizar sus causas profundas:

La industria moderna transformando el pequeño taller del maestro patriarcal en la gran fábrica del capitalista industrial. Masas de obreros, hacinados en la fábrica, están organizadas en forma militar; como soldados rasos de la industria están colocados bajo la vigilancia de una jerarquía completa de oficiales y suboficiales. No son solamente esclavos de la clase burguesa, del Estado burgués, sino diariamente, a todas horas esclavos de la máquina, del capataz y sobre todo del patrón de la fábrica. Y este despotismo es tanto más mezquino, odioso y exasperante, cuanto mayor es la franqueza con que proclaman no tener otro fin que el lucro.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Marx, Carlos y Federico Engels. *Manifiesto del Partido Comunista*, Grijalbo, México, 1970, p. 31.

De acuerdo con la historia, el capitalismo vino a desplazar al feudalismo, durante el proceso de la acumulación originaria del capital. Al desaparecer la pequeña producción y surgir la propiedad privada capitalista, la cual concentra los medios de producción y favorece, en determinado momento, las condiciones para el desarrollo de las fuerzas productivas, pero empobrece la fuerza de trabajo.

En el capitalismo, la relación esencial es la de explotación del trabajo asalariado por la burguesía, es decir, contratando al obrero, el capitalista paga con el salario el valor de su fuerza de trabajo.

El capitalismo se basó en un régimen liberal y se respaldó en una doctrina individualista trayendo consigo, además del desarrollo industrial acelerado, la persistente competencia por la disminución de costos en la producción de las mercancías, ocasionando la sobreexplotación de la mano de obra de la clase obrera.

La clase asalariada se puede definir por:

- a) La inseguridad, sólo sobrevive si encuentra trabajo, pues su salario es su única fuente de ingresos.
- b) La dependencia, patente en sus condiciones de trabajo y en su nula participación en las decisiones que le afectan.
- c) La deshumanización, al convertirse en una pieza más de la maquinaria, la cual se encarga de una simple y monótona función.
- d) La posibilidad de consumo es raquítica o nula, ya que su salario difícilmente alcanza para cubrir las necesidades más indispensables.

Los medios de producción y el capital están en manos de la burguesía. Denominamos capital al dinero que se emplea en la compra de medios de producción y de fuerza de trabajo para obtener mayores ganancias del dinero invertido (plusvalía). Identificamos tres sectores de burguesía:

**Financiera**, encargada de manejar el dinero de los bancos. Es la más poderosa, en ella los capitalistas sólo se relaciona indirectamente con la clase trabajadora.

**Industrial**, los dueños de las fábricas.

**Agraria**, formada por familias que acaparan la mayor parte de las mejores tierras de riego y los medios para hacerlas producir.

Al mismo tiempo que nace la clase obrera, surge una corriente liberal individualista en la clase burguesa y se desarrolla la industrial.

El liberalismo económico nacido en el siglo XVII, en el comienzo del industrialismo maquinista y el capitalismo, es específicamente la aplicación del individualismo al fenómeno económico. Se considera que al caer el feudalismo se conforman las estas ideas políticas y su vigencia práctica.

Al dividirse la sociedad en clases surgieron fuertes rivalidades entre ellas, manteniéndose todo el siglo pasado en Europa y dando lugar a las luchas de liberación nacional y a las transformaciones sociales.

El término "liberalismo" lo encontramos a principios del siglo XIX; es el resultado de un largo proceso histórico que inició en la Edad Media baja, con el triunfo del humanismo y del mercantilismo, antecedente del capitalismo.

En el Renacimiento se inician las primeras ideas liberales y

posteriormente en la Ilustración, cuyas doctrinas justifican el egoísmo, la acumulación de capitales y el inicio de un nuevo modo de producción social de las mercancías.

Básicamente, el elemento ideológico del liberalismo es la concepción de la libertad, se trata de una libertad moderna donde prevalece la individualidad sobre la relación política. Es decir, donde no existen restricciones ni impedimentos.

La Revolución Industrial se fue desarrollando a gran velocidad en Europa Occidental e Inglaterra y poco después en países como Francia y Alemania. Cuando las grandes innovaciones técnicas transformaban y perfeccionaban los métodos de producción, cuando se pasaba de la forma artesanal a la industrial. Es el auge del comercio y la época del maquinismo que provocó el desplazamiento de gran número de trabajadores.

Al avanzar el sistema capitalista, la gran industria y el maquinismo, la salud y la integridad del trabajador se ve expuesta a múltiples riesgos derivados del trabajo mismo; además de la inestabilidad y la falta de empleo causado por el desplazamiento del hombre por la máquina, la saturación del mercado y el estancamiento de la producción. Generando así intranquilidad, desconfianza, explotación y extrema pobreza, en otras palabras, injusticia social.<sup>8</sup>

Este liberalismo individualista únicamente favoreció la explotación de los obreros que sólo contaban con su fuerza de trabajo, la cual fue materia de

---

<sup>8</sup> Cfr. Roger Riviere, *Op.Cit.*, pp. 26-31

contratos civiles en el Código Civil de Napoleón de 1804 y se rigió por la oferta y la demanda (como cualquier otra mercancía). De ese modo, la "proclamada libertad para todos sólo engendraría paradójicamente la opresión para la mayoría".<sup>9</sup> Con el capitalismo los trabajadores se convirtieron en esclavos, porque esa nueva libertad era la causante de su miseria.

### **1.2.2. El movimiento obrero en el siglo XIX**

Como señala Marx, del mismo modo que en las sociedades anteriores, con la Revolución Industrial aparece la clase dominante: "la moderna sociedad burguesa ha salido de entre las ruinas de la sociedad feudal, ha abolido las viejas clases, las viejas condiciones de opresión, las viejas formas de lucha por otras nuevas".<sup>10</sup>

Con la aparición de la sociedad capitalista muchos productores fueron "liberados" de sus instrumentos de trabajo, transformándolos en hombres de la masa obrera que, al no contar con los medios de producción necesarios, tenían que ganarse la vida vendiendo lo único que poseían: su fuerza de trabajo, sus capacidades y habilidades.

De acuerdo a la concepción liberalista, la única libertad que tiene el obrero es la de vender su fuerza de trabajo. Sólo alquilarse puede recibir una entrada monetaria, aunque se trate de un endeble salario que lo destina a la

---

<sup>9</sup> Lasstra Lastra, Jose Manuel. *El Derecho Sindical*, Porrúa, México, 1991, p 16.

<sup>10</sup> Marx, Carlos y Federico Engels. *La acumulación originaria del capital*, Progreso, Moscú, S/F.

sobrevivencia y sin la posibilidad de calidad de vida.

Sin embargo, en los inicios del capitalismo las asociaciones de los asalariados existían para la defensa de sus intereses particulares, donde se proponía la ayuda colectiva para los compañeros en desgracia a consecuencia de enfermedades o la pérdida del trabajo. "El movimiento sindical se desarrolló al mismo tiempo y con el mismo ritmo que el capitalismo, ambos son producto de una larga evolución histórica".<sup>11</sup> "El movimiento sindical, tal como se presenta en la actualidad, no aparece en ningún momento en la historia anterior al siglo XIX."<sup>12</sup>

A fines del siglo XVIII, en el movimiento obrero encabezado por Ned Ludd, conocido como *Luddismo*,<sup>13</sup> cuando los trabajadores creían que la causa de sus males era el uso de las máquinas, descargaron su ímpetu contra ellas, sin tener conciencia de que el mecanismo de explotación que los sometía era el verdadero causante de su miseria. Cuando se percataron de que la causa de su miseria era la forma en que se daba uso a la máquina, entendieron que era necesario dirigir su lucha contra aquellos que la usaban como medio de explotación.

Cuando los obreros ingleses decidieron crear movimientos de resistencia, En el fondo se trataba de movimientos para resistir las injusticias de las que eran estalla la primera huelga textil, en los años treinta del siglo XIX, en

---

<sup>11</sup> Garmy, René. *Los orígenes del capitalismo y los sindicatos*, s/e, s/p, s/a, s/p.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> *Idem*.



Manchester.<sup>14</sup> En el fondo se trataba de movimientos para resistir las injusticias de las que eran víctimas.

En esa misma década surgió otro movimiento denominado *Cartismo*,<sup>15</sup> por medio de él se proyectaban políticamente las organizaciones obreras e incluso adoptaron las propuestas de Robert Owen.<sup>16</sup> Este movimiento se prolongó hasta 1852, e incluía la instauración del sufragio universal, igualdad de distritos electorales, elecciones anuales del parlamento, pues no podían tener representantes.

El cartismo permitió que los trabajadores se opusieran al capital, como clase social, y en 1847 el parlamento inglés aprobó la mayor parte del programa cartista con algunas consideraciones al trabajo de los niños y las mujeres, la jornada laboral de 10 horas y la reforma al Código Penal.

Ante estos hechos, la burguesía obligó a la Corte a emitir jurisprudencia, con el fin de hacer responsables de los perjuicios derivados de los movimientos de huelga a las organizaciones obreras. Por medio de las demandas a las uniones de trabajadores se les obligó a restituir las pérdidas e indemnizar a los patrones.

En Francia, las asambleas surgidas de la revolución descartaron las asociaciones de trabajadores, decretando en 1791 que sería declarada anticonstitucional cualquier asociación obrera, ya que atentaba contra los

---

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> *Idem.*

<sup>16</sup> Representante del Socialismo Utópico cuyas tesis sostenían que "si la sociedad comprende que hay leyes naturales que exigen la vida en armonía terminará la explotación".

derechos del hombre proclamados al triunfo de la revolución.

A diferencia de Inglaterra, en Francia, el proceso industrial se desarrolló más lentamente, aunque igualmente explotador; todo intento para organizarse se evitaba con gran rapidez. No obstante, comenzaron a implementarse formas de resistencia contra la burguesía logrando estallar la primera huelga en Lyon en la década de los 30.

En Francia "los representantes del socialismo utópico son Saint Simon, Fourier, Cabet y Lecroux (...) para Saint Simon, el régimen social debía estar sostenido por una filosofía social, consideraba que la sociedad estaba dividida en dos clases: la de los ociosos y la de los trabajadores (...) Carlos Fourier proponía la formación de pequeñas comunidades socialistas a las que denominó falansterios".<sup>17</sup>

Ante el avance del movimiento obrero, en 1864, la burguesía concede ciertas concesiones expidiendo una ley que consideraba lícita la asociación simple de obreros, pero que rechazaba las de carácter violento.

En 1848 estallan en Europa varias revoluciones, las causas inmediatas se retraen a los años 1846-1847, época en la cual Europa occidental sufría una crisis económica, la cual se inició en la agricultura, disminuyendo violentamente el nivel de vida de los trabajadores alemanes. A causa del feudalismo, la burguesía no podía consolidarse en el poder, ya que adoptaba políticamente la división en principados por ello la Revolución de 1848 resultó fallida. Con todo,

---

<sup>17</sup> Fernández Arras, Arturo. *Op.cit.*, p. 152.

un nuevo fenómeno social impregnó al movimiento obrero.

Por primera vez en la historia, los trabajadores, aunque en una forma incipiente, intentaron participar activamente en la acción política. Gracias a las ideas socialistas que entonces nutrieron a las masas trabajadoras de Inglaterra y Francia, logrando abolir la prohibición de asociarse en sindicatos obreros.

### **1.2.3. El capitalismo y el liberalismo económico y las doctrinas sociales**

Ante la situación en que tenía el Estado liberal a los trabajadores, éstos manifestaron su inconformidad creando asociaciones para luchar por sus necesidades diarias, adquiriendo conciencia de clase, a través de los sindicatos, aún en contra de la prohibición de las asociaciones.<sup>18</sup>

El sociólogo francés P. Leroux, denominó socialismo a la “concepción social que subordina al individuo a la colectividad (...) y aspira al establecimiento de una solidaridad mayor entre los hombres”.<sup>19</sup> Al subordinarse el individuo a la colectividad, los diferentes socialismos junto con los movimientos sociales de carácter cristiano, intentan dar forma a la sociedad a través de la libertad y la igualdad, estableciendo la necesidad de asentar a los sistemas de producción al servicio de la sociedad, tratando de hacer valer la propiedad social, todo como una reacción al capitalismo liberal.

Estos ideales estuvieron apoyados por: Tomás Moro, Roberto Owen,

---

<sup>18</sup> Cfr. Riviere, *Op. Cit.*, pp. 51-63.

<sup>19</sup> Alcalá Zamora y Castillo, Luis y Guillermo Cabanellas. *Tratado de Política Laboral y Social*. t. I, Heliasta, Buenos Aires, 1976, p. 512.

Saint-Simon, Fourier, Blanc, Joseph Proudhon, a favor del Socialismo Utópico; otros como Karl Marx y Federico Engels, forjaron el Socialismo Científico, además de Dupont-White y Wagner que se encuadran en el Socialismo de Estado.<sup>20</sup> Es importante aclarar que algunos autores sólo reconocen al socialismo utópico y científico y, dentro de éstos, otras doctrinas con multitud de matices.

Incluso, el economista John Stuart Mill estaba a favor de la tesis básica de la escuela liberal: “que si hubiera de elegirse entre la situación de su época y el incierto comunismo, serían como polvo en el platillo de la balanza”.<sup>21</sup> Con toda seguridad la clase trabajadora aceptaría cualquier promesa por incierta que fuera, con tal de no seguir sufriendo miserias.

Por esta causa los movimientos socialistas fueron tan fuertes en Europa, y por ello eran condenados por el poder público: “Fue necesario recordar que el ser humano tiene necesidades materiales por satisfacer y que busca la tranquilidad y el bienestar”.<sup>22</sup> Fue entonces cuando las doctrinas y escuelas católicas sociales, a pesar de sus corrientes, se unen para luchar contra el liberalismo clásico, rechazando contemplar al trabajo como una mercancía. En este contexto, la Iglesia se encargó de hacer recordar los deberes sociales de los cristianos, así como la obligación del rico de ayudar al pobre, poniendo en

---

<sup>20</sup> Rompiendo con la Escuela Clásica de Adam Smith, el socialismo que no acepta la propiedad privada. Cfr. Rivere, *Op. Cit.*, pp. 71-83, 110-114 y 204-209.

<sup>21</sup> Stuart Mill, John. *Principios de Economía Política con algunas de sus aplicaciones a la Filosofía Social*, FCE, México, 1951, p. 199.

<sup>22</sup> Briceño Ruiz, Alberto. *Derecho Mexicano de los Seguros Sociales*, Harla, México, 1987, p. 68.

alto la justicia social, respecto a la humanidad y la libertad cristiana. Fue así como se logró una acción real sobre mayor número de personas, aun más que el propio Socialismo Utópico.<sup>23</sup>

### **1.3. Los Seguros Sociales y la seguridad social**

#### **1.3.1. Concepto y precisiones**

En 1941, en la denominada Carta del Atlántico y en la Declaración de los Derechos Humanos del Hombre de 1948, de las Naciones Unidas, fue donde se utilizó la expresión Seguridad Social. Sin embargo, fue la Organización Internacional del Trabajo (OIT), quien la utilizó por primera vez en un documento oficial de una Ley de los Estados Unidos de Norteamérica: la "Ley de Seguridad Social", en 1935, a través de la cual se instituyeron regímenes para solventar riesgos como la vejez, muerte, invalidez y desempleo.<sup>24</sup>

La seguridad social es una conquista evidente de la clase trabajadora, es un fenómeno en constante cambio y evolución, que varía según vayan siendo las situaciones de cada país; a la que se adoptan nuevas modalidades. Su significado puede variar, pero en general se encarga de la asistencia en casos de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte y como protección en forma de asistencia

---

<sup>23</sup> "Socialista viene de latín socius (...) se llama utópicos a los primeros socialistas franceses porque su sistema no se contentaba con estudiar los defectos y errores existentes, sino que pretendían construir una ciudad futura con orden moral, social y económico, completamente nuevo". Riviere, *ed. cit.*, p. 74.

<sup>24</sup> OIT, *Introducción a la Seguridad Social*, Suiza, p. 3.

médica a las familias.

Muchos autores coinciden en lo complejo que es delimitarla. Sin embargo, José Manuel Almanza Pastor la concibe como el "instrumento estatal específico protector de necesidades sociales, individuales y colectivas, a cuya protección preventiva, reparadora y recuperadora, tienen derecho los individuos en la extensión, límite y condiciones que las normas dispongan, según permite su organización financiera".<sup>25</sup>

Son varios los aspectos que caracterizan a los distintos regímenes de seguridad social en nuestro país, algunos se basan en criterios fundamentales de los principios de la seguridad social; aunque no están inscritos en alguna ley, constituyen la base de los distintos ordenamientos de donde se deducen.

Varios de sus principios, aunque con diferentes matices, eran posibles de encontrar dentro en las legislaciones de seguridad social hasta la década de los setenta. Las clasificaciones de principios que algunos autores han realizado, son:

**La Solidaridad.** Básico en la seguridad social, está encaminada a otorgar ayuda a quienes la integran ante las contingencias que se presentan.

Según Juan José Etala, la solidaridad "permite exigir la contribución de todos especialmente de quienes perciben más ingresos, sin que necesariamente dicho aporte quede supeditado a la posibilidad de obtener un

---

<sup>25</sup> Almanza Pastor, José Manuel. *Derecho de la Seguridad Social*, Tecnos, Madrid, 1973, p. 68.

beneficio o prestación proporcional.”<sup>26</sup> Además de imponer “a los jóvenes, respecto a los viejos, a los sanos, ante los enfermos, a los ocupados, frente a los que carecen de empleo; a los vivientes, en relación con las familias de los fallecidos. En hacer frente a las contingencias sociales, utilizando instrumentos o técnicas que distribuyan y aligeren las cargas económicas entre el mayor número de personas, poniendo de relieve el concepto de solidaridad lo más extensamente posible.”<sup>27</sup>

Se prestan servicios de solidaridad social a núcleos de población marginados, aunque su contribución no sea pecuniaria, basta con aportar la fuerza de trabajo para construir clínicas donde recibirán asistencia médica, farmacéutica, hospitalarias y prestaciones sociales; que ha beneficiado a muchos de los habitantes de nuestro país.<sup>28</sup>

**Subsidiaridad.** Vázquez Vialard afirma que “la seguridad social no debe remplazar a lo que cada hombre le corresponde hacer como sujeto y protagonista de su propia vida y de la historia social, por lo tanto su función no es la de sustituir, sino la de ayudar, facilitar, orientar, estimular, integrar, coordinar, para que cada hombre proceda por sí a cumplir el papel que le corresponde”.<sup>29</sup> Es decir, que las necesidades del hombre deben satisfacerse

---

<sup>26</sup> Etala, Juan José, “Seguridad Social principios, tendencias y terminología” en *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, núm. 6, año XIX, noviembre-diciembre, 1970, Madrid, p. 1481.

<sup>27</sup> Etala, Juan José. *Derecho de la Seguridad Social*, Buenos Aires, 1916, p. 49.

<sup>28</sup> *Op.Cit.*, p. 1481.

<sup>29</sup> Vázquez Vialard, Antonio. *Derecho del trabajo y de seguridad social*, Tomo II, Ed. Astrea, 4ª edición, Buenos Aires, 1989, p. 378.

por el hombre mismo, la seguridad social podrá ayudarlo, cuando no le sea posible hacerlo.

**Igualdad.** Es un principio de la Seguridad Social, que ha causado controversia, ya que las prestaciones en dinero que recibe el trabajador, en México, son proporcionales a las aportaciones del asegurado, durante su vida laboral. Sin embargo, son iguales las prestaciones en especie como la asistencia médica, farmacéutica, etc. Para Almanza Pastor: "la seguridad social protege e identifica, la situación de necesidad sin atender a la causa productora, sin exigir requisitos de cotización previa y atendiendo a la necesidad en sí misma".<sup>30</sup>

**La Universalidad.** Para Vázquez Vialard la universalidad es una tendencia: "es consecuencia del fenómeno expansivo (horizontal) de la seguridad social (...) cuyo criterio es tratar de que el sistema cubra toda la población".<sup>31</sup> Aunque algunos otros la consideran otro principio y un objetivo a alcanzar.

Desde nuestro punto de vista la universalidad existe, ya que la *Declaración Universal de Derechos Humanos* con respecto a la Seguridad Social es válida para todas las naciones. En los términos que en la misma se expresa, ningún país pretenderá decir que su seguridad social es universal. No obstante, muchos países industrializados, por lo menos tienen cubierta en su sociedad lo que estipula el Convenio 102 (Norma Mínima) de la OIT.

---

<sup>30</sup> Almanza Pastor, José M. *Derecho de la seguridad social*, Vol. I, Tecnos, Madrid, 1977, p. 77.

<sup>31</sup> Vázquez Vialard, *Op. Cit.*, p. 378.



**Unidad de Gestión.** Almanza Pastor considera que debe existir unidad de gestión, pues: "la pluralidad de regímenes asegurativos propicia la pluralidad de entes gestores o aseguradores jurídico, públicos, en correspondencia con cada uno de ellos. Resulta normal, entonces, la superposición gestora para entender una misma necesidad y el dispendio administrativo por los varios organismos gestores",<sup>32</sup> es decir, debe procurarse por una administración centralizada de la seguridad social que permita evitar el gasto, no sólo económico, sino de los recursos humanos, que en última instancia lo resentirían los que contribuyeran al sistema.

### 1.3.2. Los primeros seguros sociales

En 1883, el canciller Otho Von Bismark, asistido y aconsejado por economistas, concibe un plan para controlar al proletariado, creando los seguros sociales como un instrumento político para atraer a las clases económicamente debiles, en torno al Estado, aumentando su autoridad, al mismo tiempo que conseguía terminar con el movimiento socialista.<sup>33</sup>

Alberto Briceño Ruiz, citando a Bismarck, explica que éste justificaba la creación del seguro social argumentando que el Estado debía tomar el asunto en sus manos porque podía reunir dinero fácilmente. "No como limosna, sino como un derecho a recibir ayuda, cuando las fuerzas se agoten, y a pesar de la

---

<sup>32</sup> Almanza Pastor, Juan, *Op.Cit.*, p. 71.

<sup>33</sup> Briceño, Alberto, *Op.Cit.* p. 6.

mejor voluntad, no se puede trabajar más. Este asunto acabará por imponerse, tiene porvenir; todo aquel que vuelva a proporcionar estas ideas, tomará el timón de la nave (la del Estado). El que tiene pensión para su vejez, está mucho más contento y es mucho más fácil de tratar (...) Aunque se precisase mucho dinero para conseguir el contento de los desheredados, no será nunca demasiado caro: sería, por el contrario, una buena colocación de dinero, pues con ello evitaríamos una revolución que consumiría cantidades superiores”.<sup>34</sup>

La legislación Bismarckiana de la década de 1880, aunque no fue creada para ayudar a los trabajadores, sino como un instrumento de control político, es considerada como el inicio de la moderna política social y es el primer paso de lo que más tarde sería la seguridad social.

Así, el Imperio Alemán implantó el primer sistema de seguro estatal contra la enfermedad, los accidentes laborales, la vejez y la invalidez, participando en su contribución los trabajadores, los patronos y posteriormente el Estado en forma obligatoria, de ahí que el concepto de seguro social se basa en el principio de la unión o asociación (mancomunidad) de riesgos.

Por su parte, Mario de la Cueva afirma que “el seguro social es la parte de la previsión social obligatoria que, bajo la administración o vigilancia del Estado, tiende a prevenir o compensar a los trabajadores por la pérdida o disminución de su capacidad de ganancia, como resultado de la realización de

---

<sup>34</sup> *Ibid.* p. 68.

los riesgos materiales y sociales a que están expuestos.<sup>35</sup>

Para Néstor de Buen "la expresión básica de previsión social, quiere decir, el medio de que previsión se vale para ejercer su función y en el que el régimen de prestaciones está subordinado a los mecanismos de cotización".<sup>36</sup>

No todos los países lo instituyeron de esa forma: algunos adoptaron un sistema de seguros basado en la participación voluntaria, de acuerdo con el sistema liberal imperante. Como los salarios de los trabajadores eran insuficientes este sistema de seguros más parecido al de los seguros "privados" no tuvo auge. Sin embargo, con frecuencia coexistieron ambos.

Pero la situación de los trabajadores de los otros países industrializados seguía agravándose; por ello, a mediados de 1891, el Papa León XIII, hace un llamado mundial, haciendo hincapié en la realidad social que ha surgido a partir del capitalismo liberal: "No sólo la contratación del trabajo, sino también las relaciones comerciales de toda índole, se hallen sometidos al poder de unos pocos, hasta el punto de que un número reducido de opulentos y adinerados ha impuesto poco menos que el yugo de la esclavitud a una muchedumbre infinita de proletarios".<sup>37</sup>

También se generalizaron y fructificaron otras manifestaciones en contra del modelo liberal, es decir, de sus perjuicios en la clase trabajadora, entre ellos la Encíclica *Rerum Novarum* mencionado. Fue así que a partir de 1900 se

---

<sup>35</sup> De la Cueva, Mario. *El nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, T. II. Porrúa, México, 1991, p. 32.

<sup>36</sup> De Buen, Néstor. *La Seguridad Social*, Porrúa, México, 1995, p. 87.

<sup>37</sup> León XIII, "Rerum Novarum". *La cuestión obrera*, Ediciones Paulinos, decimosexta ed., 1994.

extiende la creación de los seguros sociales para amparar al trabajador y su familia. De igual forma el Estado interviene en el establecimiento de condiciones decorosas de trabajo, dando paso a un Estado Social "que surge como una reacción a las injusticias y desigualdades a que condujo el Estado Liberal".<sup>38</sup>

### 1.3.3. La seguridad social

Son pocos los datos que podremos encontrar en la antigüedad en torno a la seguridad social, pues se trata de un concepto moderno. Para fundamentar su creación partieron de proveer al hombre de las condiciones básicas para satisfacer sus necesidades. Existen dos aspectos más sobre la seguridad social: la asistencia y la asociación. Del primero se derivan varios tipos, como son:

**La familiar**, de mayor antigüedad, que se crea por medio del parentesco fuertes lazos sentimentales y, en consecuencia, obligaciones morales. La familia, además de ser el núcleo de la sociedad, también puede considerarse una fuente económica. La solidaridad que existe a causa del parentesco obliga al hombre a proteger a los individuos que conforman su familia.

A pesar del proceso de industrialización y desarrollo tecnológico, los lazos familiares siguen siendo sólidos. Los familiares continúan ayudándose

---

<sup>38</sup> Azuela Güitrón, Mariano. "El Estado Social de Derecho en México". En *La Seguridad Social y el Estado Moderno*, IMSS-ISSSTE-FCE, México, 1992, p. 44.

entre sí, en la medida en que la situación y sus ingresos lo permiten.

**La privada.** Su fundamento puede remitirse a la naturaleza gregaria del hombre y adquiere elementos más sólidos con la doctrina cristiana que proclama la caridad como norma principal entre sus miembros.

**La pública,** aparece con el fin del feudalismo cuando surge del empleo asalariado. Al transformarse las relaciones económicas desaparecen los vínculos de servidumbre, a costa del "liberado", el cual no va a lograr, con el pago por su trabajo, lo suficiente para vivir.

En 1673 se organizó en Francia el primer sistema de seguridad social para beneficiar a los marinos mercantes. La Revolución Francesa no trajo grandes cambios en este campo, excepto por el llamado Comité de la mendicidad donde se expresa que siempre se ha dado caridad al pobre pero nunca se han hecho valer los derechos del hombre sobre la sociedad y se afirma que la asistencia debe estar prevista por la constitución.

En España la seguridad social empieza con la beneficencia pública y con el Tratado de Vives:

Luis Vives y Juan de Mariana, pioneros de una filosofía de la asistencia, gustaban justificarla en la comunidad de bienes propia de la primitiva sociedad humana y de los primeros cristianos; los desajustes sociales posteriores exigen moralmente restablecer aquel reparto equitativo de los bienes colectivos sociales. Pero si la caridad cristiana no es suficiente para reinstaurar ese orden material el Estado debe asumirlo como una carga más, (*De Subventionem Pauperum sive de Humanis necessitatibus*, de Vives, y *De Rege et Regis*

*institutione, de Mariana ).*<sup>39</sup>

Estos Tratados presentan un plan de asistencia para proteger a los desamparados: en ellos se destacan los nobles sentimientos cristianos y son de la inspiración de la beneficencia pública y privada de España que, por medio de los misioneros evangelizadores, se extendió en América y Asia (recordemos que junto con la edificación de los templos casi siempre se construyen escuelas y talleres con el fin de combatir la miseria).

Las ideas expuestas en el Tratado de Vives tardaron mucho en ser aceptadas por las legislaciones europeas, influidas en su mayoría por ideales anglosajones donde se argumentaba que el pobre era responsable de su miseria, criterio sostenido por Malthus. Las ideas vertidas por Vives fueron aplicadas en España a través de las Diputaciones de barrio, reguladas en 1778, y se ampliaron a todas las provincias españolas en 1785.<sup>40</sup>

La Asociación es otro tipo de seguridad, tiene efectos preventivos. Ha existido en todos los pueblos y es una forma de auxiliarse mutuamente; los individuos se agrupaban en las llamadas *Guildas*, las que según Saint Leon:

Tienen su origen en las más antiguas costumbres germánicas, la del *convivium*, es la peculiar costumbre de los germanos de tratar en la mesa, entregándose a repetidas libaciones, los asuntos más serios «Allí —dice— se olvidan las viejas

---

<sup>39</sup> Almanza Pastor, José Manuel, *Op.Cit.*, p. 36.

<sup>40</sup> *Ibid.* p. 36.

enemistades, se sellan las alianzas y la guerra». Las primeras gildas parece ser que aparecen en el siglo VII u VIII.<sup>41</sup>

También se habla de Cofradías (asistencia mutua): Saint-Leon las define como una sociedad compuesta de artesanos con el mismo oficio, que tenía por objetivos rezar y pedir el bien moral de los muertos, así como fundar instituciones de caridad para socorrer a los ancianos, enfermos y lisiados del clan.

## **1.4. Período entre guerras (1914-1945). Hacia el Estado de Bienestar**

### **1.4.1. Tratado de Versalles, Parte XIII**

El 28 de junio de 1919, al firmarse en Versalles el Tratado de Paz, se puso fin a la primera Guerra Mundial; incluso, su parte XIII originó la creación de La Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En él queda asentado el principio general que, según Mario de la Cueva, constituye: "una afirmación decisiva para la historia del pensamiento jurídico, de la que puede decirse que es una antorcha que ilumina todos los aspectos del Derecho del Trabajo, un principio que sirve de punto de partida a la concepción nueva disciplina, a la que aportó para siempre del Derecho Civil".<sup>42</sup> El principio al que hacemos referencia es de que "el trabajo no debe considerarse una

---

<sup>41</sup> Saint-Leon, E. Mertin, *Historia de las Corporaciones de Oficio*, Partenón, Argentina, 1947, pp. 56, 170.

<sup>42</sup> De la Cueva, Mario. *Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, Edit. Porrúa, México, 1980, p. 31.

mercancía o artículo de comercio”.

No es mi intención efectuar un desglose de las diferentes materias contenidas en los párrafos relativos del Tratado de Versalles. Sólo intento hacer resaltar su importancia en la historia del Derecho Internacional Laboral.

Está integrado por 440 artículos, desarrollados en quince fracciones. La parte XIII, intitulada “Trabajo”, que abarca de los artículos 387 a 427, es calificada por Trueba Urbina como uno “de los capítulos más fecundos del Derecho Internacional Social”.<sup>43</sup>

La fracción XIII comienza con una Introducción donde, entre otras importantes cuestiones, debemos destacar las relativas a las aseveraciones siguientes:

1ª Se estima que la paz sólo puede fincarse en la justicia social.

2ª Es urgente mejorar las condiciones de trabajo, regulando lo relativo a las horas de desempeño de éste; la duración máxima de la jornada y semana laborales; el reclutamiento de la mano de obra; la lucha contra el paro forzoso; el pago de un salario suficiente; la protección del trabajador contra los riesgos profesionales; la protección específica de los niños, los adolescentes y las mujeres; la instauración de pensiones de vejez e invalidez; la defensa de los trabajadores ocupados en el extranjero; la garantía de la libertad de asociación; la capacitación profesional y otras medidas semejantes, y

3ª Que constituye un obstáculo para la acción de las demás naciones que pretenden mejorar la condición de sus trabajadores, el hecho de que algunas de ellas no adopte un régimen de trabajo realmente humano.

---

<sup>43</sup> Trueba Urbina, Alberto. *Nuevo Derecho Internacional Social*, Edit. Porrúa, México, 1979, p. 58.



La creación de la organización permanente que habría de velar por la realización del programa concretado en la introducción, es decretar por el artículo 387; los artículos 388 y 289 que regulan lo que concierne a la composición de la organización, que comprende básicamente la Conferencia Internacional del Trabajo, la Oficina Internacional del Trabajo y el Consejo de Administración. Muy importante es el artículo 427, sobre el cual, Trueba Urbina considera, fue tomado del artículo 123 de la Constitución Mexicana de 1917,<sup>44</sup> por medio de éste se consagraron las bases que después trascendieron a la gran mayoría de los ordenamientos del mundo.

Citado por Nestor de Buen del Artículo 427 del Tratado de Versalles.<sup>45</sup>

“1º. El principio director antes enunciado de que: El trabajo no debe ser considerado simplemente como una mercancía o un artículo de comercio.

2º. El derecho de asociación para todos los objetivos no contrarios a las leyes, tanto para los asalariados como para los patronos.

3º. El pago a los trabajadores de un salario que les asegure un nivel de vida conveniente, tal como se comprende en su tiempo y en su país.

4º. La adopción de la jornada de ocho horas o la semana de cuarenta y ocho, como aspiración a realizarse en todos los países en que no se hayan obtenido todavía.

5º. La adopción de un descanso semanal de veinticuatro horas como mínimo y que deberá comprender el domingo, siempre que sea posible.

6º. La supresión del trabajo de los niños y la obligación de aportar al trabajo de los jóvenes de los dos sexos las limitaciones necesarias para permitirles continuar su educación y asegurarles su desarrollo físico.

7º. El principio de salario igual, sin distinción de sexo, para un trabajo de valor igual.

---

<sup>44</sup> Trueba, *Op.Cit.* p. 59.

<sup>45</sup> De Buen, Néstor. *Derecho del Trabajo*, México, Porrúa, 1991.

8°. Las reglas dictadas en cada país, respecto a las condiciones de trabajo deberán asegurar un trato económico equitativo a todos los trabajadores que residan legalmente en el país.

9°. Cada estado deberá organizar servicio de inspección, que contará con mujeres, a fin de asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos para la protección de los trabajadores.”

#### **1.4.2. Crisis capitalista de 1929**

La Primera Guerra Mundial (1914-1918) interrumpió el avance en las conquistas sociales, pues retardó los esfuerzos de crear un Derecho Internacional del Trabajo y un organismo para la defensa de los derechos de los trabajadores, mismo que se cumplió hasta la segunda década del presente siglo, después de la Primera Conflagración. Desde la fundación de la Organización Internacional del Trabajo y de conformidad con lo establecido en el Tratado de Paz de Versalles ha mantenido íntegros los objetivos y el principio básico del Preámbulo de su Parte XIII, el cual declara que “la Paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social”.<sup>46</sup>

Esta guerra dejó en ruinas a Europa y puso en peligro a las economías de los países que habían participado en ella, sin lograr recuperarse y ante un modelo desmoronado –el liberalismo económico– lograron repercutir en el renombrado Crack bursátil de Nueva York en 1929. Esa crisis se conoce como “La Gran Depresión o la crisis del 29, que hizo cambiar radicalmente las

---

<sup>46</sup> Barroso Figueroa, José. *Derecho internacional del trabajo*, Porrúa, México, 1987, p. 19.

concepciones sobre el Estado y sobre la economía".<sup>47</sup>

El Estado tuvo que abandonar su papel observador y protector de la economía liberal, para ampliar su intervención en lograr la economía, en la que la producción de mercancías ya no podía ser manejada en exclusiva por el mercado.

La crisis económica de 1929 tuvo consecuencias en la mayor parte de las naciones; para darle solución intervino el Estado cambiando por completo el tipo de atención que recibían los problemas sociales y preocupándose por crear políticas que favorecieran de los más pobres, dejando atrás los postulados liberales vigentes durante casi todo el siglo XIX y provocando efectos peligrosos para la existencia del sistema capitalista.

A este período de auge social se le denomina Estado de Bienestar (*Welfare State*) y sólo es un "medio que debe servir para asegurar y perfeccionar el bienestar económico y social de la colectividad",<sup>48</sup> no un sistema intermedio entre capitalismo y socialismo. A ese período comprendido entre Guerras, se unieron los preparativos para mejorar el papel regulador del Estado.

Los efectos de la crisis de 1929 también causaron quiebras masivas de empresas, industrias y bancos y, por consecuencia, el despido en masa de trabajadores, así como la alteración en los sistemas de producción y del

---

<sup>47</sup> Méndez M., José Silvestre. *Fundamentos de economía*, Nueva Editorial Iberoamericana, México, 1986, p. 66.

<sup>48</sup> Fernández Bravo, Vicente. *México y su desarrollo Económico*, Costa-Amic, México, 1963, p. 60.

comercio; abriendo la posibilidad de experimentar un importante cambio en las funciones del Estado en el mundo capitalista y su área de influencia. También, “el sistema internacional de pagos se ve frenado, ocasionando una impresionante caída de las exportaciones americanas y la lógica consecuencia cierre masivo de empresas, lanzando a la calle a miles de trabajadores”.<sup>49</sup>

Sobre las causas de la Gran Depresión, Kindleberger considera que existen dos perspectivas: la norteamericana, ya que el Presidente Hoover estaba convencido de que el origen de los problemas surgió en Europa, al no poderse ajustar a los efectos de la Primera Guerra Mundial; y la de las naciones europeas que argumentaban que la crisis empezó en los Estados Unidos, principalmente por no liquidar las deudas de guerra, aunado al efecto detonador del crack de la Bolsa de Valores en Nueva York.<sup>50</sup>

La importancia de esta crisis fue que sus efectos se prolongaron hasta 1939, cuando otro fenómeno histórico (la Segunda Guerra Mundial), reafirmó la idea de que el Estado debía intervenir en la economía, con características y denominaciones distintas. Lo anterior, para protegerse de una nueva crisis que pusiera en peligro la existencia del sistema capitalista. El Estado entonces, debía desempeñar nuevas funciones.

---

<sup>49</sup> Debido a la crisis, los intelectuales decidieron desarrollar una crítica del capitalismo (liberal), juzgándolo incapaz de restablecer la propiedad. Logrando una gran hostilidad hacia los empresarios y propietarios, poniendo en auge las ideas socialistas... “o a menos a una contestación del *laissez-faire*”. Cfr. Billaudot, Bernard y Gouron André, *Crecimiento y crisis*, Siglo XXI, España, 1987, pp. 19-20.

<sup>50</sup> Cfr. Kindleberger, Charles P., *La crisis económica 1929-1939*, Crítica, Barcelona, 1985, pp. 24-25.

### 1.4.3. Estado de bienestar

Del inglés, *Welfare* significa felicidad o bienestar y, aplicada al Estado, constituye ya una variante propia del Estado, por eso se traduce como “estado benefactor”, aunque se utiliza más “Estado de bienestar o de bienestar general”. Es tan amplio el concepto de bienestar, que sólo precisarlo científicamente es una dificultad, ya que se basa en el deseo de encontrar una infraestructura biológica y material capaz de solucionar las necesidades más urgentes y obligadas del hombre, desde una postura completamente de justicia social y constante participación, para lograr una efectiva solución.<sup>51</sup>

Es difícil encontrar un criterio objetivo para denominar el concepto de *bienestar*, pues cada pueblo y cultura tienen entre sus valores los rasgos suficientes para entender claramente dónde está el bienestar y cuáles son sus límites. También hay que entender que el bienestar se superpone a cualquier otro objetivo, incluyendo la adquisición de riqueza, clave del bienestar en las organizaciones liberales del poder político.

El *Welfare State* es un modo de organización estatal basado en el objetivo social predominante, donde el Estado realiza, controla o tiende a

---

<sup>51</sup> El Estado de Bienestar, establece que la pobreza y la dependencia no son ya considerados, pruebas del fracaso personal. Aparte de los incapacitados físicamente, se estima que los trabajadores mal pagados, los desempleados o los empleados solo ocasionalmente, no tienen culpa alguna del propio empobrecimiento. Se considera también al Estado de bienestar como “una recomposición estatal cuyo objetivo es la normalización de las condiciones de acumulación en la economía capitalista propia del modelo formalista y el cual implica una fórmula política de compromiso triangular (capital-estado-trabajo)”. Barbosa, Maribel. “Crisis del Estado de Bienestar” en *Cuadernos del Posgrado*, División de Estudios para Graduados, Venezuela, 1990, p. 39.

realizar o controlar la política social y económica para someterla a un criterio de bienestar económico y cultural, que permita a quienes participan en la vida estatal y en la realidad social solucionar debidamente o aspirar a ello las exigencias biológicas más imperativas y urgentes.

Los economistas que han teorizado sobre el bienestar sostienen que se puede conseguir en la situación socioeconómica de competencia perfecta, aunque ello significa que en la práctica social y política puede no darse. El hecho tiene cierto relieve y es significativo, porque supone considerar el Estado de Bienestar, *Welfare State*, como una forma neutra desde el punto de vista ideológico, sobre todo cuando las ideologías ocupan un lugar desconcertado en la realidad política. También implica la posibilidad de admitirse como un nivel mínimo o plataforma de bienestar capaz de realizar los objetivos del Estado de Bienestar en cualquier estructura ideológica. Sin embargo, las fuerzas progresistas son las que han alentado su creación.

Para hablar de Estado de Bienestar es necesario retomar la figura de Keynes, quien aprobaba la participación activa del Estado, incluso interviniendo en la economía, recordemos que, según M. Saitzew, la palabra **intervencionismo**, "sirve para designar una serie de expresiones, como son, por ejemplo: economía dirigida, capitalismo reglamentado o planificado, neocapitalismo, neomercantilismo, reformismo social, estatismo".<sup>52</sup> Keynes estableció medidas de política económica encaminada a la inmediata

---

<sup>52</sup> Saitzew, M. "J.M. Keynes y la teoría capitalista del estado en el 29" en *Estudios políticos*, FSPS., jul-dic, México, 1986.

recuperación de la deteriorada economía capitalista, concretamente la inglesa.

Para este economista, el Estado debía cumplir nuevas funciones de la sociedad, interviniendo también en la economía, para que el Estado funcionara armónicamente y evitar otra crisis. Por eso el Estado debía impulsar la inversión privada, interviniendo en la regulación de la misma, ya que la inversión ejerce un efecto multiplicador<sup>53</sup> que impulsa la economía en conjunto y que tiene como resultado: "el incremento en el volumen y empleo, lo que traería un incremento al consumo y por lo tanto a la demanda y, al haber demanda efectiva, se aumentaría la producción, que a su vez generaría nuevas inversiones, repercutiendo en los ingresos del salario".<sup>54</sup>

La teoría keynesiana al principio fue rechazada y se aceptó, cuando se publicó su Teoría General (1936), cuando el mundo capitalista estaba sumido en una depresión que duraba ya seis años y las teorías existentes sobre el ciclo económico no podían ofrecer una solución; es decir, la demanda efectiva keynesiana no es otra cosa que reconocimiento de que el *Orden Natural* a que hace referencia la Escuela Clásica no es automático y que la clase obrera con su demanda puede romper el equilibrio, por lo tanto, el Estado Benefactor se impone frente al Estado Gendarme.

Esta postura intervencionista del Estado de Bienestar se amplió, cuando en la mayor parte de los países capitalista desarrollados se adoptaron: a) La

---

<sup>53</sup> Es originado por Keynes, trata las consecuencias que ocurren en la inversión, en el empleo y en general en toda la economía como consecuencia de un incremento de la inversión inicial.

<sup>54</sup> Cfr. Astudillo Ursúa, Pedro. *Lecciones de historia del pensamiento económico*, Porrúa, México, 1985, pp. 213-234.

Doctrina del Report Beveridge y, b) La política económica Keynesiana,<sup>55</sup> siendo ambos elementos, los pilares de la concepción del *Welfare State*, inyectándose en todas las naciones donde fue aplicada y provocando enormes beneficios en los sectores más desfavorecidos de la población.

#### 1.4.3.1. New Deal (EUA)

Aún bajo los efectos de la crisis de 1929, se celebran elecciones presidenciales en los Estados Unidos; en 1932 Franklin D. Roosevelt era el candidato del partido Demócrata, fue él quien obtuvo la titularidad del Poder Ejecutivo,<sup>56</sup> marcando así un nuevo camino en la historia de los Estados Unidos de Norteamérica.

Esas elecciones presidenciales fueron, políticamente hablando, la causa que dividió a los Estados Unidos. El republicano Herbert Hoover, quien buscaba la reelección, traía a cuestas una profunda depresión. Millones de personas estaban desempleadas. "Las colas para comprar pan o una persona en paro vendiendo manzanas en la esquina de una calle eran imágenes corrientes en aquella época. A pesar de que el sistema independiente de la Reserva Federal era objeto de los reproches de una política monetaria equivocada que convirtió una recesión en una depresión catastrófica, el presidente de los Estados Unidos, en cuanto cabeza del estado, no podía evitar cierta responsabilidad por

---

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 29.

<sup>56</sup> Cfr. Friedman, Milton. "De la cuna a la tumba " en *Libertad de elegir*, Grijalbo, Barcelona, 1980, pp. 133-135.



este error”.<sup>57</sup> El pueblo ya no tenía fe en el sistema económico vigente, anhelaban la tranquilidad o por lo menos una promesa para encontrar una salida.

El candidato de los demócratas era Franklin Delano Roosevelt, entonces gobernador del estado de Nueva York. En su campaña sobresaltó los viejos principios, prometiendo que si era electo “controlaría el despilfarro del gobierno y equilibraría el presupuesto”.<sup>58</sup> Acusaba directamente a Hoover como el responsable de que los déficits oficiales aumentaran, debido a su extravagancia en el gasto gubernamental. Incluso, “tanto antes de la elección como durante el interludio que precedió a su juramento del cargo, se reunió regularmente con un grupo de asesores, denominado el «comité de cerebros», en la mansión del gobernador, en Albany, capital del estado. Dicho grupo proyectó una serie de medidas para poner en práctica una vez que accediera a la presidencia y que se convirtieron en el New Deal que Rossevelt había prometido al pueblo americano cuando aceptó la candidatura democrática a la presidencia del país. Roosevelt accedió a la presidencia de la nación el 4 de marzo de 1933, en el momento en que la economía se encontraba en su punto más bajo. Muchos estados habían declarado una vacación bancaria. Dos días después de su acceso a la presidencia, Roosevelt ordenó el cierre de todos los bancos del país, pero utilizó su discurso inaugural para transmitir una mensaje de esperanza, afirmando que «lo único que debemos temer es el temor». E

---

<sup>57</sup> *Ibidem.*

<sup>58</sup> *Ibid.*

inmediatamente lanzó un programa frenético de medidas, los «cien días» de un período especial de sesiones del Congreso”.<sup>59</sup>

La política del *New Deal* se basa en “la creencia en que la sociedad en su conjunto, funcionando a través del gobierno, debe protegerse a sí misma y proteger a sus miembros contra las fuerzas perturbadores inherentes al mercado”.<sup>60</sup> Se establecía que, en la economía de mercado, se pasaban por alto las cuestiones sociales y que los beneficios señalados por la Escuela Clásica pocas veces se trasladaban al beneficio común.

Básicamente defendían este ideal “los miembros del «comité de cerebros» de Roosevelt quienes procedían principalmente de las universidades. Relegaban el cambio que se había producido con anterioridad en la atmósfera intelectual de los recintos universitarios. Pasaron de creer en la responsabilidad individual, el *laissez faire* y un Estado limitado y descentralizado, a defender la responsabilidad colectiva y la existencia de una Administración centralizada y poderosa.

Creían que era función del gobierno proteger a los individuos de las vicisitudes de la fortuna y controlar el funcionamiento de la economía en nombre del «interés general» aun cuando dicho control significa que la propiedad y el funcionamiento de los medios de producción estaban en manos del gobierno”.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> Fوسفeld, Daniel R. *La época del economista*, Breviarios del Fondo de Cultura Económica, número 93, México, 1978, p. 202.

<sup>61</sup> Friedman, *Ibidem.*

La anterior tesis ya se había propagado en Europa, la cual manejaba que "el liberalismo económico traía una gran desigualdad social, donde la riqueza se acumulaba en pocas manos. Mientras la desigualdad entre ricos y pobres crecía en forma desmedida, poniendo en riesgo la seguridad y paz nacional".

Estados Unidos intenta frenar el ritmo de crecimiento y expansión económica por medio de la política del *New Deal*, tratando de arreglar el orden existente, para ayudar a los más débiles y desprotegidos.

No obstante sus rasgos sociales, no estaba lejana al sistema capitalista, por eso su bandera era: "la propiedad privada y la libre empresa". Se creó para terminar con la crisis, y junto con el *Welfare State*, se utilizaron como elementos de transición a la crisis del sistema capitalista. En ella encontramos aspectos como tomar en cuenta los riesgos al desempleo y la vejez y ampliar programas de beneficencia con sentido social.

Aunque la intervención del estado también se encontraba en el comercio, el trabajo y el campo. El Presidente Roosevelt, se encargaba de promover la inversión industrial, como un intento para el ajuste de precios y salarios, además de alejarlos de la ley de la oferta y la demanda.

Según, Vicente Fernández Bravo también "se promulgaron leyes de emergencia (*emergency legislation*), con la mira de salvar la crisis de 1929-31. Pero había que resolver la crisis no a base del hambre de los trabajadores, sino a base de aumentar el poder adquisitivo de las masas. Por eso el Presidente Roosevelt, cuando aprobó la ley nacional de restablecimiento industrial, para estimular la producción, declaró que dicha ley buscaba hacer volver a las

gentes al trabajo”.<sup>62</sup>

De ese modo fue posible aumentar la regulación económica y planificarla, pues, “el nuevo programa implicaba favoritismo o subsidios, no sólo para sus beneficiarios habituales, sino para la masa. Así todo hombre debe tener «derecho a gozar de la vida confortable» y a que se le garanticen “ingresos estables (...) la remuneración del día de trabajo tendría que ser, por término medio, mayor de lo que ha sido hasta ahora y la remuneración del capital, especialmente del especulativo, tendría que ser menor”.<sup>63</sup> El *New Deal* era la más acertada contestación de los norteamericanos más pobres. “El peso de este programa económico, tuvo que ser aprobado en base al consenso, ya que casi todas las decisiones tenían que pasar por el Congreso, así la implementación del *New Deal*, necesariamente fue de carácter democrático”.<sup>64</sup>

Fernández Bravo agrega que el *New Deal* se caracterizaba por constituir, “la regulación gubernamental de la economía con el propósito de asignar a la renta nacional el fin de proporcionar un mínimo de bienestar para todos aquellos que fueran capaces de trabajar y estuvieran dispuesto a hacerlo”.<sup>65</sup>

El Estado de Bienestar o *Welfare State* se estableció en Inglaterra al

---

<sup>62</sup> Asimismo, Roosevelt “fue más allá del tímido intervencionismo que prevalecía en los Estados Unidos del Norte, en materia del trabajo, ayuda a la agricultura y la regulación del comercio. En primer lugar intentó reglamentar toda la industria nacional. En segundo lugar, puso bajo control directo del gobierno problemas relacionado con los salarios y los precios, que antes se habían ajustado por las leyes de la oferta y la demanda” Cfr. Fernández Bravo, Vicente, *México y su Desarrollo Económico*, Costa-Amic, México, 1963, p. 62.

<sup>63</sup> Kirkland, Edward C. *Historia Económica de Estados Unidos*, FCE, México, 1941, pp. 734-735.

<sup>64</sup> *Ibidem*.

<sup>65</sup> Schapiro, Salwyn. *Liberalismo*, Paidós, Argentina, 1965, p. 126.

terminar la Segunda Guerra Mundial, ya que en ese país surgió el liberalismo económico. Aunque, en realidad, fue desde la gran depresión que se formularon las estructuras ideológicas del intervencionismo y las propuestas de mayor protección social. Como consecuencia de esta crisis que repercutió en todas las naciones del orbe, desde ese momento se construyeron nuevas teorías económicas que permitieran la proyección del capitalismo en el futuro.

#### **1.4.3. 2. El Plan Beveridge (Inglaterra)**

Para dar solución a la crisis capitalista de los años treinta, dio inicio una serie de estudios para encontrar causas, alternativas y soluciones. Mientras el desempleo mundial incrementaba los periodos de depresión económica y no coincidía con las explicaciones de la doctrina liberal, al cual argumentaba que “mediante el juego de las libres fuerzas del mercado, era posible lograr espontáneamente una situación de pleno empleo de todos los recursos disponibles en el sistema económico”.<sup>66</sup>

El economista inglés John Maynard Keynes<sup>67</sup> rompe con los principios y pensamiento de la denominada Escuela Clásica, dando a conocer una nueva teoría que intenta explicar los problemas económicos, provocados por factores generales como: las fluctuaciones en los niveles de producción, el empleo y los ingresos, etc., surgiendo así, su Teoría General.

---

<sup>66</sup> Cfr. Vitillo, Vincenzo. *El pensamiento económico moderno*, Grijalbo, México, 1980, pp. 79-80.

<sup>67</sup> Sus obras más importantes son: *Teoría general del empleo, El interés y el dinero, Las consecuencias económicas de la paz, El fin del Laissez faire, Tratado sobre la moneda.*

La principal obra de Keynes fue la “Teoría General de la ocupación, el interés y el Dinero”; en ella realiza un análisis de las causas del desempleo y cuestiones de macroeconomía.

En esa obra, además de ocuparse de las causas y soluciones, también se ocupa de las teorías y los métodos. Aunque una de esas discusiones esta centrada en cómo combatir el desempleo que había traído consigo la crisis del 29. También encontramos en ella la crítica a dos fallas fundamentales en el sistema capitalista, a las que Miguel Angel Marí hace referencia en sus *Principios de economía*: “La desocupación persistente o crónica que se acentúa en los períodos de depresión económica y que entraña una grave pérdida de fuerzas productivas y el arbitrario y desigual reparto o distribución de la riqueza.”<sup>68</sup>

Por su parte José Picó afirma que la teoría Keynesiana intentaba atacar los efectos de la depresión actuando sobre la demanda por medio del Estado, al mismo tiempo que Intenta expandir los programas de bienestar a la mayor parte de la población y establecer la política económica como reguladora del mercado y la vigorización del consumo. Estas políticas de orden económico-social, estuvieron vigentes en la mayor parte de las naciones europeas.<sup>69</sup>

Entre los defensores de la Escuela Clásica, el sistema económico

---

<sup>68</sup> Cfr. Marí, Miguel Angel. *Principios de economía*, Machi, Argentina, 1992, p.43.

<sup>69</sup> La teoría de Keynes puso un alto al pensamiento económico de su época. Sin romper con el capitalismo. Se aleja de los postulados del liberalismo económico, al proporcionar las bases teóricas para que el Estado tuviera una participación más directa en la actividad económica, poniendo orden en la misma. Cfr. Picó, José. *Teoría sobre el Estado de Bienestar*, Siglo XXI, España, 1990, p. 2.

vigente, era capaz de mantener niveles de ocupación estables, por ello, no admitían la participación del Estado para corregir esa falla. Una de las soluciones propuesta por los liberales era reducir las jornadas y salarios, lo que por consecuencia traería una baja considerable en los costos de producción y mayor inversión y por tanto, más empleos. Los postulados de la Escuela Clásica, son rechazos por la teoría Keynesiana que, como antes dijimos, proponía la intervención del Estado para regular, controlar y planificar las variables económicas, logrando esto por medio del incremento del consumo.

Ese punto fue el que causó más controversia entre los liberales de la Escuela Clásica y el análisis de Keynes. Los primeros, afirmando que “mediante el mecanismo de precios, el sistema capitalista tendía hacia un equilibrio general con ocupación plena de los recursos productivos”.<sup>70</sup> Sin embargo, consideraban que cualquier desequilibrio podía ser corregido automáticamente. No existía posibilidad entonces de un desequilibrio económico generalizado, sobre todo entre la producción y el consumo. Los segundos argumentaban que cuando Keynes enuncia el problema de los precios y los salarios, es posible deducir que no es el incremento la cantidad productiva. El nivel de inversiones y la propensión a consumir, determinan el nivel de ocupación y por lo tanto el ingreso global.<sup>71</sup>

Según Keynes, el Estado debe hacer todo lo posible por impulsar la

---

<sup>70</sup> González, Antonio. J. Y otro. *Tratado moderno de economía General*, Iberoamericana, México, 1986, p. 273.

<sup>71</sup> Cfr. Marí, Miguel A., *Op.Cit.*, p. 43.

inversión, así la economía puede crecer. No obstante, el Estado capitalista no solo impulsa la inversión privada, también va a intervenir.<sup>72</sup> Del nivel de inversiones resulta el tipo de interés y la eficacia marginal del capital; este tipo de interés depende de la cantidad de moneda en circulación, la cual determina la política monetaria, y por la disposición del público a mantener dinero líquido en su poder.<sup>73</sup> En 1945 inicia un período de reconstrucción en Inglaterra, entonces se promulgaron una serie de legislaciones de carácter social, para hacer frente a los estragos de la guerra, garantizando un mínimo de subsistencia para todos, "desde la cuna hasta la tumba".<sup>74</sup>

El Estado Benefactor trata de conciliar crecimiento económico con legitimidad del orden social, con el objeto de lograr la estabilidad del capitalismo y evitar que la clase obrera se desarrolle fuera del mismo.

De acuerdo a Mario O. Paganini: "Estado Benefactor es una manera de realizar la política social que tuvo el aliento de la economía Keynesiana".<sup>75</sup> Así, el Estado Social y el Estado Benefactor; éste último, inspirado en la teoría Keynesiana, tuvieron su época de esplendor después de la II Guerra Mundial, cuando la mayor parte de los países capitalistas desarrollados, adoptaron la doctrina del Reporte Beveridge y la Política económica keynesiana.

Recordemos que en la Carta del Atlántico suscrita el 14 de agosto de

---

<sup>72</sup> Cfr. Méndez Morales, Silvestre, *Problemas y economía política de México*, T. II, Iberoamericana, México, 1986, p. 92.

<sup>73</sup> Cfr. Marí, Miguel, *Op.Cit.*, p. 43.

<sup>74</sup> Schapiro, Salwyn J. *Liberalismo*, Paidós, Argentina, 1965, p.69.

<sup>75</sup> Paganini, O. Mario, *Op.Cit.*, p. 15.



1941, (cuando aún transcurría la II Guerra Mundial), por el Presidente de los Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt y el Primer Ministro Británico Winston Churchill, se manifestó la idea de la seguridad social en sus múltiples ángulos. Se proponía a todas las naciones la colaboración más completa en el campo económico a fin de que cada uno pudiera realizar dentro de sus fronteras los ideales de la seguridad social para reafirmar el principio de paz universal.<sup>76</sup>

Después de un año Inglaterra, aún encontrándose inmersa en esta conflagración, se preocupaba por la planeación de una nueva Gran Bretaña, que debía surgir al concluir del conflicto bélico, pues entonces se enfrentaría al problema de la desocupación de las personas que trabajaban en la industria de la guerra y a aquéllos que regresarían de la lucha y no encontrarían empleo. Así, Sir William Beveridge, formuló un plan de reformas sociales para presentarlas en el "Informe sobre Seguros Sociales y Servicios Afines", publicado el 1º de diciembre de 1942.<sup>77</sup> Donde se describe el Plan para la seguridad social, como parte de un amplio programa de reformas sociales que se ocupaba de lo que él denominó "los cinco males gigantescos: la Indigencia, las Enfermedades, la ignorancia, la Suciedad y a Ociosidad".<sup>78</sup>

El Reporte Beveridge trataba de afrontar las circunstancias de la guerra y

---

<sup>76</sup> De esta Carta del Atlántico la OIT adoptó la expresión "seguridad social"; tres años después, a instancias de Estados Unidos, durante la presidencia de Roosevelt se lleva a cabo la conferencia de Bretton Wood, donde surgieron dos instituciones que vendrían a ser el soporte del sistema monetario internacional: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (actualmente Banco Mundial) y el Fondo Monetario Internacional, que inició operaciones en 1947, con el fin de preparar las economías para una paz.

<sup>77</sup> Beveridge, William. *Las bases de la seguridad social*, FCE, México, 1984, p. 12.

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 52.

suavizar las desigualdades sociales, la Teoría keynesiana intentaba terminar con los efectos de la depresión, actuando por medio del Estado.

Néstor de Buen sintetiza lo antes expuesto, diciendo: "la famosa crisis de 1929 de la que emergió, unos años después, la concepción social del Presidente Roosevelt, con la figura renovada del Estado de Bienestar y las tesis estadistas de Keynes que encontraron eco inmediato, ya montados en la Segunda Guerra Mundial, en el Plan Beveridge, fue el instrumento que revolucionó a la seguridad social".<sup>79</sup>

Por medio del Plan Beveridge se amplió la protección tradicional de los seguros a un sistema de seguridad social preventiva, fomentando el bienestar general de todos los ciudadanos. El Plan Beveridge, que contenía sólo recomendaciones, transformó en leyes del sistema de sanidad, asistencia social, subsidio de desempleo y protección contra accidentes, constituyendo los principios rectores de esta forma de seguridad para todos los ciudadanos. Junto con ella, iban unidas una política fiscal progresiva y, sobre todo, una política económica intervencionista, mediante la que debería lograrse y asegurarse fundamentalmente, el pleno empleo.<sup>80</sup>

En el informe de Beveridge sobre seguros sociales y servicios conexos, se define, para los objetivos buscados, a la seguridad social "como el mantenimiento de los ingresos necesarios para la subsistencia".<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> De Buen, Néstor. "El desempleo" en *La Jornada*, México, 26-marzo-1995. P. 7.

<sup>80</sup> Cfr. Beveridge, *Op.Cit.*, pp. 72-78.

<sup>81</sup> *Ibid.*, p. 71.

Así, la seguridad social para todos los sectores de la población fue acogida, antes que el Plan Beveridge, en la Carta del Atlántico de 1941, donde se manifestó la idea de la seguridad social, a la que ya hicimos referencia, idea que se reafirmó en la Declaración de los Derechos del Hombre, adoptada por la ONU en su Asamblea General del 10 de diciembre de 1948, en cuyo artículo 22 aclara<sup>82</sup> que: Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad. Y en el artículo 25 dice que: Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a la seguridad en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

De ese modo, las consecuencias sociales que produjo la II Guerra Mundial fueron la causa por la cual el proceso de reordenación de la función protectora del Estado, en la que la expansión de los programas de bienestar se justificaban no únicamente con el fin de acudir a las necesidades más primarias de la población, sino también como política para regular el mercado, reavivar el

---

<sup>82</sup> Netter, Francis. *La seguridad social y sus principios*, IMSS, México, 1982, p. 25.

consumo y asegurar el pleno empleo. Esta política socioeconómica, con diferentes matices y en diferentes años, fue instrumentada en los países europeos, alcanzando su época de esplendor entre los años cincuenta y sesenta, caracterizado por un sostenido crecimiento económico.

## **1.5. Crisis Capitalista**

El Estado de Bienestar, con su política social de protección respecto a la Seguridad Social, dirigida en un principio a la clase trabajadora y que poco a poco fue incluyendo a la mayor parte de la población, tuvo aproximadamente treinta años de éxito considerable; durante su vigencia se registraron, altas tasas de crecimiento económico asegurando el nivel de vida, el empleo y los servicios básicos de salud, educación, pensiones, consolidándose una política social cuyos principios rectores fueron la obligatoriedad y la universalidad de las prestaciones, fomentando la paz y la estabilidad social, que ahora se pretenden olvidar.

No obstante, en la década de los años setenta el Estado de Bienestar entró en crisis, tendiendo a revertir los logros alcanzados por la seguridad social durante casi tres décadas.

Como ya hemos advertido, en los años cincuenta y sesenta los beneficios del Estado de Bienestar se dejaban ver en Europa y América. El fuerte y sostenido crecimiento económico durante esos años y el

intervencionismo estatal favorecieron el incremento de las prestaciones sociales para la población.

Muchas fueron las causas que contribuyeron para que el Estado de Bienestar entrara en crisis. Los ataques y justificaciones a su crisis vinieron de los teóricos partidarios de las posturas de la Escuela Clásica, quienes afirmaban que el Estado de Bienestar se encontraba en una crisis estructural, debido a que durante el período de su vigencia, sólo se incrementaron los gastos del Estado por su excesiva y cada vez más injustificada intervención en las actividades económicas y en la política social.

Sobre el tema, Billaudot y Gouron señalan que “ junto con el crecimiento del consumo (individual), el de los gastos del Estado (...). Esta el desarrollo de los gastos públicos por la creciente asunción de la demanda de sanidad, educación, vivienda, infraestructuras urbanas, transferencias monetarias a las familias y a los jubilados.”<sup>83</sup>

El Estado de Bienestar enfrentaba un importante incremento en sus gastos, sobre todo los de orden social. Todas las manifestaciones de bienestar social que trajo el Estado de Bienestar se vieron cuestionadas por la crisis del capitalismo al presentarse “la gran recesión de 1974-1975 que marca el fin de una larga fase de crecimiento” .<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Billaudot, Bernard & Gouron, Andre. *Crecimiento y crisis*, Siglo XXI, Madrid, 1987, p. 60.

<sup>84</sup> *Ibid.*, p. 144

### 1.5.1. Crisis capitalista de la década de los setenta

Una nueva crisis económica azotó al mundo capitalista a mediados de la década de los 70's: la solución no se encontraba en los postulados del Estado de Bienestar. Entonces sus gobiernos se ven orillados a adoptar una solución a través de "las políticas económicas neoliberales".

Según Mertens, la economía mundial "después de haber pasado por más de dos décadas de crecimientos sostenido apoyado en su conjunto de reglas y acuerdos financieros y comerciales estables, cambió profundamente en los años setenta. En el campo financiero se abandonó la fijación estable de la paridad entre las monedas de los países industrializados. En el comercio se alteraron los precios en las primas, sobre todo los combustibles, y se rompió el "equilibrio" en la balanza comercial y de capital".<sup>85</sup>

Eran varias las causas que se atribuyeron a la crisis capitalista de los setenta. Aunque, la más aceptada, parte de que la estructura del Estado de Bienestar empezaba a agotarse y el incremento de la inflación, junto con los gastos sociales, los problemas fiscales y al creciente desempleo, llevaban a los Estados a un gran periodo de recesión, donde los enemigos de las políticas keynesianas, en especial los liberales, no dudaban en hacerlos responsables de estos problemas, proponiendo como solución sus ideas, ya que las vigentes habían sido rebasadas.

---

<sup>85</sup> Mertens, Leonard. "Crisis económica y revolución tecnológica" en *Organización Regional Interamericana de Trabajadores*, Nueva Sociedad, Venezuela, 1990, p. 17.

Aunque también existieron causas ocasionales que aceleraron esa crisis capitalista, iniciada en 1973, la cual se deriva de la llamada "crisis energética", que abarca dos periodos, 1973 y 1979. La primera y más importante dio inicio en 1973, al estallar la guerra árabe-israelí. Se trataba de problemas ocasionados por el conflicto bélico, recrudecidos por la decisión de disminuir la producción y aumentar los precios del petróleo por parte la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) ocasionando angustia en las naciones consumidoras y productoras.

Los países industrializados, y en consecuencia consumidores, en su mayoría agrupados a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) se unieron en un principio a esta decisión. No obstante, el impacto económico producido obligó a las naciones capitalista industrializadas, a gastar importantes cantidades de dinero para adquirir petróleo, acelerando así las crisis económicas internas.

El problema petrolero se ha considerado el detonador, en las economías occidentales, del principio de la crisis económica del sistema capitalista en los setenta, pero también se le atribuye la crisis a las políticas del Estado de Bienestar.

La verdad fue que esa crisis energética era un problema de hegemonías, donde las naciones productoras, trascendieron, en ese momento, al poder de acción y decisión de occidente. Por lo tanto, la crisis petrolera fue una causa ocasional, que evidenció una crisis interna en el mundo capitalista; "dejándole al

agotamiento de las políticas económicas del Estado de Bienestar, la causa estructural”<sup>86</sup>

Entonces, el *Welfare State* considerado un mecanismo capitalista que permitió un avance social, parecía haber llegado a su fin. “El shock producido por todo el Occidente industrializado por el drástico incremento de los precios del petróleo, a partir de 1973, va a ser el punto de partida de una época de recesión económica desconocida e imprevista hasta entonces y el inicio de un período de desconfianza crítica acerca de las posibilidades del Estado del Bienestar, cuyos incipientes signos concretados en la reemergencia de un cierto clima de conflicto social resultaban ya evidentes desde finales de los años setenta”<sup>87</sup> concretamente en los Estados Unidos en el segundo trimestre de 1973.

La crisis económica fue más evidente en las naciones capitalistas desarrolladas. A causa de ella se incrementaron las críticas en contra del Estado de Bienestar, en especial las de tendencias neoliberales que los responsabilizaban de males como la burocracia, la creciente mano de obra de las empresas del sector estatal, el incremento de empresas estatales, deficientes e improductivas, alzas en el índice inflacionario, aumento del poder de los sindicatos y su influencia en la formación de clases sociales; y al brindar mayores prestaciones y oportunidades a sectores sociales (dando servicios

---

<sup>86</sup> Benedicto, Jorge y Reinares, Fdo. *La transformación de lo político*, Alianza, Madrid, 1992, p. 18

<sup>87</sup> Cfr., Gunder Frank, André. *El desafío de la crisis*, Nueva sociedad, Madrid, 1988, p. 64.



como la seguridad social, empleos, educación pública, etc.) también causaron un gasto excesivo del sector público, además de complicaciones y desequilibrios económicos para el Estado, manifestándose en "La tendencia estructural a la baja de la economía mundial es resultado de niveles reducidos de inversión en combinación con una aceleración en la amortización del capital fijo instalado. Esto último se refleja en el cierre de las empresas más antiguas, como consecuencia de la sobrecapacidad en el sector o ramo respectivo".<sup>88</sup>

El desempleo dentro del mundo capitalista fue un efecto de la crisis del Estado de Bienestar: "con la recesión de 1973-75 el desempleo ascendió a quince millones. Luego en la larga recuperación de mediados de 1975 a mediados de 1979, el desempleo bajó en los Estados Unidos, pero se elevó más en todos los países industrializados, al inicio de la última recesión, que comenzó a mediados de 1970. La OCDE predijo para 1984 un nivel de desempleo de 35 millones".<sup>89</sup>

Sobre el tema, Jorge Benedicto y Fernando Reinares afirman que "la combinación de altas tasas de inflación con un creciente desempleo y estancamiento económico parecía demostrar el fracaso de las fórmulas keynesianas sobre las que se había apoyado la anterior expansión de la economía capitalista y sacaba a la luz nuevas contradicciones que se sugerían imposibles de solucionar con los mecanismos existentes. La crisis económica y

---

<sup>88</sup> Mertens, Leonard. *Crisis Económica y Revolución Tecnológica*, Nueva Sociedad, Venezuela, 1990, p. 18.

<sup>89</sup> *Ibidem*

los consiguientes problemas sociales que acarreó tuvieron como consecuencia más sobresaliente la ruptura del consenso político que había permitido la continuada extensión del modelo del Estado del Bienestar durante los años de posguerra".<sup>90</sup>

Así, en la mayor parte de las naciones occidentales, se manifestó una crisis económica con alcances similares a los de 1929. Parte de los principales efectos de esa crisis fueron:

El incremento del desempleo, el alza en las tasas de inflación, el acelerado ritmo de precios y salarios, la recesión y estancamiento, parecía demostrar el fracaso de las fórmulas keynesianas sobre las que se había apoyado la anterior expansión de la economía capitalista y sacaba a la luz las nuevas contradicciones que se sugerían imposibles de solucionar con los mecanismos existentes. La crisis económica y los consiguientes problemas sociales que acarreó tuvieron como consecuencia más sobresaliente la ruptura del consenso político que había permitido la continuada extensión del modelo de Estado del Bienestar durante los años de la posguerra.<sup>91</sup>

Cuando estalló la crisis económica, surgieron una serie de comparaciones con la Gran Depresión. Aunque, "aquella de 1929 que se inicia abrupta y violentamente, la crisis actual se desarrolla más bien lentamente, va acompañada de un proceso inflacionario de magnitud y no deflacionario como en 1929 y años siguientes y se da después de un largo periodo de posguerra de

---

<sup>90</sup> Benedicto, Jorge, *Op.Cit.*, p. 19.

<sup>91</sup> Benedicto, Jorge y Reinares, Fernando, *Op.Cit.*, p. 19.

crecimiento inigualado y de internacionalización del capital (comercial, productivo, y más últimamente financiero), cuya expresión visible son precisamente las empresas y los bancos transnacionales.<sup>92</sup>

En Estados Unidos los estragos de la crisis repercutieron mucho más, ya que a partir de ella se agudizaron problemas como la disminución de la producción, desempleo, los incrementos de la inflación; considerándose estos, como uno de los más altos de su historia moderna. Todas estas manifestaciones de la crisis repercutieron en su comercio internacional.

Otra manifestación de la crisis de los setenta, fue que los indicadores económicos afirmaban que los Estados gastaban más de lo que recaudaban anualmente en impuestos, en cuestiones sociales y militares. Al no haber producción, hubo desempleo masivo en este país, repercutiendo en las ventas al exterior, lo que provocó a su vez la aparición de proteccionismo, y con ello la pérdida de la hegemonía norteamericana con respecto al comercio.

Ante los problemas ocasionados por la crisis se hacía necesario cambiar de estrategias para protegerse de los efectos de ésta, y así proyectar al sistema capitalista. Después de la posguerra, el mundo occidental adopta con éxito prolongado al Estado de Bienestar, en tanto se tuvo que "fraguar un amplio consenso entre las diferentes fuerzas sociales y políticas alrededor de un modelo, designado como Keynesianismo, en la que se conjugaron la economía mixta con políticas sociales de carácter universalizante dirigidas a proporcionar

---

<sup>92</sup> Arrollo, Gonzalo. "Nota sobre las interpretaciones de la crisis capitalista actual" en *Problemas del desarrollo*, núm. 53, UNAM, México, 1983, p. 20.

a los ciudadanos un bienestar y seguridad que, en último término, debería garantizar la estabilidad social de las sociedades capitalistas”.<sup>93</sup>

El Estado de Bienestar (*Welfare State*), a pesar de sus deficiencias, fue eficaz aproximadamente durante 30 años, logrando: un crecimiento económico, sostenido, el nivel de vida de la población se incrementó considerablemente, siendo en el campo social donde se manifestaría más claramente su impacto, al producir una buena cantidad de servicios, como empleos, bienestar de vida y salud a través de los seguros sociales adecuados, prestaciones a trabajadores y jubilados, más educación pública para los más desamparados; fomentándose, incluso, la paz social interna e imponiéndose el Estado de Bienestar.

### **1.5.2. La caída del Muro de Berlín y sus consecuencias**

Al terminar la Segunda Guerra Mundial empezó a modificarse la composición política del mundo, dividiéndolo en dos bloques: capitalista y socialista, lo cual se conoció como “bipolaridad”. Entre esta división surgieron continuas tensiones, dando lugar a la “Guerra Fría”, que se dio por el liderazgo entre la URSS y los Estados Unidos de América.

Al término de la segunda guerra mundial (1945), cuando aún no se lograba asimilar la victoria aliada, surgieron tensiones militares entre los miembros de la bipolaridad, tan es así, “que el mundo parecía encaminarse al borde del abismo, cuyas consecuencias sobrepasarían lo ya experimentado”,

---

<sup>93</sup> Citado por Benedicto, *Op.Cit.*, p. 18.

donde el poder capitalista y socialista, formalizaban un nuevo enfrentamiento: político, económico, ideológico y militar, que continuaría hasta finales de los ochenta.

Para no permitir la expansión de los ideales socialistas en Europa y como un acto de protección a su ideología comunista, Estados Unidos otorga, a través del Plan Marshall, 65 mil millones de dólares a Europa con el fin de ayudarla a reponerse de los estragos de la guerra. Fue entonces cuando surgió la llamada "Cortina de Hierro", creada para impedir la entrada de rusos a Europa y aunada a ella, la Guerra Fría, para impedir la propagación de ideas comunistas existentes en la URSS.

Esta situación también influye en la división de Alemania en 1949, cuando pasa a formar dos repúblicas con diferente tipo de gobierno: la República Democrática Alemana (república socialista) y la República Federal de Alemania (república federal parlamentaria). Ante esta situación y por las escasas fuentes de trabajo en el lado socialista o bien porque la división de la antigua Alemania vino a separar familias, se dio el constante tránsito hacia el lado capitalista.

Fue así que la Cámara Popular de Alemania Oriental, para frenar la emigración especialmente de obreros especialistas a la zona aliada, levanta el famoso Muro de Berlín, entre el 12 y 13 de agosto de 1961, mismo que medía 1,368 km. de largo por 3 m. de altura. Su demolición fue declarada el 10 de noviembre de 1989.

Esa bipolaridad que existía entre ambas potencias, se manifestaba a

través de alianzas, pactos y organizaciones como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el Pacto de Varsovia, representaban a cada una de las partes. Ante las peligrosas posturas en que se mantenían cada uno de los bloques, en los últimos treinta años se manifestó la necesidad mundial por terminar con la Guerra Fría pacíficamente, por medio de acuerdos o por la declaración unilateral de la conclusión del conflicto.

Esta lucha entre los dos sistemas económicos dominantes dividió al mundo, impidiendo el entendimiento pacífico entre ellos, aumentando los obstáculos y llevando a niveles inauditos los gastos para mantener las respectivas hegemonías y liderazgos. En la década de los ochenta, dio inicio el fin de la Guerra Fría.

Al dar por terminada la confrontación, también concluye la hegemonía de alguno de los sistemas económicos: el socialismo o el capitalismo. La intención de lograr la paz y acabar con la bipolaridad manifestaba el propósito e intención de eliminar el orden mundial elaborado en la Posguerra. Fueron los presidentes Gorbachov y Reagan, quienes impulsaron el modelo de paz y la intención de establecer un nuevo orden mundial.

Muchos factores mantenían su interés por encontrar una solución aparentemente pacífica. La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas tenía una economía nacional deteriorada, que la obligó a decidir entre continuar con las pugnas o abrirse para negociar con sus opositores. Al contrario, los Estados Unidos intentaban negociar para salir victoriosos a través de la paz. Bajo estas condiciones los dos grandes bloques empezaron a negociar y establecer las

bases para llegar a un acuerdo y concluir la Guerra Fría. De ese modo, en 1989 la Guerra Fría y la bipolaridad llegaban a su fin.

Al eliminar la bipolaridad, la conformación geográfica del mundo ha sufrido importantes transformaciones; sobre todo, en su mapa geopolítico, las modificaciones se aprecian principalmente en las Naciones de Europa del Este. En la ex Unión Soviética y en las naciones sobre las que ésta ejercía su influencia, se destruye la banda estratégica de seguridad, en la que habían permanecido bajo la protección del gigante socialista, construyendo así un nuevo orden mundial.

Con ese hecho histórico y la entrada del neoliberalismo, la globalización amplía su campo de acción, debido a la intensa participación de las empresas transnacionales, cuyo poder económico y concentrador ha rebasado las fronteras nacionales, convirtiendo al mundo en un solo mercado. Junto con lo anterior, surgió una nueva composición del mundo en el aspecto geográfico, ideológico y político, ya que la visión que se tenía del mismo, después de la segunda Guerra Mundial, era la división entre el Este y el Oeste; entre capitalismo y socialismo. Para fines del presente siglo esa división ha desaparecido.

Aunque, para los Estados Unidos y el grupo de los Siete, esa división representó desajustes económicos, acelerando el proceso de integración regional de América del Norte y de Europa, consolidándose la globalización y el neoliberalismo, como armas capitalista para internacionalizar el sistema occidental. De dichas circunstancias geopolíticas nació la posibilidad de unificar

a las naciones europeas.

Para las naciones del bloque socialista, acabar con la bipolaridad representó un profundo y prolongado desajuste, tanto que “a fines de los años ochenta, todos los países de Europa del Este, incluida la exUnión Soviética y Albania, habían iniciado un proceso de reconversión política y económica que traería de cabeza a todos los cartógrafos del mundo”.<sup>94</sup>

Desde una perspectiva Internacionalista “los efectos de este reajuste han provocado el surgimiento de viejos conceptos basados en el racismo, los nacionalismos, los fundamentalismos religiosos, mismo que surge del fin del viejo orden. Desde la aparición de vocablos rusos como *Perestroika* (reestructuración económica) y *Glasnot* (reforma política)”, desde 1985, hasta la caída del “Muro de Berlín”.<sup>95</sup>

Por todo esto, en la actualidad se habla de un nuevo orden mundial, donde se reafirman fenómenos económicos como la internacionalización de la producción, la globalización, considerada parte esencial de la reestructuración de la sociedad global; es decir, la división del mundo ha terminado; sin

---

<sup>94</sup> Ocurría lo mismo en Checoslovaquia, Polonia, Bulgaria, donde se inició un proceso de reforma estructural. Incluso algunos países aun sienten las repercusiones del cambio, especialmente ExYugoslavia. El separatismo es otro fenómeno de la desintegración del bloque socialista. El cual afectó a la Ex Unión Soviética, al impactar en sus tres Estados Bálticos (Letonia, Lituania y Estonia), naciones sobre las cuales ya no podrá tener más influencia, un costo muy elevado par la nación soviética, en el proceso reformista. Cfr. Hugh Thomas. *Imágenes y Recuerdos, 1979-1990*, Difusora Internacional, Barcelona, 1991, p. 42.

<sup>95</sup> La caída del Muro de Berlín es considerada un proceso mucho más profundo y poderoso, consistente en la recomposición de Europa como una totalidad histórica dominante de la época moderna (...) Se trata además de un nuevo inicio para la historia del viejo continente. Lejos de ser la demolición de una aberrante obra pública de mediana importancia, éste hecho más bien representa el desmoronamiento del socialismo. Cfr. Echeverría, Bolívar. “Doce meses que cambiaron a Europa del Este” en *Revista Cuadernos Políticos*, núms. 59/60, ERA, México, 1990, p. 1.



embargo, cada vez es menos adecuado identificar a las sociedades como limitadas, dentro de un territorio determinado. El resultado económico y comercial de todo lo anterior, hace necesario identificar a la sociedad global como un ente estratificado, en el cual los elementos principales disponen del ímpetu suficiente para dar forma al orden social, este nuevo con las bases ideológicas que han permitido el establecimiento de un nuevo orden mundial.<sup>96</sup> Todos estos cambios mundiales, en especial los de Europa, han permitido la Unión Europea, además de fomentar la integración en bloques regionales, ya que los grandes conflictos ideológicos, políticos, económicos y militares, que habían prevalecido desde la Posguerra, han terminado. Aunque los estragos de la globalización industrial no sean tan benéficos a los países del tercer mundo.

### **1.5.3. El Neoliberalismo**

A causa de los problemas económicos se determinó reestructurar el sistema capitalista. Fue por eso que al iniciar el gobierno de Ronald Reagan, caracterizado por el neoconservadurismo, en Inglaterra se vislumbró la posibilidad de poner en práctica programas alternativos que terminaran con la crisis del estado de Bienestar, y con las bases en las que se sostenía el socialismo, con el fin de provocar un cambio ideológico en el capitalismo. Jürgen Habermas destaca tres componentes del neoconservadurismo:

---

<sup>96</sup> Cfr. Cox, Roberto W. "Globalización, multilateralismo y posibilidades de elección" en *Revista Realidad Económica*, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, No. 109, julio/agosto, Argentina, 1992, pp. 88-92.

Primero: una política orientada hacia la oferta ha de mejorar las condiciones de capitalización y poner de nuevo en marcha el proceso de acumulación. Cuenta con una tasa de desempleo relativamente elevada, aunque formalmente de modo transitorio. La redistribución de los ingresos perjudica a los grupos más pobres de la población. (...) Segundo: los costes de legitimación del sistema político han de reducirse. (...) Tercero: por último, se exige que la política cultural opere en dos frentes. Por un lado, tiene que desacreditar a los intelectuales, en cuanto a la capa obsesional con el poder e improductiva, (...) son una amenaza para los fundamentos motivacionales de una sociedad del trabajo que funcione y la despolitización de la opinión pública. Por otro lado, es necesario seguir cultivando los poderes de la ética convencional, patriotismo, de la religión burguesa y de la cultura popular. Estos existen con el fin de compensar al mundo vital privado por las cargas personales y para defenderlo de la presión de la sociedad competitiva y de la modernización acelerada.<sup>97</sup>

Esa reestructuración consistía en cambiar las estructuras económicas y sociales vigentes (Estado de Bienestar), por otras (neoliberalismo), dentro del sistema capitalista, como un Intento por renovar el sistema en lugar de desaparecerlo, y cambiar los mecanismos hegemónicos del pasado, por otros que pudieran mantener la supremacía en todos los ámbitos del quehacer humano y el liderazgo, de las naciones capitalistas desarrolladas; consiguiendo, con ello, compartir los efectos de la crisis de los setenta con otras naciones del mundo y , al generalizarla, es posible tomar decisiones entre todos los afectados.

Es por eso que a fines de los setenta, se propone el mundo capitalista

---

<sup>97</sup> Habermas, Jürgen. "La crisis del Estado de Bienestar y el agotamiento de las energías utópicas" en *La crisis del Estado de Bienestar y otros ensayos*, Cuadernos de Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, San José Costa Rica, 1989, pp. 72-73.

como única alternativa posible y como único sistema viable a la “economía de mercado”, bajo los lineamientos de los postulados liberales, adecuados a la época “neoliberal”.

Como se advierte, existe la tendencia del primer mundo por reorientar sus estructuras económicas y adecuarlas a las del mercado. La idea de cambiar la aceleró la crisis económica del capitalismo, por lo que a finales de esa década, estaba tocando la puerta una reestructuración en el sistema capitalista; ante ellos, “el Estado de Bienestar esta amenazado porque según se dice, ya no es posible mantener los niveles de prestaciones sociales a los que ha estado acostumbrados los trabajadores, y los derechos laborales retroceden porque el sistema necesita un funcionamiento más flexible del mercado de trabajo. En definitiva, el paro, el retroceso del nivel de vida, la inseguridad social, la precariedad en el empleo e, incluso, la pobreza masiva comienzan a ser un dato estructural del periodo”.<sup>98</sup>

Aunque muchos años antes ya se había planeado la reestructuración del mundo capitalista: un ejemplo de ello son los “Think Tanks” o tanques del pensamiento económico, quienes proponían al neoliberalismo como “única solución viable”.<sup>99</sup> Entonces, la reestructuración interna indicaba la decisión política condensada de las naciones capitalistas industrializadas, cambiando el rumbo para salvar el sistema. Para tal fin, se adoptarían las políticas

---

<sup>98</sup> Albarracín, Jesús. *La larga noche neoliberal*, Instituto Sindical de Estudios, ICARIA Editorial, España, 1993, p. 11.

<sup>99</sup> *Ibidem*.

económicas neoliberales. Imponiéndolas también en los países en vías de desarrollo; en otras palabras, “se adopta para sí y se impone a los demás el neoliberalismo”.<sup>100</sup>

Desde que está instaurado el neoliberalismo son pocas las definiciones que se han dado sobre ese modelo económico impuesto en la mayor parte del mundo. En general, la mayoría señala que se trata de “la corriente del pensamiento económico heredera del liberalismo tradicional y, por consiguiente, partidaria de la mínima intervención posible del Estado en la Economía y de la máxima libertad para los agentes económicos”.<sup>101</sup>

Algunos de los principios teóricos en que se basa son: la libertad económica, la libertad de comercio, la no-intervención del Estado en dichas actividades, el adelgazamiento estatal y del aparato burocrático; principios retomados de las doctrinas liberales de la Escuela Clásica, cuyo mejor representante fue Adam Smith.

Son muchas las causas que empujaron a las naciones a implantar los postulados neoliberales; éstas han atado su expansión señalando al modelo neoliberal como el único, inevitable e irreversible, capaz de llevar al sistema capitalista a superar su crisis.

El neoliberalismo, sin embargo, no es un conjunto de principios y postulados debidamente sistematizados que hayan sido concebido a partir de un tratado y obra de algún gran pensador o teórico en la actualidad. Más bien,

---

<sup>100</sup> *Ibid.*

<sup>101</sup> *Diccionario Enciclopédico de Economía*, Planeta, Barcelona, 1980, p. 156.

representa una serie de teorizaciones que son tomadas del pensamiento liberal y conservador reduciéndolo a dos principios: la afirmación genérica de la libertad y la primacía del mercado sobre el Estado, de lo individual sobre lo colectivo.

No se trata de “un sistema cerrado o acabado de pensamiento (...) son más bien postulados permanentemente expuestos a la crítica y al chequeo contra la realidad”<sup>102</sup> que requieren para su perfecto funcionamiento una estructura jurídica que los fundamente. Por eso las normas necesarias tienen que estar adecuadas a sus necesidades como en el caso de las leyes de la seguridad social.

Cabe señalar que el neoliberalismo toma del liberalismo económico clásico la mayor parte de sus postulados, entre ellos:

- La preponderancia del interés personal e individual.
- La libertad de mercado y de consumo.
- La libertad de competencia.
- Libertad individual.
- La no participación del Estado en las actividades económicas.
- Libremercado.

Según Tello Macías, los principios del liberalismo clásico han sido superados por el neoliberalismo, creando principios propios con los que, de alguna forma amplía su campo de acción con respecto de su antecesor. Destacan entre ellos: el abatimiento de la inflación como el máximo enemigo de la economía moderna e invertir las condiciones de reparto y redistribución de la

---

<sup>102</sup> Gómez, Emeterio. *La Economía de Mercado*, Banco Central de Venezuela, Colección de Estudios Económicos núm. 15, Venezuela, 1992, pp. 31, 32.

renta, en el sentido que son los altos salarios y las altas contribuciones a la seguridad social lo que contribuye al desempleo. Para Tello Macías, los principios y las políticas que ofrece el neoliberalismo son:<sup>103</sup>

1. Gobierno pasivo y políticas neutrales.
2. Producción libre de interferencias públicas.
3. Estado no productor. Privatización de empresas públicas. Hincapié en la empresa privada capitalista.
4. Freno a los sindicatos.
5. Sistema tributario para promover el ahorro y la inversión privados.
6. Sistema financiero libre, orientador espontáneo de la estructuración de la oferta y la demanda de bienes y servicios; tasa de interés flexible, determinada por el Banco Central autónomo de la autoridad política.
7. Libre comercio. Apertura indiscriminada y unilateral a todo el mundo.
8. Tipo de cambio único y libre.
9. Los movimientos de capitales, sean créditos o inversión extranjera, deben ser libres y su asignación debe quedar librada al mercado.
10. Las ventajas comparativas son definidas y fácilmente identificables en un mercado libre. No hay sectores productivos prioritarios.

---

<sup>103</sup> Tello Macías, Carlos. *La empresa pública en la modernización económica de México*, Diana, México, 1989, pp. 32, 33.

#### 1.5.4. Fin del estado de bienestar

Conforme se van implantando las políticas neoliberales y se van desmantelando las políticas del Estado de Bienestar, la reestructuración capitalista avanza. El principio de este proyecto trajo el alejamiento de las políticas sociales, junto con el deterioro del nivel de vida logrado con el Estado de Bienestar. Para ello, alguien de la estructura social debía cargar en primera instancia con el peso directo de la reestructuración capitalista, "la economía neoliberal se presenta como la única capaz de conseguir que se remonte la crisis, por lo que los trabajadores deben permitir la reducción de sus salarios, el retroceso del Estado de Bienestar y el deterioro de sus condiciones de vida y laborales si quieren salir de ellas. El resultado es que, desde el punto de vista ideológico, la economía de mercado aparece triunfante a pesar de los destrozos que está ocasionando".<sup>104</sup>

El neoliberalismo permaneció en los laboratorios económicos mucho antes de ser instaurado, listo para ponerse en práctica en el momento propicio, especialmente en las naciones industrializadas. Sólo faltaba la aparición de circunstancias propias que obligasen a los gobiernos occidentales a replantear sus políticas económicas.

Al debilitarse las estructuras del Estado de Bienestar se inició un período de crisis al interior del sistema capitalista, cuya solución supusieron en las teorías liberales. Así se inicia, a finales de la década de los setenta, una

---

<sup>104</sup> Albarracín, Jesús. *Op.Cit.*, p. 12.

ofensiva teórica e ideológica de economistas partidarios de las doctrinas liberales agrupados en diversas escuelas, principalmente en la Austríaca y en la de Chicago, en contra de las políticas que se pusieron en práctica en las naciones industrializadas del mundo capitalista después de la II Guerra Mundial.

Muchos especialistas del tema afirman que la solución de la crisis del capitalismo estaba en la imposición de los postulados que Adam Smith profesó. La propuesta consistía en dismantelar el Estado de Bienestar, destruir las estructuras keynesianas, cambiar las políticas intervencionistas por políticas que promueven la libertad económica.

Era pues, un cambio profundo. Se abría así, la posibilidad de la vuelta del liberalismo económico, denominado hoy neoliberalismo. Estaban dados los momentos históricos para pasar de una etapa de simples planteamientos teóricos a la etapa de aparecer en el escenario.

Bajo esa perspectiva se inicia la implantación de las políticas neoliberales, en las que se engrandecen las bondades del sistema de libre mercado, se presenta a las doctrinas liberales como la única e irreversible fórmula sobre la que habría que caminar para salir de la crisis.

Los gobiernos de Estados Unidos y de Gran Bretaña decidieron imponer las políticas de corte neoliberal, las más influyentes, para que las demás naciones también las impulsaran. Se iniciaba así, una nueva era del capitalismo.

Podemos decir que las primeras medidas de corte neoliberal que se presentaron en ambas naciones occidentales, al experimentar una



transformación estructural de fondo, se encontraban especialmente la transformación del aparato estatal, implementando mecanismos para reducirlo como la privatización de las empresas pública y la desregularización económica, con la finalidad de hacer más eficientes y, por tanto competitivas, a las economías y con ello capacitarlas para su inserción en los mercados internacionales.<sup>105</sup> No podían presentarse ni llevarse a cabo dichas pretensiones con la intervención del Estado, por lo tanto la necesidad y exigencia de reducir su tamaño, siendo las fuerzas del mercado las que reinaran.

En cuanto a las naciones en vías de desarrollo, se colocaron en la mira de los países desarrollados y de sus políticas neoliberales, cuyos mecanismos de aplicación fueron sugeridos por el fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Todas las anteriores fueron las condiciones que revivieron al liberalismo, que apoyados por la ofensiva ideológica que conlleva, dominan las economías del mundo.

Al adoptar las políticas económicas neoliberales, como única e irreversible solución a la crisis experimentada, el avance de estas políticas dismanteló poco a poco las estructuras construidas desde la posguerra, las del Estado de Bienestar en un proceso que dura hasta nuestros días. Luego de autoimplantar la doctrina liberal, y al mismo tiempo dismantelar a la política del Estado de Bienestar, éste debía alejarse de las actividades económicas y

---

<sup>105</sup> Rangel Díaz, José. "La clintonmanía: ¿Nuevas señales para la economía mundial?", en *Problemas del Desarrollo*, núm. 93, IIE, abril-junio, México, 1993, p. 17.

constituirse como Estado Gendarme. Nuevamente el "Laissez Faire".

En este sentido, se observa que, "desde fines de los años setenta, en la mayoría de los países industrializados predomina una política neoliberal que se caracteriza por "liberar" el sistema económico de una serie de mecanismos y reglamentaciones que el Estado había aplicado, en tiempos pasados, para ir controlando la economía. Según los protagonistas de la corriente neoliberal, dichos mecanismos y reglamentaciones habrán obstaculizado la eficiencia del sistema, al limitar las leyes de la oferta y la demanda en el mercado. El Estado debía limitarse a funciones que solamente a él le correspondían, como el militar e intervenir directamente como agentes económicos lo menos posible".<sup>106</sup>

Al principio de la década anterior se formularon y pusieron en marcha reglas sobre las que debía desarrollarse el mundo occidental hacia finales del presente siglo. Además de implementar medidas como el adelgazamiento estatal, privatización a gran escala de las empresas del sector público, economía de mercado, apertura comercial: el Neoliberalismo en forma. El desmantelamiento del Estado de Bienestar y la adopción del Neoliberalismo como opción para terminar con la crisis de los años 70's serían adoptados en todos los países desarrollados, pero también en los países subdesarrollados.

---

<sup>106</sup> Mertens, Leonard. *Crisis económica y Revolución Tecnológica*, Nueva Sociedad, Venezuela, 1990, p. 20.

## **CAPÍTULO II**

# **GÉNESIS Y DESARROLLO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO**

## 2. Génesis de la Seguridad Social en México

La evolución de la seguridad social en México ha sido dinámica y latente, se ha ido fortaleciendo conforme pasa el tiempo, es posible identificar algunos de sus antecedentes desde tiempos precortesianos, entre ellos: las cajas de comunidades indígenas creadas para cubrir gastos por defunción, las festividades a los dioses, que funcionaban con las aportaciones de la comunidad. Después de la conquista española, la política de salubridad y las primeras manifestaciones se dieron cuando el Rey Felipe II creó las ordenanzas municipales en las cuales se dispone que los nuevos centros de población deberían contar con reglas de limpieza, orden y vigilancia. Y sobre todo contar por lo menos con un médico en cada centro de población.<sup>1</sup>

En el siglo XVI se establecieron hospitales, con frecuencia financiados con fondos piadosos, de donaciones o disposiciones testamentarias. Como resultado se fundó en 1756 el Hospital de la Orden de San Francisco de Asís, el cual tenía como principal finalidad dar atención médica a los enfermos de peste; asimismo, atendía a ministros y oficiales que laboraban en los tribunales eclesiásticos. Empiezan a funcionar los montepíos en 1770; a través de ellos las viudas recibían ayuda, que consistía en brindar atención médica, alimenticia y económica. Surgiendo así las condiciones para la creación de sociedades

---

<sup>1</sup> Cfr. Flores Margadant, Guillermo. *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, Esfinge, México, 1990, p.94.

mutualistas.<sup>2</sup> Bajo estas características transcurrió la época colonial.

En el siglo XIX, México sufrió varios cambios políticos, económicos y sociales. Después del movimiento de independencia surgieron dos grandes corrientes: los liberales y los conservadores. A causa de los conflictos entre éstos, existió una constante guerra interna, ventajosamente utilizada por los extranjeros, en especial los norteamericanos, quienes lograron anexarse gran parte del norte de nuestro país.

Se intentó estabilizar la situación del país, aunque muy lentamente. En 1857 se convocó al Congreso Constituyente donde surgieron las Leyes de Reforma, concretadas durante la presidencia de Benito Juárez.

Sin embargo, el avance de la estabilidad nacional se detuvo, debido a la invasión francesa, el breve imperio de Maximiliano de Habsburgo y las deudas con el extranjero. Porfirio Díaz llega a la presidencia en 1876, con el propósito de restablecer la paz y reconstruir el régimen político y económico mexicano. Durante el gobierno (1876-1910) de esta dictadura, la economía evolucionó, se construyó la red ferroviaria, se intensificó la explotación minera, se moderniza la industria textil, surgió la industria petrolera, siderúrgica y eléctrica. Se impulsa la producción de algunos renglones tales como papel, cemento, tabaco y calzado.

Ese desarrollo "industrial" trajo como consecuencia el desequilibrio social y un aumento del número de trabajadores urbanos y obreros; así como un sector privilegiado que era dueño del capital, el cual recibía toda clase de

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 95.

garantías aún siendo extranjero.

Cuando dio inició el siglo XX, el régimen represivo, injusto y dictatorial de Díaz había provocado que los grupos marginados se pusieran en lucha para cambiar su situación social, respaldándose las doctrinas de tipo liberal. Entre estos grupos destacó el Partido Liberal Mexicano, encabezado por los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, los cuales pugnaban por cambiar la situación obrera y campesina. Este partido influyó en las organizaciones sindicales que se formaron en todo el país como: La Unión liberal Humanidad, y El Club Liberal, en Cananea y Río Blanco, Veracruz, fueron las primeras manifestaciones en contra del gobierno de Porfirio Díaz.<sup>3</sup>

## **2.1. El movimiento obrero y el Constituyente de Querétaro**

Las huelgas de Cananea y Río Blanco se consideran el origen del movimiento revolucionario que alcanzó con gran violencia al país exigiendo nuevas formas de convivencia política, económica y social.

En Cananea operaba una compañía extranjera dedicada a la extracción de cobre gracias a las facilidades otorgadas por el gobierno porfirista. Empleaba a trabajadores mexicanos quienes obtenían en comparación de los extranjeros la mitad del salario por trabajos iguales.

Estas condiciones provocaron que los obreros se agruparan en la Unión

---

<sup>3</sup> Valdez, José. "1910: El centenario de la independencia" en *Historia general de la Revolución Mexicana*, Tomo II, México, SEP, 1985.

Liberal "Humanidad", a través de la cual hizo una petición al patrón para que los sueldos fueran nivelados; la empresa se negó a acceder a las demandas. Los trabajadores reaccionaron organizando una manifestación de protesta y se declararon en huelga el 28 de mayo de 1906.

La empresa solicitó el auxilio a las autoridades de Sonora; estas enviaron un contingente de 275 soldados norteamericanos que hicieron una persecución disparando contra los manifestantes y aprehendiendo a los supuestos dirigentes quienes fueron sentenciados a 15 años de prisión en San Juan de Ulúa.

La huelga de Cananea reveló la abierta oposición al régimen de Díaz y tuvo una gran trascendencia, pues significó la llamada de combate para los obreros de México en la lucha por mejores condiciones de trabajo.

Meses después de estos acontecimientos en la zona de Orizaba, Ver., la región textil más importante del país, surgió un movimiento mayor. El Centro Industrial de Puebla expidió un reglamento por el cual trataba de impedir que los obreros se organizaran, fijaba catorce horas de labor y prohibía la admisión de huéspedes sin permiso de la administración a las habitaciones que la fábrica proporcionaba a los trabajadores, provocando malestar en los obreros de las fábricas de Puebla y Tlaxcala quienes hicieron un paro de labores e informaron de inmediato a distintos trabajadores del estado de Veracruz, los cuales se solidarizaron poniéndose en huelga.

Preocupados por los acontecimientos, los obreros piden a Díaz su intervención como intermediario del conflicto, su decisión no fue favorable para la clase obrera. Comenta López Aparicio "El régimen porfirista estaba tan ligado

a ellos que cuando algunos patrones quisieron implantar mejores condiciones y mejores sueldos para sus operarios, el gobierno del General Díaz se opuso aduciendo “que era peligroso despertar sus ambiciones, que no debían crearse necesidades a los jornaleros, que todos los obreros querían entonces ganar mucho dinero y que la prosperidad del país se vería amenazada por no dar garantías al capital extranjero”.<sup>4</sup>

Los obreros que se encontraban en paro fueron agredidos por los dueños de la tienda de raya, la represión selectiva continuó hasta el día 9, siendo fusilados en Río Blanco y Santa Rosa (Ciudad Mendoza) cientos de obreros, entre ellos sus dirigentes.

A pesar de la represión a la que se sometieron las huelgas de Cananea y Río Blanco, éstas fueron el inicio de la lucha y la punta de lanza de un futuro levantamiento popular.

Con el triunfo de la Revolución, el Constituyente de Querétaro en 1917, con la expedición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, logra el anhelo por el que se luchó y plasma en normas constitucionales las garantías individuales y sociales del hombre.

Así fue como México, gracias a sus constituyentes –entre otros el general Heriberto Jara–, rompe con la tradición jurídica imperante en esa época de crear una constitución política y saliéndose de la teoría constitucional clásica, formula por primera vez en la historia constitucional del mundo, una Carta

---

<sup>4</sup> López Aparicio, Alfonso. *El movimiento obrero en México*, Ed. Jus, México, 1958. pp. 147-148.



Magna que incorpora normas de índole social, tendientes a brindar tutela, protección y auxilio a los trabajadores, campesinos y en general a los económicamente débiles, convirtiéndose por lo tanto, antes que cualquier otra, que la soviética de 1918 y la alemana de 1919, en la primera constitución política, social y económica.

Esta "gran aventura constitucional de Querétaro" como la denomina Néstor de Buen, lograría implantar la reforma de la fracción XX del artículo 72, confiriendo al Poder Legislativo la facultad para expedir leyes sobre el trabajo, el cual con el tiempo tendría logros como que:

Todas las instituciones del progreso social en favor de la clase obrera y de todos los trabajadores; con la limitación del número de horas y trabajo, de manera que el operario no agote sus energías y si tenga tiempo para el descanso y el solaz y par atender el cultivo de su espíritu para que pueda frecuentar el trato de sus vecinos el que engendra simpatías y determina hábitos de cooperación para el logro de la obra común; con las responsabilidades de los empresarios para los casos de accidentes; con los seguros para los casos de enfermedad y de vejez; con la fijación del salario mínimo bastante para subvenir a las necesidades primordiales del individuo y de la familia y para asegurar y mejorar su situación.<sup>5</sup>

A este respecto Georges Burdeau ha indicado: "Las disposiciones sociales han sido la nueva característica de las constituciones adoptadas entre dos guerras, desde 1917, la Constitución Mexicana afirma una tendencia netamente socializante, después fue la constitución de Weimar del 11 de agosto

---

<sup>5</sup> Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, México, 1969, T. I, p. 392.

de 1919, cuyos artículos relativos a los derechos sociales fueron reproducidos por ciertas constituciones de los estados miembros del Reich".<sup>6</sup>

### **2.1.1. Partido Liberal Mexicano**

El Partido Liberal es el nombre heredado del siglo XIX, aunque fortalecido por una nueva política, con creciente hegemonía de la corriente magonista. Durante tres años, el Partido Liberal Mexicano intenta consolidarse como una organización legal. A fuerza de cárcel, asesinatos, clausura de periódicos y persecución política, el gobierno de Días empuja a los liberales a la clandestinidad. De 1901 a 1903, el Partido Liberal Mexicano insiste en declarar una y otra vez, que no es revolucionario, que no desea la violencia ni la subversión, que no llama a la insurrección. A fuerza de golpes e intransigencia, el régimen porfirista los lleva a convencerse de que sólo un derrocamiento por medio de las armas puede cambiar la situación en que se vivía.

La organización liberal crecía día a día y, con ella, la represión. La violencia desatada por el porfirismo no es solamente una respuesta al impetuoso crecimiento del Partido Liberal, que en sus primeros años se desarrolló sobre todo en la pequeña burguesía ilustrada; a quien por su carácter legalista y cívico lo lleva a agrupar personalidades democráticas, en su mayoría pertenecientes a la clase media acomodada. Las actitudes de estos sectores podían constituir una molestia, sin embargo, no representaba un peligro real. Lo

---

<sup>6</sup> Citado por Trueba Urbina, A. *Derecho social mexicano*, Porrúa, México, 1978, p. 226.

que realmente alarmaba a Díaz era el creciente descontento popular que comenzaba a manifestarse en la rebeldía espontánea de un movimiento obrero largamente sometido. El verdadero peligro estaba en la inminente vinculación de los sectores más radicales de la pequeña burguesía politizada con un movimiento obrero que había sido desmembrado en la primera década del porfiriato, y que resurgía en ese momento.

Al comenzar el siglo XX, el desarrollo económico porfirista perdió impulso. La tasa de crecimiento de la producción industrial disminuía aceleradamente; las materias primas de origen agrícola, aumentaban de precio; el consumo interno decaía. Como es natural, el mayor peso de esa crisis se descargaba sobre los trabajadores: desempleo creciente, aumento de los precios de los artículos de consumo y disminución del salario. Todo esto acompañado de un mayor despotismo en el régimen fabril: prolongación forzada en la jornada de trabajo, despidos injustificados, brutalidad de los capataces, etc.

Los efectos sociales de esta situación no se hicieron esperar y las huelgas, aún siendo ilegales, comenzaron a estallar. En 1901, los mineros de Matehuala, San Luis Potosí, paralizaron el trabajo durante un mes, en protesta por los altos precios y las malas condiciones de trabajo. En 1903 los obreros de la Compañía Minera de los Guggenheim, de la misma zona, chocaron con la policía y fue necesaria la intervención del ejército. En el mismo año, pero en Río Blanco, Veracruz, los trabajadores textiles se declaran en huelga de brazos caídos, protestando contra el despotismo del capataz.

Con estos y otros conflictos, se anunciaban las grandes luchas obreras de 1906-1908 (mineros, textiles, ferrocarrileros) Díaz se esforzaba por impedir lo inevitable, no sólo reprimiendo las huelgas sino también golpeando los gérmenes de una organización política que amenazaba confluir con el creciente movimiento obrero espontáneo. La decisiva participación del Partido Liberal Mexicano, ya clandestino y completamente revolucionario, en las luchas de 1906 y 1908, es testimonio del fracaso porfirista.

Así como la represión deslindó los campos entre el porfirismo y el Partido Liberal Mexicano, exigiendo de éste una redefinición estratégica, táctica y organizativa, el proceso de radicalización de los liberales aceleró también el deslinde interno de las corrientes que coexistían en el Congreso de 1901. En este proceso, Ricardo Flores Magón se coloca a la vanguardia de la corriente más radical, y en definitiva, hegemónica.

En 1906, la sociedad mexicana pone a la orden del día, definir el programa de una revolución que sustituya los llamados a “restablecer” los postulados de la Reforma y la Constitución de 1857. A esta necesidad política responde el magonismo con el Programa del Partido Liberal.

Desde el punto de vista de sus reivindicaciones, el programa formula el contenido social de una revolución burguesa. No se trataba de un documento estrechamente doctrinario sacado de lecturas anarquistas o socialistas; por el contrario, es el resultado de la profunda vinculación con el movimiento obrero y campesino que el Partido Liberal Mexicano había logrado a lo largo de cinco años de labor política.

Los magonistas formulan pues, un programa de reivindicaciones democrático burguesas, el cual se desarrolla del siguiente modo en el capítulo denominado "Capital y Trabajo":

21. Establece un máximo de 8 horas de trabajo y un salario mínimo en la proporción siguiente: \$1.00 para la generalidad del país, en que el promedio de los salarios es inferior al citado, y de más de un peso para aquellas regiones en que la vida es más cara y en las que este salario no bastaría para salvar de la miseria al trabajador.
22. Reglamentación del servicio doméstico y del trabajo a domicilio.
23. Adoptar medidas para que con el trabajo a destajo los patronos no burlen la aplicación del tiempo máximo y salario mínimo.
24. Prohibir en lo absoluto el empleo de niños menores de catorce años.
25. Obligar a los dueños de minas, fábricas, talleres, etc., a mantener las mejores condiciones de higiene en sus propiedades y a guardar los lugares de peligro en un estado que recte seguridad a la vida de los operarios".
26. Obliga a los patronos o propietarios rurales, a dar alojamiento higiénico a los trabajadores, cuando la naturaleza del trabajo de éstos exija que reciban albergue de dichos patronos o propietarios.
27. Obliga a los patronos a pagar indemnizaciones por accidentes de trabajo.
28. Declara nulas las deudas actuales de los jornaleros de campo para con los amos.
- 29 Adoptar medidas para que los dueños de tierras no abusen de los medieros.
30. Obligar a los arrendadores de campos y casas, que indemnicen a los arrendatarios de sus propiedades por las

mejores necesarias que dejen en ellas.

31. Prohibir a los patronos bajo severas penas, que paguen al trabajador de cualquier otro modo que no sea con dinero efectivo, prohibir y castigar que se impongan multas a los trabajadores o se les hagan descuentos de su jornal o se retarde el pago de la raya por más de una semana o se niegue al que se separe del trabajo el pago inmediato de lo que tiene ganado; suprimir las tiendas de raya.

32. Obligar a todas las empresas o negociaciones a no ocupar entre sus empleados y trabajadores, sino una minoría de extranjeros. No permitir en ningún caso trabajos de la misma clase se paguen peor al mexicano que al extranjero en el mismo establecimiento, o que a los mexicanos se les pague en otra forma que a los extranjeros.

33. Hacer obligatorio el descanso dominical.<sup>7</sup>

De Buen señala que sin duda alguna, en este documento se encuentra “la estructura básica del art. 123 constitucional, con algunas notables excepciones como son el derecho para constituir sindicatos y el derecho de huelga, la protección a los menores y a las mujeres trabajadores, etc.”<sup>8</sup>

Socialmente democrático-burguesa, la revolución que los magonistas proponen es, sin embargo, una revolución de nuevo tipo, en lo que se refiere a la dirección política. Se trata de conquistar estas reivindicaciones no sólo por la acción de los trabajadores, sino bajo su dirección. Se pretende que sea el propio pueblo quien realice sobre la marcha, las reformas necesarias. Es decir, una “revolución popular” que constituye un primer paso para una transformación más profunda.

<sup>7</sup> Silva Herzog, Jesús. *Breve Historia de la Revolución mexicana. Los antecedentes y las etapas maderistas*, México, s/e, 1972, p. 69.

<sup>8</sup> De Buen, Néstor. *Derecho del Trabajo*, México, Porrúa, 1991, p. 312.

Los magonistas no abandonan su ideología obrera, que les marca objetivos estratégicos irrenunciables, pero no están dispuestos tampoco a ignorar la realidad inmediata.

Si bien, la táctica de los magonista incluye tanto la participación en la lucha espontánea de las masas, orientada a darle un carácter revolucionario (Cananea, Río Blanco, etc.) como la preparación consciente ya planificada de grupos más o menos profesionales que debían desatar la lucha a plazo fijo (Jiménez, Acayucan, Las Vacas, Viesca, Palomas, etc.).

Cuando Ricardo Flores Magón describe a los obreros su condición "como la de los «únicos productores de la riqueza (que) sin embargo de todo carecéis. Mientras más producís más pobres sois y menos libres por la sencilla razón de que hacéis a vuestros señores más ricos y más libres», parece que estamos leyendo las palabras de Marx, igualmente certero es el manejo de las categorías económicas, poco frecuente en la literatura magonista".<sup>9</sup> "El capital, escribe Ricardo, es trabajo acumulado. La maquinaria, los edificios, los buques, las vías férreas, son trabajo acumulado, esto es, obra de trabajadores manuales e intelectuales de todas las épocas hasta nuestros días" y lo contrapone el salario, al cual califica como instrumento de la moderna esclavitud.

Si la participación acertada del magonismo en las luchas de 1906-1908, fortaleció al partido y colaboró a situar a la clase obrera como una fuerza antiporfirista importante, la impotencia del Partido Liberal Mexicano después de

---

<sup>9</sup> Carr, Barry. *La trayectoria política de Ricardo Flores Magón*, Quinto sol, México, 1983, p. 33.

1911, para desarrollar una política eficaz en el nuevo auge proletario, significa el debilitamiento acelerado del partido y propicia la inconsistencia política de las nuevas organizaciones obreras.

Durante el interinato de De la Barrera comenzaron a formarse en todo el país, agrupaciones de tipógrafos, mineros, albañiles, sastres, alijadores, obreros textiles, etc. que vendrían a constituirse en organismos más amplios de carácter gremial, regional y aún nacional. Promovida por estas organizaciones se desató huelga tras huelga; este amplio movimiento cristaliza en torno a la Casa del Obrero Mundial, fundada en julio de 1912.

## **2.2. El Artículo 123 Constitucional**

### **2.2.1. Redacción original y algunos conceptos revolucionarios**

Según Cavazos Flores “La aparición del derecho del trabajo, tuvo como antecedente indiscutible al abuso del hombre por el hombre, el aprovechamiento ventajoso del fuerte sobre el débil, el desprecio inhumano del económicamente poderoso sobre el indigente (...) luego, su finalidad suprema será necesariamente la de otorgar a la clase laborante mejores condiciones de trabajo.”<sup>10</sup> Sobre este tema Pablo González Casanova dice que: “A partir de 1917, fue promulgada la Constitución más avanzada de su tiempo con los artículos 27 y 123 tachados de «bolcheviques» por terratenientes, industriales y clero. Consagraban el reparto de tierras, los derechos de los trabajadores a la

---

<sup>10</sup> Citado por Fernández Arras, Arturo. Tesis inédita, UNAM, p. 226.



asociación y la huelga (...) como si en lo general y en lo futuro intentara reconocerlo y apoyarlo en demandas que él mismo calificaría de legítimas y justas, frente a los alarmados y agresivos patrones".<sup>11</sup>

Arturo Fernández opina que se trataba de una hábil táctica ya que "la preservación del Estado era lo primordial para sus autores. A partir de ella, el estado buscaría dirimir las luchas entre trabajadores y patrones",<sup>12</sup> y agrega que sin embargo, "se redujo el margen de maniobra de los gobiernos post-revolucionarios para adecuar los nuevos derechos a las condiciones económicas del país",<sup>13</sup> que indudablemente Carranza perdió el control del Constituyente de 1916-17, por ello fue posible imponer el artículo 123, mismo que Carranza aceptó para mantenerse en el poder.

La redacción original del Artículo 123 fue la siguiente:

## TÍTULO SEXTO

### "Del trabajo y de la previsión social"

Artículo 123. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de manera general, todo contrato de trabajo.

- I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas;
- II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas para las

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, pp. 226-227

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 227.

<sup>13</sup> *Ibid.*

mujeres en general y para los jóvenes menores de dieciséis años. Queda también prohibido a unos y otros el trabajo nocturno industrial; y en los establecimientos comerciales no podrá trabajar después de las diez de la noche;

III. Los jóvenes mayores de doce años y menores de dieciséis, tendrán, como jornada máxima, la de seis horas. El trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato;

V. Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos;

V. Las mujeres, durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto, disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por su contrato. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos;

VI. El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador será el que se considere suficiente, atendiendo las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades, que será regulada como indica la fracción IX;

VII. Para trabajo igual, debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad;

VIII. El salario mínimo, quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento;

IX. La fijación del tipo de salario mínimo y de la participación en las utilidades a que se refiere la fracción VI, se hará por comisiones especiales que se formarán en cada municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación que se establecerá en cada Estado;

X. El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que

se pretenda sustituir la moneda;

XI. Cuando por circunstancias extraordinarias, deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario, por el tiempo excedente, un ciento por ciento más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres consecutivas. Los hombres menores de dieciséis años y las mujeres de cualquier edad, no serán admitidos en esta clase de trabajos;

XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas;

XIII. Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos. Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego de azar;

XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aun en caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario;

XV. El patrón estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos, los preceptos legales sobre higiene y salubridad y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste,

que resulte para la salud y la vida de los trabajadores la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes;

XVI. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.;

XVII. Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos, las huelgas y los paros.;

XVIII. Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital: En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades, o, en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del gobierno. Los obreros de los establecimientos fabriles militares del gobierno de la República, no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al Ejército nacional;

XIX. Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y arbitraje;

XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del gobierno.

XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo;

XXII. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o

por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. Igualmente tendrá esta obligación cuando el obrero se retire del servicio por falta de probidad de parte del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él;

XXIII. Los créditos en favor de los trabajadores por salario o sueldos devengados en el último año, y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualquiera otros en los casos de concurso o de quiebra;

XXIV. De las deudas adquiridas por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrá exigir a los miembros de su familia, ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes;

XXV. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas del trabajo o por cualquiera de otra institución oficial o particular;

XXVI. Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero, deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante;

XXVII. Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes, aunque se exprese en el contrato:

a) Las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo.

b) Las que fijen un salario que no sea remunerador, a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

- c) Las que estipulan un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.
- d) Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados en esos establecimientos.
- e) Los que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.
- f) Las que permitan retener el salario en concepto de multa.
- g) Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente del trabajo y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o despedírsele de la obra.
- h) Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores.

XXVIII. Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios;

XXIX. Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación voluntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la prevención popular;

XXX. Asimismo, serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados.

Antes de la revolución de 1910 no existía en México Derecho del Trabajo ni previsión social; surge éste con la promulgación del Artículo 123 constitucional como Derecho social de los asalariados. Mario de la Cueva opina que: "La previsión social creada en nuestra constitución es un deber de los

patrones y deriva de la formación de las relaciones de trabajo; por eso tituló el Constituyente al Artículo 123, Del trabajo y de la Previsión Social".<sup>14</sup>

La prevención social que consagra el Artículo 123 en sus fracciones XII, XIV, XXIX y XXX, constituye un derecho social para los trabajadores y una obligación para los empresarios derivada de las relaciones laborales y del Estado mismo para que vigile y haga cumplir las obligaciones que les corresponden como patrones.

En el artículo 123 Constitucional, los constituyentes de 1917, anticiparon, con las ideas de la previsión social, lo que posteriormente se conocería como seguridad social

### **2.2.2. Fracción XXIX**

Esta fracción ha tenido varias formas y adiciones en el transcurso de la historia. La primera, además de afectar a la fracción XXIX, también afectó al artículo 73, fracción X y "tuvo por objeto federalizar la legislación laboral, en virtud de que se consideró que era inconveniente mantener leyes laborales distintas en cada Estado de la República".<sup>15</sup>

La reforma fue para declarar que "era de utilidad pública la expedición de la Ley del seguro Social". Otra de las reformas a esta fracción fue publicada el 31 de diciembre de 1974, por el presidente Luis Echeverría. En ella se

---

<sup>14</sup> De la Cueva, Mario. *Derecho mexicano del trabajo*, Porrúa, México, 1972.

<sup>15</sup> De Buen. *Derecho del Trabajo*, ed. cit., p.344.

“consagra el principio de igualdad laboral entre mujeres y hombres la preferencia de derechos de quienes son la única fuente de ingresos en su familia y el seguro de guarderías”.<sup>16</sup>

### **2.2.3. Reforma de 1929**

A partir de la Constitución de 1917, en la que se plasmó jurídicamente la necesidad de instituir la seguridad social, las entidades que constituían la federación fueron dotados de facultades para legislar en este aspecto de acuerdo a sus necesidades particulares. Esto trajo como consecuencia la creación de una gran variedad de conceptos jurídicos con alcances sociales diferentes.

En tal virtud, el precepto Constitucional de la Fracción XXIX, no obstante su limitación, provocó la inspiración hacia una Ley del Seguro Social, no sólo en nuestro país sino en toda América Latina (por ejemplo en Chile en 1925) y Europa; así, el 6 de septiembre de 1929 se promulgó una reforma a la Fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, base jurídica para la creación del Seguro Social con carácter obligatorio:

Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de enfermedad y accidentes y otros fines análogos.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> *Ibidem.*

<sup>17</sup> González Díaz, Gustavo. *El derecho y la seguridad social integral*, UNAM, México, 1978, p.88.



Como se recordará, el texto original de 1917 encomendó a los estados la expedición de Leyes de Trabajo, pero tales Códigos únicamente pudieron indicar –dada la insuficiente base legal– que los patrones podrían cumplir sus obligaciones sobre profesionales, contratando seguros en beneficio de sus trabajadores.

### **2.3. La Ley del Seguro Social de 1943. Su promulgación. Líneas generales y seguros incluidos y el avance hacia la seguridad social**

Existen diversos antecedentes mexicanos en materia de Seguridad Social; un ejemplo de ello son las leyes de José Vicente Villada y del General Bernardo Reyes en la primera época del presente siglo, así como las legislaciones del período revolucionario de los Estados de Jalisco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.

A nivel constitucional, como hemos visto, fue la fracción XXIX del artículo 125, la que reconoce su necesidad y establece la utilidad de constituir cajas de seguros populares para asumir las consecuencias de la invalidez, la cesación involuntaria en el trabajo y demás riesgos inherentes a las relaciones obrero-patronales. Es en 1929, cuando se declaró la utilidad pública que brindaría la expedición de la Ley del Seguro Social.

El gobierno trató, en varias ocasiones, de crear una ley que proporcionara Seguridad Social a México. De esta manera, por decreto del 27 de enero de 1932, publicado en el Diario Oficial de Federación, el Congreso de

la Unión otorgó facultades al Ejecutivo Federal para que expidiera la Ley del Seguro Social obligatorio, en un plazo que terminó el 31 de agosto de ese mismo año, al no cumplirse lo anterior debido a acontecimientos políticos que culminaron con la renuncia del presidente de la República, Pascual Ortiz Rubio, presentada el 2 de septiembre de 1932.

Después, cuando era presidente el Gral. Abelardo L. Rodríguez, por medio de la oficina de prevención social asignó, en febrero de 1934, una comisión encargada de elaborar la Ley del Seguro Social, que se encargó de establecer los principios generales que normaban el proyecto de Ley, determinando las bases e instituciones que debían organizarse sin fines lucrativos, así como administrarlo y financiarlo en forma tripartita, con el mismo resultado de sus predecesores.

Al finalizar el gobierno de Lázaro Cárdenas, el 27 de diciembre de 1938, se envió al Congreso de la Unión un proyecto de la Ley del Seguro Social, que se encargaba de los riesgos de enfermedad y accidentes de trabajo, de enfermedades no profesionales, maternidad, vejez e invalidez y desocupación involuntaria; así como la creación, con personalidad jurídica propia, de un organismo descentralizado al que se llamó Instituto de Seguros Sociales, con domicilio en la Ciudad de México, Distrito Federal.

Este organismo se encargaría de aplicar su reglamento, recaudar cuotas, celebrar contratos, adquirir bienes, organizar sus dependencias, etc. Sus funciones se enfocaban a las prestaciones individuales y colectivas que consistían en la indemnización o previsión de los riesgos antes mencionados,

teniendo el mismo éxito que los anteriores, ya que el Congreso nunca llegó a discutirlo y con el pretexto de que debió elaborarse un proyecto más completo que tuviera como base esencial un buen estudio de actuariado social.

Posterior a esto, al comenzar el gobierno del Gral. Manuel Ávila Camacho y cumpliendo la promesa que hizo durante su campaña presidencial "que si ganaba las elecciones expediría la Ley del Seguro Social", nombra al Lic. Ignacio García Téllez, Secretario del Trabajo y Prevención Social, quien dio origen al Departamento de Seguros Sociales para que, en los Diarios Oficiales de los días 2 a 18 de junio de 1941, se publicaran los acuerdos presidenciales que ordenaban la formación de una comisión técnica encargada de redactar un proyecto de Ley.

Dicha comisión analizó el anteproyecto, elaborado por la Secretaría del Trabajo, el cual fue presentado en la Oficina Internacional del Trabajo y en la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, efectuada en Santiago de Chile en 1942, ambos organismos dan una opinión favorable del proyecto y el 31 de diciembre de 1942 el Congreso de la Unión aprueba la existencia de la Ley del Seguro Social, ordenando que entrara en vigor el 15 de enero de 1943.

Después de todos los esfuerzos realizados, se logró la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social y consecuentemente, el 14 de mayo de 1943, se publica en el Diario Oficial su reglamento en lo referente a la inscripción de trabajadores y patrones.

El Seguro Social, según esta Ley, sólo es susceptible de aplicarse a la clase trabajadora que percibe un salario o sueldo, las razones desde nuestro

punto de vista, obedecen a dos situaciones:

- a) Se protege a la clase trabajadora por considerarla económicamente débil, pero quienes contribuyen directamente a la prosperidad del país, y
- b) Por la contribución tripartita obligatoria, para garantizar la estabilidad y permanencia del sistema, es decir, mientras existiera la relación de trabajo, estaba garantizada la contribución, que no sucedía con aquellas personas que no desempeñaban un trabajo personal subordinado, lo que implicaba una dificultad para el cobro de las cuotas en el naciente sistema.

La transcripción de estos aspectos de la iniciativa obedece a que encierra la filosofía de la creación del seguro social en México, porque fue precisamente la falta de capacidad económica del trabajador para el ahorro individual y su necesidad de protección en su acepción más amplia, lo que dio origen a su creación, ya que los salarios de esa época, como en la de ahora, no permiten al trabajador hacerlo por cuenta propia, por eso la participación –como se dijo anteriormente– debería y debe ser tripartita, de lo contrario, se estaría hablando de seguros individuales que, por su propia naturaleza, son egoístas y tienen fines de lucro.

Son también por las razones antes expuestas, que el Seguro Social quedó estrechamente vinculado al Derecho del Trabajo; sin embargo, se contempló dentro del mismo ordenamiento los seguros facultativos para la

incorporación de los trabajadores no asalariados que, por la razón anterior, se condicionaba su incorporación al cumplimiento de determinadas medidas y aunque en principio no tuvieron éxito, lo importante es que se dejaba la posibilidad de incorporar a aquellas personas no sujetas a una relación de trabajo.

En las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial (1944) se suscitaron una serie de declaraciones de derechos sociales emitidas por múltiples organizaciones internacionales a las que nuestro gobierno se adhirió, ya sea en forma individual o a través del Instituto Mexicano del Seguro Social (que era de reciente creación); entre las que se pueden destacar la Declaración de Filadelfia (1944), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), la participación en el Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social que tuvo su sede en México (1945); también se adhirió a varias de las resoluciones de las Conferencias de la Asociación Internacional de Seguridad Social entre otras más, documentos de los que el recién creado IMSS se sirvió para ir forjando su doctrina de Solidaridad Social, que con el paso de los años lo fue logrando al ampliar sus servicios a un mayor número de la población e incorporando paulatinamente a través de su legislación a los trabajadores no asalariados como los del campo.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> En agosto de 1954, expidió el acuerdo de implantación del régimen del Seguro Social campesino en los estados de Baja California, Sonora, Sinaloa y se formula el reglamento que establecía las modalidades del régimen del Seguro Social para los trabajadores del campo en esos estados (ver Diario Oficial del 27 de agosto de 1954) Su implantación no tuvo gran éxito por la dificultad que implicaba la captación de sus recursos debido a la dispersión de estos sujetos.

## **2.4. La Ley del Seguro Social de 1973**

### **2.4.1. Seguro Social**

Aún cuando la situación económica en los países desarrollados era adversa en la década de los setenta, caracterizada por un mercado de trabajo prácticamente estancado que repercutía directamente en las instituciones de seguridad social, además del agotamiento manifestado en el Estado Benefactor en esa misma época. En nuestro país en la misma década se promulgaba una nueva Ley del Seguro Social en 1973, la cual vino a abrogar a la de 1943. Esta Ley de 1973, representa una transformación de gran importancia, especialmente en dos aspectos:

1. “El nuevo ordenamiento permitía ampliar el número de beneficios del Seguro Social al establecer el sistema de beneficiarios del Seguro Social al establecer el sistema de incorporación voluntaria y la inclusión de grupos no asalariados que quedaron comprendidos en el artículo 13, quedando sujeta su incorporación al régimen obligatoria a la fecha y modalidades que el Decreto del Ejecutivo Federal estableciera”.
2. “La inclusión de los llamados Servicios Sociales que vienen a beneficiar a las personas que no tienen capacidad contributiva para incorporarse al Seguro Social”.

Los servicios sociales que comprendían los rubros de acuerdo al artículo

232, eran: las Prestaciones Sociales y Servicios de Solidaridad. Las primeras ya las otorgaba el Instituto desde muchos años antes de que se autorizaran.

En 1947 se dieron las primeras reformas a la Ley de 1943, vinculadas a las prestaciones sociales. Al reformarse el artículo 128 respecto a las reservas del seguro de invalidez, vejez, cesantía, y muerte, para ser utilizadas parte de ellas, en la adquisición o construcción de hospitales, dispensarios, laboratorios, casas de maternidad entre otras, ampliando estos aspectos, se da la otra reforma en 1949 al artículo 77, que permitía al Instituto realizar actividades de previsión social, tendientes a la previsión de estados de invalidez y que se fueron ampliando a través de los años hasta incluir prestaciones sociales y culturales.

En enero de 1956 se informa sobre el establecimiento de las Casas del Asegurado sede de los Clubes de Aseguradoras ya existentes. Con la expedición del Reglamento de los servicios de habitación, previsión social y la prevención de invalidez el IMSS, en agosto de 1956, se consolida el desarrollo de las Casas de la Asegurada y se marca el inicio de manera institucionalizada de las prestaciones sociales. Por eso en el Decreto Presidencial del 2 de Agosto de 1956 de Don Adolfo Ruiz Cortinas, con las reformas a los artículos 51 fracc. IV. 77 y 107 deja firmemente asentadas las prestaciones sociales que tanto habían beneficiado a la población en general.

Así se plasma en el artículo 234 una lista de prestaciones sociales, que el instituto brindaría para elevar el nivel de vida en la sociedad, fomentar la salud y prevenir enfermedades y accidentes (artículo 233). Dada la importancia

que reviste este tipo de prestaciones para la sociedad en general se transcribe la disposición:

1. Promoción de la salud difundiendo los conocimientos necesarios a través de cursos directos y del uso de medios masivos de comunicación.
2. Educación higiénica, materno infantil, sanitaria y primeros auxilios.
3. Mejoramiento de la alimentación y la vivienda.
4. Impulso y desarrollo de actividades culturales y deportivas, en general de todas aquellas tendencias a lograr una mejor ocupación del tiempo libre.
5. Regulación del estado civil.
6. Cursos de adiestramiento técnico y de capacitación para el trabajo a fin de lograr la superación del nivel de ingresos de los trabajadores.
7. Centros vacacionales y de readaptación para el trabajo.
8. Superación de la vida en el hogar, a través de un adecuado aprovechamiento de los recursos económicos, de mejoras prácticas de convivencia y de unidades habitacionales adecuadas.
9. Establecimiento y administración de velatorios, así como otros servicios similares; y los demás, útiles para la elevación del nivel de vida individual.

El Instituto Mexicano del Seguro Social se encarga de brindar estas prestaciones sin comprometer la eficacia de los servicios del régimen obligatorio, siempre que la fuente de financiamiento es la del ramo del seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte (artículo 235).



## 2.4.2. Seguridad Social y solidaridad

Los servicios de solidaridad están comprendidos dentro de los servicios sociales, los cuales permiten hacer extensivos los beneficios de la Seguridad Social a grupos marginados. Otorgándolos se “refleja (...) el tránsito del régimen de seguros sociales al de seguridad social”.<sup>19</sup>

El artículo 237 manifiesta que el “Instituto organizará, establecerá y operará unidades médicas destinadas a los servicios de solidaridad social, los que serán proporcionados exclusivamente en favor de los núcleos de población que por el propio estado de desarrollo del país, constituyen polos de profunda marginación rural y urbana, que el Poder Ejecutivo determine como sujetos de solidaridad social”. Básicamente los servicios prestados por el Instituto a través de la solidaridad son la asistencia médica, farmacéutica y, si es necesario, hospitalaria.

No se maneja de igual forma el régimen de financiamiento para los servicios sociales. Es decir, en el caso de las prestaciones Sociales, sus costos serán a cargo de una parte del remanente de la rama de aseguramiento del IVCM, conforme lo determine la Asamblea General del Instituto.

En cuanto a los servicios de solidaridad, la Federación, el Instituto y los beneficiarios será su fuente de financiamiento, estos últimos contribuyen aportando en efectivo o realizando trabajos personales.

Las dos prestaciones constituyen la denominada “deslaboralización de la

---

<sup>19</sup> De Buen, Néstor. *Seguridad Social*, Porrúa, México, 1995, p. 37.

seguridad social".<sup>20</sup>

Su importancia se ha reflejado a lo largo de los años de nuestra historia, en especial en la devaluación monetaria de 1976, cuando además de la devaluación de nuestra moneda, la fuga de capitales afectaba considerablemente en la inflación, a pesar de las alianzas para evitar el alza de los salarios, motivando el subsidio de productos básicos y la ampliación de los servicios de solidaridad social.

### **2.4.3. Las pensiones en la Ley de 1993**

Después de un año y medio de dar a conocer la creación del Seguro de Retiro surge otra iniciativa del Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley del Seguro Social, aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 20 de julio de 1993.

En sus páginas se habla con insistencia sobre la crisis que nos azotó en los años ochenta, cuando los altos niveles de inflación se veían reflejados en la economía popular y el alto índice de desempleo, además del insuficiente aumento en los salarios. Lo cual repercutía en las finanzas de los Organismos de Seguridad Social, entre ellos, el Instituto Mexicano del Seguro Social el cual "basa su ingreso en los niveles de empleo y el monto salarial de los trabajadores, factores que ponen en riesgo su equilibrio financiero. Ante tal situación fue necesario aumentar las cuotas obrero-patronales y el tope máximo

---

<sup>20</sup> Citado por De Buen, Néstor. *op. cit.*

de la base de cotización, así como ampliar la base de cotización para evitar a futuro problemas de desfinanciación, operación y servicios".<sup>21</sup>

Estas circunstancias son las que originaron la reforma, la cual parece tener dos vertientes: consolidar el equilibrio financiero del Instituto Mexicano del Seguro Social y actualizar al Instituto como Organismo Fiscal Autónomo. Para ello era necesario incrementar las cuotas obrero-patronales o patronal exclusivamente, como fue en el caso del Seguro de Riesgos de Trabajo, donde se modificó el Artículo 79 de la Ley del Seguro Social (1973) a efecto de incrementar todas y cada una de las primas de riesgo de las empresas.

En ese incremento no fueron consideradas las medidas de seguridad e higiene con las que cuentan algunas empresas a las que no tenía que aumentarse esta prima, reflejando con ello la inexistencia de estímulos a las empresas que cumplen con la normatividad para bajar su índice de frecuencia y de gravedad de los riesgos de trabajo.

Este incremento también afectó a las empresas que tomaron todas las medidas de seguridad e higiene apropiadas a su actividad para bajar su índice de siniestralidad y por ende el pago de su prima, propiciando que dejaran de interesarse en continuar invirtiendo en medidas de seguridad en perjuicio de sus propios trabajadores.

En cuanto al Seguro de Enfermedades y Maternidad, también hubo incremento en el pago de cuotas obrero-patronales al Instituto. Las cuotas

---

<sup>21</sup> Citado por Guadalupe Zamora Núñez, *El modelo Neoliberal y su repercusión en la Seguridad Social en México*, Tesis inédita, UNAM.

obreras pasaron de un 3.000% a 3.125%, y las patronales de un 8.400% a un 8.750%.

Por su parte, el incremento en la rama de seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte causó gran polémica en el sector empresarial, ya que por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1990, los porcentajes a cubrir por cuotas obrero-patronales en esta rama de Seguro de 1991 a 1995, serían con un aumento gradual en los porcentajes de pago de cuotas.

No obstante, con las reformas de 1993, se señala un nuevo incremento gradual a las cuotas en esta rama de seguro, a partir de 1994 y hasta 1996. Aunque no se señala en dicha reforma el porcentaje a cubrir de julio a diciembre de esta rama de seguro, reflejando la falta de previsión en los programas y acciones a seguir en el Instituto.

Ampliar la base de cotización fue un duro golpe tanto para las empresas y los trabajadores, al quedar incluida dentro del salario base de cotización conceptos que estaban excluidos del mismo o estableciendo límites a otros.

Finalmente, con el aumento de estas cuotas se deduce que la reforma obedeció sólo a fines recaudatorios que impactaron negativamente en el aspecto financiero de las empresas, ya que con estos aumentos en las cotizaciones no se logró el equilibrio financiero del Instituto, pero sí dejaba a futuro aportaciones más altas en beneficio de quienes las administrarían.

El otro objetivo de la reforma fue actualizar al "Instituto como Organismo Fiscal Autónomo"; de ese modo se devuelve al Instituto la facultad de practicar

inspecciones domiciliarias<sup>22</sup> y en su caso de determinar las bases de su liquidación, así como la actualización y recargos que se generen por incumplimiento por parte del patrón, sobre todo cuando el trabajador lo notifique al Instituto o a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Tratándose específicamente del Seguro de Retiro<sup>23</sup>.

## **2.5. Antecedentes de la reforma de 1997**

### **2.5.1. La crisis económica de México de 1994**

La crisis que México sufrió en diciembre de 1994, es un claro ejemplo de los daños que puede provocar el proyecto neoliberal. Las causas de esa crisis podrían ser múltiples, entre ellas las más conocidas son:

- Un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, financiada por la entrada indiscriminada del llamado capital volátil o golondrino, que por lo general se inscribe en el juego de la Bolsa de Valores.
- Financiamiento de proyectos de largo plazo con instrumentos de corto plazo; que se permitiera, más allá de lo prudente, la aparición real del tipo de cambio; y que frente a cambios drásticos en las condiciones internas y externas las políticas financieras, hayan reaccionado lentamente o en un sentido muy riesgoso, como en la dolarización de la deuda de la deuda interna que supuso, el crecimiento de los Tesobonos.
- La caída del ahorro interno, privilegiando el ahorro externo. Afirma Zedillo que mientras que el 1988 los mexicanos ahorraban 22% del producto nacional, esa

---

<sup>22</sup> Con la creación de este artículo en 1992, la facultad de realizar estas inspecciones por los motivos antes señalados era exclusivamente de la Secretaría de Hacienda, no obstante que se trata de un seguro estipulado en la Ley del Seguro Social.

<sup>23</sup> Artículo 183-G

proporción fue reduciéndose año tras año, hasta llegar al 16% en 1994.<sup>24</sup>

- Incremento de las tasas de interés externo, que incrementó el monto de la deuda.

Con respecto al déficit de la balanza comercial de la economía, “reflejada en el exceso en las importaciones de bienes y servicios en relación con las exportaciones mexicanas”. Incluso, en 1994 alcanzó un nivel casi de 29.500 millones de dólares. Es decir, más de 7% del PIB. Por ello, era necesario cambiar de estrategia, buscando los mecanismos para lograr un ahorro interno, público y privado. Es uno de los más importantes objetivos en los que se centran las políticas de la actual administración.<sup>25</sup>

Con esa estrategia de política económica se emite la creación del Nuevo Sistema de Pensiones y con éste la creación de las Afores y Siefores, las cuales se encargarán de administrar los recursos de aportaciones de los seguros que integran el régimen. La clase asalariada fue la más afectada con el impacto de esta crisis económica. Además de que es ella donde el nuevo sistema para el retiro expresa los postulados del proyecto neoliberal. Otra de las causas oficiales de la crisis de diciembre de 1994 fue que al inicio de ese año:

La combinación de acontecimientos políticos adversos, la elevación de las tasas de interés en Estados Unidos y la

---

<sup>24</sup> Cfr. Extractos del mensaje sobre el Primer informe de gobierno del Presidente Ernesto Zedillo en el Mercado de Valores” en *Revista de Nacional Financiera*, núm. 10, octubre, México, 1995, p. 4.

<sup>25</sup> Cfr. Banco de México, *Programa de acción para reforzar el acuerdo de unidad para superar la emergencia económica*, México, 1995.

preocupación de los inversionistas acerca de la viabilidad del régimen del tipo de cambio y del déficit de la cuenta corriente, empezaron a crear presiones en los mercados cambiarios y financiero. Para frenar estas presiones las autoridades elevaron las tasas de interés, colocaron un mayor número de Tesobonos (bonos indizados al tipo de cambio), ejercieron mayor flexibilidad cambiaria dentro de la banda e hicieron uso de las reservas internacionales. Sin embargo, estas acciones tranquilizaron al mercado solamente hasta principio de noviembre. A mediados del mes, nuevas presiones en el mercado y eventos políticos produjeron una caída sustancial de las reservas internacionales, que terminó en una crisis cambiaria y condujeron a la flotación del nuevo peso el 22 de diciembre.<sup>26</sup>

No hubo correcciones a estos problemas, el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari ya no se preocupó por ello. Era necesaria la devaluación del peso frente al dólar, no obstante no se realizó, de ahí, el error de diciembre de 1994.

Uno de los efectos inmediatos se deja ver en la pérdida al acceso adicional a los recursos financieros y, sobre todo, en la salida masiva de capitales y para revertir ese efecto negativo, se realiza un ajuste cambiario, ~~ganándose un alza significativa de las tasas de interés para retener los capitales.~~

A principios de 1995 los inversionistas retiraban su dinero. Incluso casi se llegó a la quiebra financiera y económica. Entonces, surge otro programa de ajuste, "estructurado para cumplir con el objetivo inmediato de detener la salida de capitales y de la en cierta medida, estabilidad en los mercados cambiario y financiero". También se intenta corregir otra de las causas del desequilibrio acumulado de la cuenta corriente de la balanza de pagos, bajar la inflación y

---

<sup>26</sup> *El mercado de valores*, Semanario de Nacional Financiera, Año. LV, N0. 3, marzo, 1995, p. 6.

cuidar la planta productiva y el empleo.

Para lograr disminuir “la inercia económica del déficit de cuenta corriente”, era necesaria una reordenación de la producción y consumo nacional, a pesar de que en poco tiempo repercutirían gravemente en nuestro bienestar social.

Algunas de las medidas que contenía dicho programa de ajuste comprendían la restricción del salario, la modificación al alza de las tarifas del sector público y el incremento de la tasa del Impuesto al Valor Agregado.

En cuanto a la situación en que se encontraban los ahorradores extranjeros, por eso fue necesario recurrir a la relación económica y comercial del Tratado de Libre Comercio. Por su parte los Estados Unidos apoya al gobierno mexicano con un crédito de 20 mil millones de dólares y se logra reunir, además de los organismos multilaterales, un paquete conjunto de aproximadamente 50 mil millones de dólares.

Las facturas petroleras fueron comprometidas como garantía; el Fondo Monetario Internacional se encargó de supervisar estrictamente la economía mexicana. Junto con esto estaba el compromiso de acelerar la venta de empresas paraestatales, además de promover el ahorro interno.

Hay que agregar que en los primeros meses de esta crisis, el Seguro Social anunciaba la pérdida de más de novecientos mil trabajos. El desempleo llegó casi al 7%. El tipo de cambio frente al dólar llegó hasta \$7.50. Pero, sobre todo, la crisis económica de 1994 propició la disminución de los salarios y la pérdida del poder adquisitivo.



### **2.5.2. La Asamblea del IMSS (enero de 1994)**

En 16 de enero de 1994, Genaro Borrego Estrada, Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, informó que el instituto había iniciado una reestructuración de su administración, mediante la desconcentración de funciones a nivel regional, para mejorar la calidad de los servicios.

A partir del diagnóstico presentado por el Director General, la Dirección Jurídica realizó un estudio sistemático de la Ley del Seguro Social, con el fin de contar con elementos suficientes de análisis, que fueran un apoyo concreto para quienes estaban involucrados directamente en la elaboración de las propuestas tendientes a reformar la Seguridad Social en su conjunto y al IMSS, en lo particular.

A partir del mes de marzo del mismo año se integraron grupos interdisciplinarios de trabajo para estudiar y elaborar proyectos de reforma y adición a la Ley del Seguro Social. Los temas fueron los esquemas de financiamiento de los seguros de enfermedades y maternidad, así como de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; la redefinición de la forma de calcular la siniestralidad en el seguro de riesgos de trabajo, con el propósito de incentivar a las empresas a que inviertan en la prevención de las enfermedades y accidentes de trabajo; las mejoras a la atención médica que presta el IMSS; la fusión del seguro de guarderías con los servicios sociales; la ampliación de la cobertura del seguro de enfermedades y maternidad; la redefinición de las formas de acceso al régimen obligatorio y el replanteamiento

de los regímenes modificados.

En forma paralela a los trabajos que realizaba la Comisión Tripartita para el fortalecimiento del IMSS y como órgano técnico jurídico al Director General del Instituto, esta Dirección elaboró diversos estudios que precisaron algunos aspectos jurídicos de las conclusiones presentadas al Presidente de la República en treinta puntos de la Propuesta Obrero-Empresarial de Alianza para el Fortalecimiento y Modernización de la Seguridad Social.

El día nueve de noviembre de 1995, el Titular del Ejecutivo envió al H. Congreso de la Unión la iniciativa de Ley del Seguro Social, que sintetizaba los trabajos de las Comisiones Tripartitas y contenía los treinta puntos de la Alianza para la Modernización del Instituto Mexicano del Seguro Social.

La Cámara de Diputados, que conoció la iniciativa como Cámara de Origen, recibió el documento y lo turnó a las comisiones de Trabajo y Previsión Social, y de Seguridad Social, las cuales en forma conjunta, se abocaron al estudio y análisis del mismo. A efecto de elaborar el dictamen correspondiente, estas comisiones realizaron numerosas reuniones con expertos, las organizaciones sociales y sindicales interesadas, así como funcionarios públicos del Instituto y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Como resultado de estos trabajos y de la intensa negociación llevada a cabo entre las diversas fracciones parlamentarias, se presentó al pleno un dictamen aprobatorio de la iniciativa, que contenía más de sesenta modificaciones propuestas por el Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática. Hay que resaltar la

activa participación de la diputación obrera del Partido Revolucionario Institucional, que propuso la mayoría de las adecuaciones a la iniciativa original. Con esta labor se enriqueció el proyecto de ley y se ratificaron los principios rectores de la seguridad social: universalidad, justicia social, solidaridad, redistribución del ingreso y tutela de los derechos de los trabajadores.

El día 7 de diciembre se procedió a la discusión del dictamen y proyecto de la ley en el pleno de la Cámara de Diputados. Conviene destacar que el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social y otras organizaciones sindicales expresaron su apoyo a la ley, que fue aprobada con doscientos ochenta votos a favor.

Una vez votada favorablemente se remitió la minuta de ley al Senado de la República, que en la sesión plenaria del doce de diciembre la aprobó con noventa y seis votos a favor y consecuentemente la envió al Ejecutivo par su promulgación y publicación.

---

Los cambios que se realizaron al sistema de pensiones apuntan a beneficiar a las generaciones futuras, mediante el sistema de capitalización individual, que convierte al asegurado en propietario de los recursos que se utilizarán para financiar su pensión, pretendiendo que las generaciones presentes tengan garantizados sus derechos. Asimismo, a través de esta reforma se consolidan los seguros de enfermedades y maternidad, así como guarderías y prestaciones sociales.

### 2.5.3. El diagnóstico de la Dirección General del IMSS (enero de 1995)

Entre los fines del Instituto Mexicano del Seguro Social se encuentran proveer la garantía de compensar la pérdida de capacidad de trabajo y asegurar los medios económicos para subsistir dignamente y se establecieron, para completar tal propósito, los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

Para lograr los anteriores objetivos el director general de IMSS, Genaro Borrego, al rendir su informe ante la LXXV Asamblea General Ordinaria de julio de 1994 indicó: "Tenemos la obligación de profundizar en el carácter público y sentido solidario del IMSS, aumentar su cobertura, mejorar y modernizar los servicios, otorgar pensiones dignas y suficientes ".<sup>27</sup>

Dentro de la misma reunión hizo saber que al finalizar la gestión del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, "se entregaría un Seguro Social financieramente sano, que tendrá la inversión en reservas monetarias, en términos reales, más importantes que se haya efectuado (...) y que ese mismo año se obtendrá un remanente aproximado de 3, 354 millones de nuevos pesos, superior en 387 millones a lo estimado (...) se aleja así de una situación delicada fortaleciéndose para cumplir con su cometido: ser instrumento indispensable de paz social, estabilidad y justicia ".<sup>28</sup>

El 25 de enero de 1995, en el marco de la septuagésima sexta asamblea

---

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> *Cuestión social*, N° 34, otoño-invierno, IMSS, 1994, p. 5.

General del IMSS, el presidente de la República, Ernesto Zedillo, dio instrucciones para realizar un diagnóstico objetivo, sereno, profundo y realista que permita acometer los nuevos retos de la seguridad social que demandan los mexicanos.

Asimismo, el presidente invitó a todos los sectores a participar en el análisis del diagnóstico con espíritu constructivo, a fin de contar con todos los elementos para dar un nuevo impulso al Instituto y elevar siempre la calidad de los servicios. Es importante señalar que en dicho análisis aunque no abiertamente, descubrimos que se intenta justificar la privatización y la intervención de los bancos. Por lo menos en los cinco principios básicos que debían tomarse en cuenta para la realización de dicho diagnóstico:

- El sistema de seguridad social mexicano no se privatizará
- No debe haber más cargas a los trabajadores y a las empresas en cuanto a sus aportaciones al IMSS.
- Se deben explorar mecanismos para conciliar las finanzas sanas del Instituto con la viabilidad de los ramos de aseguramiento.
- Se debe procurar la ampliación de la cobertura del Instituto y estimular su papel como promotor del empleo y la productividad.
- El proyecto hacia la Nueva Era del IMSS debe contar con el consenso de la clase trabajadora del país.

Con respecto a las pensiones en el ramo de enfermedades y maternidad se manifestó que deben "tener la capacidad de crecer al menos al ritmo que la misma población lo hace, mejorar la calidad y oportunidad de la atención y

reafirmar el sentido humano de la misma con un enfoque moderno”.<sup>29</sup>

Este ramo es fuerte, pero existen debilidades que generan inconformidad entre derechohabientes y prestadores de servicios, junto con la “necesidad de garantizar su viabilidad financiera, obligan a una transformación que preserve los derechos de los trabajadores de México y que les brinde una atención acorde a los principios que le dieron origen al instituto”.<sup>30</sup>

Los recursos con que cuenta actualmente este ramo son insuficientes para continuar dando el servicio con la cobertura y calidad adecuada. De no modificarse las condiciones actuales, se prevé un déficit permanente, lo que se acentúa ante la imposibilidad de que el ramo de Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte continúe apoyando a Enfermedades y Maternidad.

El ramo de Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte, que dio inició en 1944, como un instrumento financiero capaz de garantizar niveles mínimos de bienestar a un amplio sector de la población, al momento en que, por razones de edad o invalidez, se retiraran de la vida laboral. Asimismo, preveía el otorgamiento de una pensión digna para los familiares del pensionado que les sobreviviesen. Este seguro se creó bajo una estructura de fondo colectivo e inició operaciones con una cuota del 6% sobre el salario de cotización de cada trabajador, definiéndose las pensiones como montos nominales fijos, sin prever ajustes por inflación.

Como resultado de la inflación de los años setenta y ochenta, las

---

<sup>29</sup> Instituto Mexicano del Seguro Social, *Memorias*, IMSS, 1996, p.204.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

pensiones, al no tener un mecanismo de indicación, sufrieron un fuerte rezago que afectó considerablemente los ingresos reales de los pensionados. Este desajuste, que atentó contra los principios esenciales de la seguridad social, se corrigió parcialmente en 1989, creando pensiones dinámicas proporcionales al salario. La cuantía mínima se ligó al salario mínimo para actualizarse automáticamente. De esta forma, los montos de las pensiones y los beneficios del seguro se incrementaron sustancialmente. “En especial en los últimos años, se incrementó el monto de las cuantías mínimas, pasando de ser cerca del 3.5% de un salario mínimo del D.F. en 1989, al 100% del mismo a partir del primero de enero de 1995. En el caso de la pensión de viudez, en el mismo lapso, la pensión se incrementó a 90% del salario mínimo, cuando era del 20%”.<sup>31</sup>

A pesar de que se pueda considerar que las pensiones no son suficientes, debe mencionarse que “en la actualidad todos los pensionados reciben, en términos reales, más de lo que aportaron”.<sup>32</sup>

Los recursos para el seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte se obtienen por contribución de 8.3 % del salario de cotización que se distribuye de manera tripartita.<sup>33</sup>

La aplicación de las cuotas para 1995, también como porcentaje del salario de cotización, se reparte de la siguiente forma:

---

<sup>31</sup> *Ibidem.*

<sup>32</sup> *Ibidem.* p. 205.

<sup>33</sup> En 1996 llegó a ser del 8.5%, como lo prevé la ley.

“Invalidez y Muerte,	3.0%
Vejez y Cesantía en edad avanzada,	2.8%
Servicios médicos a pensionados,	1.5%
Gastos de administración,	0.6%
Prestaciones sociales,	0.4% <sup>34</sup>

Dentro de las principales fortalezas del ramo se deben mencionar las siguientes características:

- Fomenta un sentido solidario entre generaciones al funcionar, en la práctica, como un Sistema de Reparto. Actualmente, las pensiones en curso se cubren con las aportaciones de los asegurados en edad activa. Esta transferencia de recursos entre generaciones promueve el fortalecimiento de la responsabilidad que tiene la sociedad para con los sectores más desprotegidos. En una actitud solidaria, los trabajadores en activo financiaran las pensiones de los trabajadores retirados.
- Tiene 50 años de experiencia operativa. Se cuenta con una amplia red de servicio que recauda y administra los recursos de casi 10 millones de cotizantes y que beneficia a más de 1,400,000 pensionados y sus familias.
- Fue el primer seguro de retiro en México que llegó a grandes núcleos de población.

---

<sup>34</sup> *Ibid.*



El análisis de las debilidades del ramo de IVCM debe cubrir tanto la situación financiera como la organización del seguro, poniendo especial interés en la estructura de incentivos que presenta para los trabajadores y los patrones.

La disminución de las probabilidades de muerte a través del tiempo determina que las esperanzas de vida cambien gradualmente. Mientras que en 1960 la esperanza de vida a los 65 años de edad era de 12.9 años para los hombres y de 13.4 para las mujeres, actualmente es de 18.6 años para los hombres y 20.7 para las mujeres. Para el año 2030 se estima que la esperanza de vida para la misma edad sea de 19.61 años para los hombres y de 21.49 años para las mujeres.<sup>35</sup>

Adicionalmente, para prever completamente los impactos en el sistema derivados de los cambios demográficos, es necesario considerar el estado civil del pensionado y, en caso de estar casado, la edad de la esposa para determinar de manera realista el modo de la pensión por viudez.

---

El IMSS estima que la probabilidad de que un trabajador de 65 años este casado (o tenga una concubina) es de 85.7% y que la edad de ella será, en promedio, de 55 años.

Con base en todo lo anterior podemos decir que el Instituto, en promedio, mantiene por cada cotizante una pensión de vejez o cesantía durante 18 años, y la correspondiente de viudez por 12 años más. Es decir, se espera que por cada trabajador en activo que llegue a los 65 años, el IMSS cubrirá una pensión

---

<sup>35</sup> Las esperanzas de vida se refieren a tablas longitudinales.

durante 30 años, cuando algunos de estos trabajadores sólo cotizaron durante 10 años (que es el mínimo establecido por la ley) y el promedio de cotización es de 23 años.

Considerando este contexto demográfico, el IMSS ha elaborado proyecciones financieras y actuariales sobre la evolución del ramo de IVCM, conservando su actual esquema de beneficios y aportaciones (sin incrementar las pensiones como proporciones del salario mínimo).

El Sistema de Ahorro para el Retiro constituye el quinto ramo del aseguramiento del Instituto, siendo complementario a la pensión del ramo de IVCM. Desde su creación ha enfrentado problemas administrativos tales como trabajadores con diversos números de registro, falta de oportunidad y eficacia en el registro de las cuentas individuales, problemas de fiscalización y otros que ya se resuelven a través del nuevo organismo CONSAR. Por otra parte, para el sistema bancario resulta poco atractivo manejar cuentas de trabajadores de bajos ingresos, ya que les genera muy poca utilidad.

Otro problema que enfrenta el SAR es que para alcanzar una pensión el 100% del último salario es necesario cotizar durante 40 años a una tasa de retorno real del 3% equivalente al 24% del salario. Esto último resulta ser sumamente oneroso. Si bien para los trabajadores de altos ingresos no se requiere alcanzar una pensión equivalente al último salario, para un trabajador de un salario mínimo sí lo es, por lo que en los términos actuales el SAR resultaría muy costoso para garantizar una pensión mínima.

El entorno demográfico, así como la estructura de beneficios, impiden

continuar el financiamiento de las pensiones con las aportaciones de los trabajadores activos.

El ramo enfrenta condiciones de desfinanciamiento en el corto plazo, por lo que es indispensable proponer alternativas para evitarlo, en particular ante el escenario económico que se presenta.

El funcionamiento del sistema de reparto ha demostrado ser sumamente vulnerable a los cambios de la dinámica demográfica. Adicionalmente, la ausencia de certidumbre del cotizante sobre los recursos que le corresponden permite una estructura de incentivos negativos que dan pie a la evasión y la subdeclaración, así como diversos efectos discriminatorios. Ambas características operan contra la viabilidad financiera de un sistema como el vigente.

Por lo que es necesario encontrar un esquema congruente con la dinámica del entorno demográfico que propicie que el sistema de seguridad social sea financieramente sano en el largo plazo, permitiéndole cumplir cabalmente sus compromisos con la sociedad.

Cabe señalar que desde su creación hasta 1993, la cuota promedio fue de 2% del salario de cotización del trabajo. En 1995, se tenía la infraestructura suficiente para otorgar la cobertura de riesgos de trabajo a todas las empresas que lo requirieran, además de no tener rezago en el cumplimiento de las obligaciones por parte del instituto.

El primero corresponde a una situación de desequilibrio financiero principalmente por:

- El notorio aumento en la esperanza de vida de los pensionados, que ha significado un incremento de más de 80% en relación a los cálculos actuariales originales (que datan de 1943). El aumento de las expectativas de vida de los pensionados ha repercutido en el caso de los que alcanzan la tercera edad, en el gasto médico, al ser mayor el riesgo de desarrollar padecimientos crónicos y degenerativos.
- Los aumentos decretados a las prestaciones, no consideradas en el régimen inicial y para las que aún no se ha previsto un incremento correspondiente de las aportaciones indispensables para financiarlas. Estas prestaciones comprenden: los incrementos al monto de las pensiones, la disminución de requisitos para su otorgamiento y la creación de nuevos beneficios que no existían en el régimen inicial como son la inclusión de los accidentes en tránsito como riesgos de trabajo, el aguinaldo, el finiquito de orfandad la extensión en la duración de la pensión hasta los 25 años en lugar de 16 para los huérfanos que demuestren estar estudiando, y de por vida si están incapacitados, entre otras. Cabe destacar que en el caso de los accidentes en tránsito se han detectado irregularidades considerables en relación al cobro de la pensión.

La segunda corresponde a una estructura que no ofrece incentivo alguno a la modernización de las empresas y menos aún a invertir en la reducción del grado de riesgo por la vía de la prevención, lo cual resulta inequitativo par quienes sí lo hacen. Al catalogar a la planta productiva por ramo y grado máximo de riesgos de su clase cuya siniestralidad es significativamente menor.

En conclusión, la estructura del seguro no fomenta la justicia laboral y la modernización de la planta productiva en un entorno económico de apertura;

por ello, es necesario replantear dicha estructura de tal forma que por la vía de la disminución de los riesgos se solidifique financieramente el ramo sin necesidad de incrementar las cuotas.

#### **2.5.4. El Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000**

A partir de 1992 la economía mexicana inicia un cambio estructural que tiene su origen en los años ochenta, influenciada en el modelo neoliberal, comienza en México una transformación de la seguridad social con la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro debido a la necesidad de incrementar el ahorro interno a largo plazo en nuestro país, con la finalidad de financiar la expansión en la inversión y mejorar la situación económica de los trabajadores al momento de su retiro: "La iniciativa de reformas a la Ley del Seguro social de 1973, seguida por otras, prepara el terreno para la gran transformación de una nueva Ley orientada a promover el desarrollo de un mercado financiero competitivo compatible con una economía de mercado que dispondrá de los recursos de los fondos de pensiones para los trabajadores".<sup>36</sup>

En el Plan nacional de Desarrollo 1995 -2000, se puede percibir que la seguridad es considerada un *instrumento para la distribución de ingresos*.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Zamora N. *Op. Cit.* p. 336.

<sup>37</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Poder Ejecutivo, p. 142.

“alentar la capitalización de las instituciones financieras con capitales internos y externos (...) Esta capitalización se logra con los fondos de pensiones de los trabajadores, por constituir un ahorro a largo plazo... más importantes que tienen las personas para ahorrar:

1. La adquisición de vivienda; y
2. El contar con ingresos dignos en el momento de retirarse de la vida económicamente activa”.<sup>38</sup>

Al referirse al seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte (IVCM) vigente hasta el 30 de junio de 1997, manifiesta que “al ser colectivo el sistema y dadas las reglas vigentes, los trabajadores que cotizan más o durante mayor tiempo perciben una pensión proporcionalmente menor con relación a sus cotizaciones. Existe pues una desvinculación casi total entre las cuotas pagadas y los beneficios individuales (...) el ahorro personal y familiar recibiría un gran estímulo si todas las contribuciones para el retiro y la vivienda fuesen individualizadas y acumuladas en cuentas personales que pagasen rendimientos reales atractivos”.<sup>39</sup>

Se puede interpretar como un ataque a los principios en que se sustenta la seguridad social y en especial el régimen de pensiones, colectivo, de reparto y de beneficios definidos, dando lugar a ideologías y postulados neoliberales, basados en el individualismo, egoísmo, en la privatización y la libre competencia.

---

<sup>38</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Poder Ejecutivo, p. 143.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

## **2.6. La reforma del 31 de enero de 1997**

### **2.6.1. El nuevo sistema de pensiones**

De acuerdo al modelo neoliberal impuesto en nuestro país nace un nuevo modelo de Ley del seguro Social, donde los cambios realizados, en especial en el sistema pensionario son un complemento de los puntos medulares de la reforma a la estructura de la seguridad social en México. Este nuevo sistema pensionario comienza a propagar ente los sectores laborales y empresariales los cambios al sistema de pensiones y al de cotización por medio de la creación de cuentas individualizadas para el retiro.

Hay que recordar que en 1992 surgió una nueva rama de seguro del régimen obligatorio, que venía a complementar el existente de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte. Su aparición causó gran polémica entre los estudiosos de la seguridad social, pues a pesar de ser otra rama del mismo, se visualizó como el primer acercamiento a la privatización de las pensiones.

Actualmente sabemos que no estaban equivocados, pues a partir de julio de 1997, están administradas por instituciones privadas de tipo mercantil. Las aportaciones realizadas a favor de los trabajadores en el Seguro de Retiro han contribuido en la capitalización de la banca, en ese tiempo de su reciente reprivatización; no sabemos con exactitud si cada trabajador tiene una cuenta individual o en cierto momento sirvan para pagar la deuda externa, "ya que estos recursos según la Ley actual, fueron transferidos al Banco de México y

esto logró crédito al Gobierno Federal".<sup>40</sup>

Se abrieron diez millones de cuentas en diversas instituciones bancarias con una recaudación esperada de novecientos mil millones de pesos, de acuerdo al informe del Director General adjunto del Banco de México. Con estos ahorros será posible generar una importante masa de ahorro interno, además de tener un mejor desarrollo económico en el futuro y, por supuesto, mejorar las condiciones del trabajador al retirarse. Cabe agregar, que también pasaron a la banca los fondos de vivienda que administraba el INFONAVIT.

En la actualidad todos esos fondos han pasado a las administradoras y sociedades de inversión especializada en fondos de ahorro para el retiro, AFORES y SIEFORES, las últimas complementadas en la Ley, desde que se creó el SAR en 1992.

Para depositar estos fondos fue necesario abrir una cuenta individual por cada trabajador, en la cuenta de retiro, integrada por los fondos del seguro de retiro, vejez y cesantía en edad avanzada. Erogaciones que tendrán que ser pagadas nuevamente con los ahorros de los trabajadores.

Tenemos que señalar que el IMSS tiene la finalidad de proveer la garantía de compensar la pérdida de la capacidad de trabajo y asegurar los medios económicos para subsistir dignamente; con tal propósito se establecieron los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

---

<sup>40</sup> *Ibidem.* p. 347.



Con la Ley de julio de 1997, clasificada como seguro de vida, se renueva lo establecido en la Ley de 1973 denominada seguro de muerte, la cual otorga prestaciones a los familiares del trabajador o pensionado por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, después de su muerte, siempre y cuando el asegurado haya tenido establecido un pago mínimo de 150 semanas de cotización o 500 al tratarse de vejez o cesantía, y su muerte sea ajena a un riesgo de trabajo (artículo 128).

Con la Nueva Ley, las prestaciones que reciben los beneficiarios serán las mismas que señala la ley en vigor, aunque las modalidades para su otorgamiento han cambiado, siempre que las pensiones por viudez, orfandad y ascendientes a que tienen derecho los beneficiarios, serán otorgadas por la aseguradora elegida por ellos, con ella cotizaran un seguro de renta vitalicia, a la que entregarán un monto constitutivo suficiente para cubrir la pensión (viudez, orfandad, ascendientes), asignaciones familiares y en su caso ayuda asistencial (artículo 127).

El monto constitutivo requerido es la cantidad necesaria para contratar un seguro de renta vitalicia, tomada de los fondos de la cuenta individual del fallecido, solamente cuando son insuficientes; el instituto paga la cantidad que falta, denominada suma asegurada y así, los beneficiarios pueden gozar de los beneficios.

Podrán ser mayores cuando quede un saldo a la cuenta individual del trabajador fallecido, a menos que los beneficiarios retiren la suma excedente en una sola exhibición (artículo 127, fracción V).

Con respecto al seguro de vejez, también tuvo cambios en el nuevo ordenamiento. A partir de su vigencia, el trabajador asegurado que reciba mayores ingresos cotizará más y en consecuencia su pensión será mayor con respecto al que gane menos. Los trabajadores con un salario mínimo, obtendrán una pensión mínima garantizada por el Estado, ya que sus ahorros no alcanzan para una pensión mayor, después de 30 años de vida laboral y 65 años de edad.

También son diferentes los requisitos para el otorgamiento de una pensión de vejez, las semanas cotizadas para tener derecho a esta pensión aumentaron a 1250, es decir, aumentaron 750 semanas e incluso se agregaron otras disposiciones en el caso de que el trabajador cumpla con la edad requerida, pero no con las semanas cotizadas. En esta circunstancia contará con dos opciones: retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición o continuar cotizando hasta cumplir las semanas necesarias para obtener su pensión (difícil de cumplir si el asegurado no cuenta con ningún ingreso).

En cuanto a las prestaciones en especie, como la asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, señaladas en el seguro de enfermedades y maternidad, el trabajador tendrá derecho a éstas si ha cotizado 750 semanas (artículo 162).

En el caso de no tener cubiertas este número de semanas puede recurrir a lo establecido en el artículo 240, el cual señala que es posible contratar un seguro de salud para la familia con el instituto pagando una cuota anual del 22.4% de un salario mínimo general vigente en el momento de su contratación.

El seguro de cesantía en edad avanzada forma parte del nuevo sistema pensionario, existen dos requisitos para otorgarlo: que la persona quede privada de trabajo remunerado y que tenga 60 años de edad. No obstante, igual que el seguro de vejez, las semanas cotizadas para tener derecho a las prestaciones en dinero aumentan a mil doscientas cincuenta (artículo 14).

Aunque los artículos 154 y 162 establecen los requisitos para otorgar una pensión por cesantía en edad avanzada y vejez, resulta que de acuerdo con este nuevo sistema basado en fondos de ahorro, el requisito de edad ya no es fundamental para otorgar la pensión (artículo 158), es importante que el trabajador cuente con ahorros suficientes para poder retirar, incluso antes de los 60 años de edad, siempre que cubra en primer lugar la prima de seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios y obtenga una renta vitalicia superior al 30% de la pensión mínima garantizada.

Es decir, que los recursos de la cuenta individual del trabajador pague la prima de seguro de sobrevivencia que ~~conlita con una aseguradora, después~~ de restar la prima, al trabajador debe quedar con algo para una renta vitalicia superior al 30% de la pensión mínima garantizada.

Una más de las obligaciones conservadas en el nuevo ordenamiento es la contribución tripartita, al menos a la fecha, pero si en un próximo futuro se sigue el modelo chileno, la contribución será tan sólo del trabajador.

De acuerdo al artículo 168 de la nueva ley, la aportación tripartita para el Seguro de Vejez y de Cesantía en Edad Avanzada será en los siguientes porcentajes: Los patrones aportaran el 3.159% sobre el salario base de

cotización de su trabajador; el trabajador el 1.125% también sobre el salario base de cotización; el estado el 7.143% del total de las cuotas patronales de estos dos seguros (Vejez y Cesantía). Además de una cuota social del Estado que aportará el 5.5% mensual del salario mínimo general para el Distrito Federal, por cada día de salario cotizado, que se actualizará tripartitamente con el índice nacional de precios al consumidor.

La cuota social del Estado es nueva; de acuerdo con Zamora Nuñez, el Estado participaría en ella con una doble aportación en la rama de aseguramiento de Vejez y Cesantía, no obstante, sólo viene a sustituir la aportación del patrón en el seguro de retiro (2%), ya que el porcentaje cobrado por las AFORES, por comisiones de manejo en cuentas del trabajador, será equivalente a la aportación patronal en el seguro de retiro que hasta ahora ha sido complementaria a la pensión del trabajador.

Los artículos 155 y 161, señalan que entre las prestaciones en dinero a que tienen derecho los pensionados por Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, se encuentran las asignaciones familiares y la ayuda asistencial, que son montos que incrementan la pensión, tendientes a la protección del núcleo familiar. Estas prestaciones serán financiadas a partir de julio de 1997 por la Cuota Social.

La Cuota Social también tiene la función de permitir al trabajador retirar de los recursos acumulados por esta en su cuenta individual, una cantidad equivalente a treinta días de salario mínimo en vigor en el Distrito Federal, para ayudar a gastos matrimoniales, siempre que cumpla los requisitos señalados en

el artículo 165. En esta ley, el artículo 176 señala que los trabajadores tendrán la libertad de elegir la administradora que les opere su cuenta individual de retiro. Mismas en las que se depositarán las cuotas obrero-patronales y estatal por concepto de Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez y los rendimientos en caso de haberlos. La cuenta individual se integrará por tres subcuentas: la subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez; La subcuenta de Vivienda que manejará el Instituto de Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), en los términos de su propia ley; Subcuenta de aportaciones voluntarias.

#### **2.6.2. AFORE, SIEFORE Y CONSAR**

La ley señala que las AFORES son: Entidades financieras públicas, privadas o sociales que se dedican de manera exclusiva, habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran en términos de las leyes de la Seguridad social, así como administrar sociedades de inversión. Estas administran las cuotas del seguro de retiro, cesantía y vejez y aportaciones al INFONAVIT e invierten estos fondos por conducto de sociedades de inversión especializada SIEFORES, a cambio del cobro de las conexiones que fije la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro CONSAR.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Cfr. Amezcua Omelas, Norahenid. *Las Afores paso a paso*, SIICCO, México, 1996, p. 13

SIEFORES o Sociedades de Inversión Especializada, son entidades financieras que recibirán de las AFORES los recursos del seguro de retiro, cesantía de vejez para su inversión en una variedad de valores que permitan la disminución del riesgo y que estará sujeta a una gestión profesional, distribuyéndose los rendimientos de la inversión diversificada entre las cuentas individuales de los trabajadores y en proporción de sus fondos.

Las SIEFORES tienen derecho al cobro de conexiones. Asimismo, autorregulan, de acuerdo con su "prospecto de información", lo relativo a su régimen de inversión, de adquisición y selección de valores, sin menoscabo de sujetarse a la Ley de Sociedades de Inversión. "Como sabemos, los recursos del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (cuotas obrero-patronales y aportación patronal), serán entidades por el Instituto Mexicano de Seguro Social a las entidades que se encargan de su administración, las llamadas Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES)".<sup>42</sup>

En otras palabras, son instituciones que forman parte del sistema financiero que a cambio de una conexión o pago intervienen en el manejo del ahorro de los trabajadores, contribuyendo a satisfacer las necesidades de financiamiento del gobierno y las empresas. Ahora bien, estas entidades financieras se crearon *exprofeso* y exclusivamente para administrar los fondos de retiro, cesantía y vejez, los que no quedarán estáticos en sus arcas sino que serán movidas hacia operaciones de inversión, precisamente por conducto de

---

<sup>42</sup> *Ibidem.* p. 9.

sociedades de inversión especializadas, también dedicadas de manera única a operar con recursos del SAR.

Llegado el momento en que un trabajador o sus beneficiarios llenen los requisitos para una pensión o para hacer retiro de sus fondos por desempleo o simplemente para retirar sus fondos, la Afore entregará el dinero, o bien, contratará los seguros procedentes ante la institución de seguros seleccionada por el trabajador.

Por tanto, las AFORES actuarán como sociedad operadora de las SIEFORES; éstas a su vez no serán otra cosa que sociedades de inversión con sus propias características, derivados de una diferencia esencial con las otras sociedades de inversión: no invertirán ahorros voluntarios, sino forzados de la masa de trabajadores, quienes, por lo tanto, no podrán retirar sus fondos en cualquier momento (liquidez por compra de las acciones de la sociedad de inversión especializada, SIEFORE), sino sólo podrá realizar retiros en los tiempos y condiciones que fija la Ley del Seguro Social (95 años y 1,250 cotizaciones, invalidez y 250 cotizaciones, etc.) y, en general, las leyes de seguridad social.

Fuera de lo anterior, las SIEFORES, como el resto de las sociedades de inversión, se encargaran de:

- Constituir un fondo común e importante con los fondos más o menos modestos de los trabajadores.
- Invertir los recursos en una cartera diversificada de valores para disminuir los riesgos.
- Los trabajadores recibirán rendimientos, dependiendo del

éxito de la inversión y en proporción al monto de los fondos invertidos (desde luego, en lugar de rendimientos pueden generarse pérdidas).

- Los trabajadores, pequeños inversionistas, podrán contar en su inversión con una gestión profesional, especializada de la sociedad de inversión en coordinación con su Afore o sociedad operadora.<sup>43</sup>

Antes de pasar a la definición de la CONSAR, cabe mencionar, que la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro en México tiene su antecedente en el Modelo Chileno de pensiones; por esta razón en México, que en el sexenio pasado se encontraba incluido en los países del primer mundo, con una economía reactivada para aminorar las medidas de ajuste aplicadas en nuestro país, de acuerdo con el modelo neoliberal imperante, se puso en práctica el Programa Nacional de Solidaridad.

México, completamente inserto en una economía de mercado, donde no se habían tocado las instituciones de seguridad social, onerosas según este tipo de modelo, y creídos de que nuestra economía estaba en franca recuperación, pero con necesidad de reactivarla, se perfila un esquema *sui generis* denominado Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), mecanismo financiero que permitiría inducir algunos fenómenos macroeconómicos, al mismo tiempo que se beneficiaría a los trabajadores al momento de su retiro.

No obstante, con su creación se estaban sentando las bases de un sistema pensionario de capitalización que vendría a suplir en un futuro muy

---

<sup>43</sup> *Ibidem*, pp. 28-30.



próximo el sistema de reparto, como en otros países.

Es en este contexto, en que surge el Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 24 de febrero de 1992, que establece el marco jurídico y operativo del sistema de Ahorro para el Retiro, mejor conocido como SAR, que desde nuestra perspectiva, marca el inicio de las posteriores reformas en materia de seguridad social, hasta llegar a la creación de una Nueva Ley del Seguro Social, si es que así se puede llamar, debido a la alteración sustancial que ha sufrido. Esta reforma también comprendió a los trabajadores al Servicios del Estado, aunque su Ley hasta el momento no ha sufrido reformas tan graves como la del Seguro Social.

El Sistema de Ahorro para el Retiro, como se planteó en la Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones a la Ley del Seguro Social se crea fundamentalmente por las siguientes razones:

La necesidad de incrementar el ahorro interno a largo plazo, con la finalidad de que "México cuente con las reservas suficientes para financiar la expansión en la inversión en los años venideros", y "Tomar las providencias para que los trabajadores actuales puedan mejorar su situación económica al momento del retiro."<sup>44</sup>

Cabe señalar, que Moctezuma Barragán argumenta que fue Giovanni Tamburi, quien declaró que los esquemas previsionales son susceptibles de estructurarse con base en cuatro funciones, una de ellas es la del régimen

---

<sup>44</sup> Diario Oficial de la Federación del día 24 de febrero de 1992, México.

complementario, los cuales “podrán ser obligatorios o facultativos y administrados a través de organismos públicos o privados”.<sup>45</sup> Sería entonces el caso del Seguro de Retiro Obligatorio, que le permitiera al trabajador mejorar su situación económica al momento de su retiro y a su vez fomentar el ahorro interno y, en contra de fomentar el individualismo, ya que rompería con el principio de solidaridad generacional que se venía manejando.

Una de las razones para la creación del sistema de ahorro para el retiro fue incrementar el ahorro interno a largo plazo y contar con reservas suficientes para financiar la expansión de la inversión en los años venideros, es decir, se requería aumentar el ahorro para financiar la inversión y estimular la actividad económica, con la obligación de invertir esos fondos en créditos a cargo del Gobierno Federal, lo cual resultaba positivo, ya que esto evitaría que se solicitaran préstamos al extranjero para financiar la inversión, situación que no se ha producido, toda vez que México ha continuado endeudándose, sin resultados positivos en la estimación de la actividad económica.

Sin embargo, sigue la incertidumbre sobre si el Estado pueda hacer frente al pago oportuno de sus compromisos frente al Sistema de Ahorro para el Retiro y en tal supuesto, los únicos beneficiados serían los banqueros, al manejar esos recursos antes de remitirlos al Banco de México y por el interés tan bajo que pagan al trabajador por concepto de estos fondos. Porcentaje que

---

<sup>45</sup> Moctezuma Bosragon Javier, Cr. “Ahorremos para el retiro”, citando a Giovanni Tamburi, en *Revista del ISSSTE*, del 14 de mayo de 1992. México. 1992-

por cierto es mucho menor, al que ofrece la Banca a cualquiera de sus cuenta-habientes.

Otra de las razones para su creación fue tomar las precauciones necesarias para que los trabajadores puedan mejorar su situación económica al momento de su retiro, el SAR, tiene dos subcuentas: la del Seguro de Retiro y la del Fondo Nacional de la Vivienda.

Esta última constituida por el 5% que tiene la obligación el patrón de aportar por cada uno de sus trabajadores en la cuenta individual, calculado sobre el salario base de cotización, cantidades que también son depositadas en la institución bancaria elegida por el patrón a partir de esta reforma. (Art. 43 bis de la Ley del Infonavit).

Con respecto a la Subcuenta del Seguro del Retiro, los fondos se constituyen con el 2% aportados por el patrón a la cuenta individual del trabajador, también calculado sobre salario base de cotización de cada uno de sus trabajadores, ~~estableciéndose como límite superior de dicho salario, el~~ equivalente a 25 veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal.

Este fondo también se constituye con las aportaciones voluntarias que el trabajador haga por su cuenta, teniendo como limitante que la cantidad que deposite el trabajador, no sea inferior a cinco salarios mínimos (Art. 183 de la Ley del Seguro Social).

En julio de 1994 fue creada la Comisión de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, dando origen a un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, denominado Comisión Nacional del Sistema del

Ahorro para el Retiro (CONSAR), lo que obligó a que se hicieran reformas tanto a la Ley del Seguro Social, básicamente en lo que se refiere al seguro de retiro y la Ley de INFONAVIT, en la subcuenta de vivienda. El cual sustituye al Comité Técnico del Sistema de Ahorro para el Retiro, que se creó en 1992, con carácter de órgano superior del Instituto, cuyas funciones más importantes eran la resolución en todas las cuestiones relativas a este Sistema de Ahorro, incluyendo las de asesoría y consulta, además de dictar las políticas y modalidades que corresponda a dicho sistema.

Al crear el CONSAR, el Comité Técnico desaparece y las funciones e intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de México y Secretaría del Trabajo y Previsión Social (art. 258-F), disminuyen casi completamente, con respecto al Sistema de Ahorro para el Retiro. En el CONSAR se concentrarían las facultades de regulación, control y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro, con el objeto de coordinar las acciones entre los organismos antes señalados, el Instituto Mexicano del Seguro Social, INFONAVIT y entidades financieras involucradas en ese sistema.

Se considera que lo más importante de esta reforma a la Ley del Seguro Social y de las facultades de la CONSAR, se encuentra en la reforma que sufrió el artículo 183-G, el cual aclara que “el trabajador podrá notificar a la Secretaría de Hacienda el incumplimiento de las obligaciones a cargo de los patrones en lo que se refiere al SAR”, disposición modificada en julio de 1992.

Con la nueva reforma tiene otra modificación esa disposición, si los patrones no cumplen con lo dispuesto para el SAR, el trabajador podrá notificar

directamente ante la Secretaría de Hacienda o hacerlo por conducto de la Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro, quedando fuera nuevamente el IMSS, a pesar de tratarse de una rama del seguro del régimen obligatorio, señalado en la propia Ley del Seguro Social, reiterando ampliamente que para “la protección de los trabajadores cuentahabientes”, y en caso existir reclamación en contra de las instituciones de crédito o entidades financieras, podrán optar por: “Acudir ante los tribunales civiles o mercantiles, someterse al procedimiento conciliatorio y el arbitraje ante la CONSAR, al que también deberán someterse las instituciones de crédito y entidades financieras si el trabajador opta por ello”.

El problema está en que, cuando no se cumpla debidamente lo acordado en el proceso conciliatorio o lo resuelto en el juicio arbitral, la parte afectada podrá acudir a los tribunales civiles o mercantiles antes citados, para resolver la controversia.

---

Aunque, para los impulsores de tales reformas, la importancia se centra en la cantidad acumulada en dos años en la cuenta del SAR, que según información del Banco de México ascendía a veintiocho mil ochocientos veinte millones de pesos. Esta cantidad justifica la creación de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, la cual de acuerdo a la Exposición de Motivos de la Ley que la crea, le señala cuatro grandes áreas de actuación:

- 1) Efectuar la inspección y vigilancia de las instituciones de crédito que manejan recursos de la subcuenta de retiro.
- 2) Regular administrativamente todos los aspectos relacionados

con los sistemas de ahorro para el retiro.

- 3) Operar los mecanismos de protección y los intereses de los trabajadores cuentahabientes.
- 4) Proporcionar directa o indirectamente soporte y asesoría técnica en el manejo de la información y de los procedimientos.<sup>46</sup>

Aunque la cantidad acumulada era una justificación para crear la CONSAR y ampliar sus funciones, no hay que perder de vista que el modelo neoliberal adoptado en nuestro país a partir de 1992, y los programas de bienestar no se encuentran contemplados en el mismo, ya que éste propugna por un programa de transición para reducir el gasto gubernamental entre otros aspectos, en lo que respecta a las pensiones.

Y agrega más adelante, que su creación constituye en un futuro próximo el paso de transición de un sistema de reparto a uno de capitalización individual en las pensiones, al ampliarse sus áreas de actuación y consolidándose con la crisis de diciembre de 1994 que permitió acelerar la apertura financiera, porque no había suficiente capital mexicano para resolver la crisis de las instituciones y ante este hecho se permitió la participación de inversionistas extranjeros en bancos, casas de bolsa, de seguros, etc.

---

<sup>46</sup> D.O.F., Decreto de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y Reformas y adiciones a las Leyes Generales de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, para regular las Agrupaciones Financieras de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores y Federal de Protección al Consumidor de 23 de mayo de 1996, 1ª sección.

Esto explica las razones que hubo para que las funciones de la CONSAR se fueran ampliando hasta quedar consolidadas en una nueva Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro en 1996, que permite la participación de inversionistas extranjeros en el nuevo Sistema de Ahorro para el Retiro y por tanto la competencia.

Hay que mencionar que todas estas reformas son acordes al nuevo modelo neoliberal dominante en nuestro país desde 1982, en el cual los derechos de los trabajadores se ven afectados por tales ordenamientos.

### **2.6.3. La privatización de la Seguridad Social**

Cuando se creó el Seguro de Retiro, se incorpora al Régimen Obligatorio de la Ley del Seguro Social (1973, Artículo 11), por lo tanto, gozarán de este beneficio: los trabajadores asalariados, los trabajadores independientes que se encuentran incorporados a dicho régimen y, en caso de muerte del trabajador, los beneficiarios designados por él mismo (familiares o personas ajenas a la familia), que pueden ser cambiados o ser modificado el porcentaje asignado por el trabajador en el momento que él lo decida.

Cuando se refiere a los beneficiarios ajenos a la familia designados por el trabajador, es exactamente ahí, donde se desvirtúa el objeto de la creación del sistema de los seguros sociales, que nace con la principal idea de proteger al trabajador y su familia, en especial a su fallecimiento.

Dado lo anterior y ya que el Gobierno ha manifestado la insuficiencia de

las pensiones, para el trabajador y su familia: ¿Cómo es posible que los beneficiarios con este nuevo seguro puedan ser personas ajenas a ella? ¿Cómo puede mejorar la situación económica del trabajador o de su familia, al pensionarse si los beneficios de este seguro, puede recaer en otras personas?, ya que esta situación sólo se da en los seguros privados.

Lo anterior, aunado a la administración de esta rama del seguro por la iniciativa privada, desvirtúa el principio de solidaridad de la seguridad social, así como la de los fines del Seguro Social y se da paso a una filosofía individualista. Sólo se entiende esta modificación como el primer paso que se da a la privatización de la seguridad social, que ahora se confirma con una nueva Ley del Seguro Social.

No debemos olvidar que junto con las reformas al sistema pensionario existe el impulso a la privatización de los servicios de salud, amparados por el Seguro Social que se contempla la libertad de cada persona para elegir el sistema de salud que más le convenga, “donde el trabajador puede mantenerse en el sistema estatal o incorporarse al sistema privado eligiendo la Institución de Salud Previsional de su preferencia, mejor conocido por sus siglas ISAPRE: en ambos casos el asegurado aporta el 7% de sus ingresos, pero en este último el cotizante puede pagar una cotización mayor si así le conviene para ampliar la gama de servicios de salud que le preste el SIAPRE”.

Esto es lo que puede pasar en México a quien utilice los servicios médicos privados vía reversión de cuotas, donde la gama de servicios de salud los puede ampliar obviamente pagando la diferencia, en detrimento de los que



no tienen para pagar estos servicios rompiendo con los principios de solidaridad, igualdad, característicos de la seguridad social. Es decir, mejores servicios a los que más dinero tienen.

Asa Cristina Laurel, señala que si las posibilidades de estas nuevas formas de aseguramiento privado se dejan abiertas para los trabajadores de mayores salarios, tal vez para dar cumplimiento al objetivo señalado en la minuta de la reunión entre el Gobierno Mexicano, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, realizada antes de que se conociera la iniciativa de Ley del Seguro Social, la autora establece: "el objetivo final (de la reforma) es que las instituciones públicas de Seguridad Social financien pero no presten servicios".<sup>47</sup>

Tal hecho, no debe extrañarnos, ya que estas reformas se basan en la ideología neoliberal, donde al Estado sólo le corresponde impulsar al mercado, en este caso de seguro y servicios médicos y su vigilancia, no importando la desigualdad que se genere y el detrimento de la calidad de los servicios para aquellos trabajadores que no puedan acceder a los seguros privados.

Los argumentos que tienen para privatizar los servicios médicos están sustentados en la espera que tienen que hacer los derechohabientes para ser atendidos, en la no elección de su médico de preferencia, en la clínica que se les asigna y en el doble gasto que representa para ellos el pagar sus cuotas al seguro social y recurrir a médicos particulares para resolver sus problemas de

---

<sup>47</sup> Asa Cristina Laurel. "La Reforma contra la salud y la seguridad social", Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Ediciones Era. Colección Problemas de México, México, 197, p. 101.

salud, por todo esto propugnan por una reforma en el sector salud.

Argumentos realmente débiles y contradictorios, puesto que, tanto en los servicios médicos privados como los ofrecidos por los organismos de seguridad social, el paciente tiene que esperar para ser atendido, la clínicas asignadas al trabajador conforme a su domicilio (la más cercana), y en cuanto al médico de su preferencia actualmente es posible solicitarlo; sabemos que un doble pago, en situación tan precarias económicamente hablando, no es posible de pagar por el trabajador. En otras palabras, no es fácil pagar atención médica privado.

Recordemos que los propios funcionarios en situaciones de gravedad y de requerir alguna especialidad, recurren a dichos Organismos por su eficiencia y por no tener que pagar grandes cantidades que cobran los hospitales particulares.

No obstante, hay que reconocer que es necesario reestructurar los servicios de primer nivel, para hacer más eficientes sus servicios, pero no su privatización, pues significaría un modelo de compra-venta de servicios de salud, es decir, un seguro privado de gastos médicos mayores o menores dependiendo de los ingresos del trabajador, discriminando completamente el principio de igualdad de la seguridad social.

Sin embargo, si se privatizan, solamente podrán gozar de los servicios de salud los que mayores ingresos posean, dejando a los de menor ingreso sólo las posibilidades de ser atendidos por instituciones públicas, las cuales se verán afectadas por tener que pasar parte de sus recursos vía reversión de cuotas. Así, los servicios que prestarán a los trabajadores de menores salarios serán

mínimos y de poca calidad por dicho desfinanciamiento que sufrirán estas instituciones.

#### **2.6.4. Análisis de los principios consustanciales a la seguridad social**

Los principios de la seguridad social mexicana aparecen, por primera vez, como un mandato Constitucional, en el texto original de la fracción XXIX del artículo 123, que como hemos dicho se inspiró en el esquema bismarckiano de la seguridad social, el cual valoraba que era de gran utilidad pública establecer cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros fines semejantes, exigiendo al Gobierno Federal y de los Estados fomentar la organización de instituciones de este tipo, para aleccionar sobre la prevención popular.

Esto es, un modelo basado no en normas imperativas, sino dispositivas reconocidas constitucionalmente de principios mutualistas; de ese mutualismo, que en el siglo XIX y principios del XX tuvo gran trascendencia en nuestro país. Recordemos que en el artículo 925 del Código Penal de 1872 se castigaba el ejercicio del derecho de huelga, así como la organización de los trabajadores: "los que formen un tumulto o motín, o empleen de cualquier otro modo la violencia física o moral con el objeto de hacer que suban los salarios o jornales de los operarios, o de impedir el libre ejercicio de la industria o del trabajo".

La represión a los trabajadores estuvieron presentes aún en el proceso de la Revolución Mexicana. La "Casa del Obrero Mundial" fue clausurada por

Madero y Huerta. Incluso, Carranza estableció la pena de muerte contra los huelguistas, en su decreto del 17 de agosto de 1916.

La vocación social de Emilio Portes Gil se hizo presente en 1929 cuando, al modificar la fracción XXIX, estableció que “Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería (incluido a partir de 1974, por iniciativa del Presidente Luis Echeverría), y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, trabajadores no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares”.

Podemos advertir que en las reformas a este mandato constitucional se planteó la necesidad de publicar una Ley del Seguro Social y de demandar el bienestar de los trabajadores y que su norma de mayor relevancia fue concebir adecuadamente la justicia social y el Estado de Bienestar.

No obstante, como aclara Néstor de Buen, “una ley social resulta contradictoria con las corrientes dominantes de la privatización, aunque se utilice la misma fórmula de la seguridad social, hoy encubridora de la peor corriente neoliberal en un tema fundamental”.<sup>48</sup>

Esa Seguridad Social se hizo, en realidad, a partir de la Ley del Seguro Social, pues por medio de su texto se fueron haciendo efectivos los principios

---

<sup>48</sup> *Ibidem.*

que la doctrina, comprometida siempre con los propósitos sociales, fue descubriendo.

El principio esencial e insustituible fue la solidaridad, de la cual Antonio Vázquez Vialard señala que "mediante ella se asocia a toda la población en una lucha contra los flagelos de la necesidad, la desigualdad, la enfermedad, la miseria".<sup>49</sup> Julio Martínez Vivot por su parte, dice que "Negado el individualismo, por su negatividad, la sociedad se propone una solidaridad necesaria para el mejor cumplimiento de sus fines y la búsqueda de la armónica relación de sus componentes. 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 suficientemente".<sup>50</sup>

Néstor de Buen nos dice sobre este principio, que todos los recursos del sistema de la seguridad social se aplican a la constitución de un fondo común del que derivan los especiales de cada seguro específico. De esa manera se produce una absoluta interdependencia entre los asegurados, quizá con el problema de que por los mecanismos que exigen aportaciones por un número determinado de cotizaciones y un condicionamiento de edad, muchos de los asegurados no llegan a percibir beneficio alguno y los de mayor aportación sirven a los de menores ingresos. Pero la solidaridad intenta, precisamente, eso mismo quiere decir, la fusión de recursos y la atención igualitaria, salvo en las pensiones, de las necesidades de todos. De otra manera, no habría solidaridad,

---

<sup>49</sup> Citado por De Buen, *op. cit.* P. 23.

<sup>50</sup> *Ibidem.*

lo que, por otra parte, coincide con el régimen de los seguros privados que no contemplan tanto a aportaciones contra devoluciones como aportaciones contra riesgos.<sup>51</sup>

A la solidaridad, se pueden agregar los de subsidiaridad, universalidad, integralidad, igualdad y unidad de gestión aunque Martínez Vivot agrega los de inmediatez, irrenunciabilidad y participación de los interesados.<sup>52</sup>

Para varios autores, el principio de subsidiariedad se fundamenta en la idea de que la seguridad social “no tiene que remplazar a lo que a cada uno le corresponde hacer por sí mismo, salvo en situaciones de emergencia”,<sup>53</sup> ya que el seguro social es una alternativa en casos de crisis.

De alguna manera, la subsidiariedad hace entender que los servicios de la seguridad social de preferencia se otorguen a las clases mas necesitadas e incapacitadas para enfrentar, sin ayuda, las emergencias. Así, se hace más obvia la idea de solidaridad: al no solicitar de los servicios de la seguridad social el sistema ahorra gastos, mismos que pueden servir a los asegurados y beneficiarios de menores ingresos.

La universalidad intenta que la seguridad social se otorgue a toda la población; en la vigente Ley se hace relevante que su finalidad 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

---

<sup>51</sup> De Buen, Néstor, *op. cit.*

<sup>52</sup> Cfr. Martínez Vivot, *op. cit.*

<sup>53</sup> *Ibidem.*

colectivo".<sup>54</sup> Por tal razón se establecen el régimen obligatorio y el voluntario, pensando que a través de este vehículo se puedan extender los beneficios a toda la población.

El principio de integridad pretende una mejor cobertura a las diferentes situaciones que puede enfrentar el hombre, provocando así una permanente ampliación de las contingencias sociales protegidas, atendiendo a los sujetos protegidos y a situaciones de emergencia.

La igualdad, principio supremo de la justicia social y, tal vez, el más difícil de respetar, "intenta dar una realización a una de las aspiraciones del hombre según la cual se eliminan las discriminaciones arbitrarias en situaciones objetivamente similares",<sup>55</sup> ello 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 la consecuente desigualdad en las contra-prestaciones 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.

El principio de unidad de gestión intentaría lograr la administración y aprovechamiento común de los diversos subsistemas, lo que resulta difícil considerando que por presencia histórica, suelen sucederse y no integrarse a partir de condiciones privilegiadas (militares, burócratas, sindicatos de mayor

---

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> *Ibid.*

capacidad de exigencia, etc.), lo que hace verdaderamente difícil su fusión. México es un buen ejemplo de ello, con la presencia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) y del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), sin olvidar algunos sistemas subrogados (como el bancario mexicano).

Para Julio Martínez Vivot, la inmediatez compromete a la llegada pertinente de los servicios: Ocorre como la justicia, que si no opera en tiempo, no es justicia. La irrenunciabilidad no permite que los beneficiarios renuncien a las prestaciones, aunque no obstaculiza para dejar de pedir los servicios o para dejar de reclamar los pagos.

Finalmente, está el principio de participación de los interesados, el cual procura la intervención de los obligados y beneficiarios en la administración de los órganos competentes, sin dejar fuera al Estado como gestor trascendental.

Podemos afirmar que, de estos principios, es posible encontrar en el régimen mexicano vigente: la solidaridad, la subsidiariedad, la igualdad, la inmediatez, la irrenunciabilidad y la participación de los interesados, puesto que la universalidad y la integridad, sólo son tendencias.

Las medidas de seguridad social permanecen en nuestro país, porque se lograron extender los beneficios del sistema a grupos no asegurados. Tuvo tanto éxito el nacimiento de las Casas de las Aseguradas que motivó, en 1973, la decisiva incorporación a la nueva ley de las prestaciones sociales. Fue similar lo ocurrido con los centros vacacionales, que tuvieron que transformarse en un



servicio social, aunque en su inicio fueron pensadas para generar ingresos derivados de rentas posiblemente pagadas por organismos privados para explotar el turismo. Y de igual modo ocurrió con los sistemas de solidaridad social que vislumbraron desde la ley de 1973, lo necesario que era llegar a los grupos de población más necesitados, es decir, "los núcleos de población que por el propio estado de desarrollo del país, constituyan polos de profunda marginación rural, suburbana y urbana y que el Ejecutivo Federal determina como sujetos de solidaridad social",<sup>56</sup> otorgándoles asistencia médica, farmacéutica y hospitalaria, con el apoyo económico del Estado.

De manera general, podemos afirmar que, constitucionalmente, la seguridad social mexicana y su perfeccionamiento legal ha perseguido la mayoría de los principios típicos del sistema, fundamentalmente el de solidaridad, sin el cual no podemos hablar de seguridad social.

La Exposición de Motivos de la nueva Ley del Seguro Social, que al parecer está hecha para un régimen coherente con los principios que acabamos de enunciar, en realidad expone desde sus primeros párrafos, que se trata de un mecanismo financiero creado para ayudar al crecimiento económico del país. Por ejemplo, en algunos de sus párrafos dice:

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

---

<sup>56</sup> Artículo 237 de la ley vigente.

orienta a la generación creciente de empleos sobre bases sólidas para hacer posible el bienestar social perdurable. (...) 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 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.

Y más adelante, añade que se trata de “contribuir de manera más efectiva al desarrollo nacional, a la generación de ahorro interno y al crecimiento del empleo”, tomando como excusa “la crítica situación financiera por la que atraviesa el instituto”.

Pero, sin dejar de guardar las apariencias, “todo eso, 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 prestaciones sociales adecuadas y pensiones justas”.

Por desgracia no es cierto. El sistema se inclina ante las necesidades de ahorro nacional y no sólo eso, libra a los empresarios de cargas onerosas y los favorece poniendo a su disposición mecanismos financieros de alta utilidad, perjudicando a los asegurados quienes ven disminuidas las posibilidades de mejora de los servicios por falta de recursos, los cuales se destinarán a la integración de capitales de rendimiento individual y no a la creación y

mantenimiento de centros hospitalarios, clínicas, servicios médicos de alta calidad, apoyo farmacéutico y otros servicios auxiliares. Debido a esto se redactó la Nueva Ley, misma que en dos capítulos “destruye los viejos sistemas de pensiones y amenaza con hacer lo mismo con los servicios médicos”.<sup>57</sup>

La característica de este nuevo sistema pensionario es la individualización de las cuentas, clara imitación de la fórmula chilena, que rompe con el principio de solidaridad y crea un sistema exclusivo para beneficiar al Estado y al sistema financiero privado. Plasmado en los artículos 167 a 230 de la Nueva Ley del Seguro Social. Además de una probable sustitución de los servicios médicos directos por servicios subrogados.

Estas características adoptadas modifican de manera sustancial 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 del nuevo sistema se puedan apoyar mutuamente”. Lo que distorsiona el concepto de solidaridad social, pues esa solidaridad subsiste a través de la responsabilidad estatal de garantizar las pensiones mínimas con base en el impuesto sobre la renta lo cual no tiene otro objeto que confundirnos.

Al hablar de igualdad se intentaba mantener la seguridad social; hoy se rompe esta igualdad al calor de la individualización de las prestaciones en dinero y de la subrogación de los servicios médicos.

Con el principio de universalidad se pretende dar servicios a todos pero

---

<sup>57</sup> *Ibid.*

las nuevas reformas paralizan esta tendencia, contrayendo las prestaciones sociales y los recursos a las guarderías.

Como antes hemos dicho, la integralidad pretende una protección absoluta frente a cualquier contingencia: el antiguo concepto de que la seguridad social debe proteger “de la cuna a la tumba”,<sup>58</sup> aunque teóricamente sería desde antes de la cuna y hasta después de la muerte.

Actualmente, conforme los servicios se privatizan dejando de ser sociales, el campo de la seguridad social queda reducido al mínimo, arriesgándose a desaparecer.

La unidad de gestión que en México nunca se alcanzó totalmente, donde cualquier intento tropezaría con el obstáculo singular de que los sistemas IMSS, ISSSTE e ISSFAM son incompatibles entre si, desapareció con el surgimiento de las AFORES, SIEFORES y CONSAR.

Por último, la nueva ley acentúa la actitud del Estado, el cual se dispone a gastar el capital destinado a garantizar las pensiones mínimas derogando obligaciones económicas al empresariado. Por ello, la exposición de motivos de la nueva Ley de Seguro Social dice que: “la obligación estatal de contribuir de manera más efectiva al desarrollo nacional, a la generación del ahorro interno y al crecimiento de empleo, coincide con la necesidad de enfrentar las complejas circunstancias y de resolver urgentemente la crítica situación financiera por la que atraviesa el Instituto”.

---

<sup>58</sup> Friedman, Milton. *Op. cit.*

Ciertos investigadores opinan que de no haberse abierto las nuevas esperanzas sería necesario utilizar las reservas y estas no darían para mucho, algo así como dos años de resistencia antes de la quiebra total.

Sin embargo, lo que importa es que estas nuevas reformas cobran nuevos impulsos y alientan las esperanzas. Aunque también crean desconfianzas ante un Sistema político y económico incierto y poco confiable.

#### **2.6.5. ¿Subsiste la seguridad social en la nueva ley?**

No debemos olvidar que al promulgarse el artículo 123 Constitucional, se elaboró un programa preciso de regulación de trabajo y de la previsión social, incluyendo el Seguro que norma y la acción general y perfectible de seguridad social.

La creación del Seguro Social responde a la necesidad de cumplir el mandato constitucional y, además, proteger a la clase económicamente débil, como defensa de la capacidad de trabajo.

No obstante, se entiende que la reforma trae una transformación a la política social del país que rompe y niega el espíritu solidario con el que fue creado, ya que teniendo un fondo eminentemente económico lo que interesa ahora no es el trabajador sino el producto, es decir, las ganancias, y por tanto, las modificaciones afectan los derechos de los asegurados repercutiendo y debilitando los principios establecidos en la ley anterior.

A pesar de las reformas, el nuevo sistema el IMSS mantiene los seguros

correspondientes a: maternidad, accidentes de trabajo o enfermedades no profesionales que obstaculice el desempeño laboral del trabajador, la protección de sus beneficiarios en caso de fallecimiento o de ser pensionado por invalidez, además del servicio de guardería. Pero el Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez estarán a cargo de instituciones privadas. "Se espera que este sistema garantizará al trabajador, que cumpla con los requisitos que marca la legislación, una pensión al momento de su retiro, a través de un fondo que se integrará en una cuenta individual, con aportaciones del propio trabajador, su patrón y el gobierno".<sup>59</sup>

Al retirarse de su vida laboral, el trabajador que haya cotizado al IMSS recibirá el fondo acumulado, el cual se condicionará, en primer término, por el número de semanas de cotización, con un mínimo de 1,250. En segundo, es necesario contar con 60 años para retirarse por cesantía o 65 por vejez. En el último caso, "el gobierno garantiza una pensión mínima si el monto de pensión es inferior al mínimo vigente".<sup>60</sup>

También establece la ley que los trabajadores asegurados y en activo tendrán la posibilidad de elegir uno de dos sistemas pensionarios: el vigente y el de la nueva legislación. En cambio los trabajadores de reciente ingreso se tendrán que sujetar al del nuevo régimen.

De ese modo, pasarán de ser una responsabilidad social a ser un

---

<sup>59</sup> Gutiérrez Arriola, Angelina. "El IMSS: Problemática y reestructuración" en *Seguridad o inseguridad Social: los Riesgos de la Reforma. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM/ Triana, México, 1997, p.112*

<sup>60</sup> *Ibidem.*

compromiso individual, donde cada persona se responsabilizará de su propio retiro, terminando así con el concepto solidario de la seguridad social. Cabe agregar que, "el concepto llamado ahorro vital presupone que cada individuo tiene clara conciencia de la necesidad de garantizarse una vejez digna, lo cual implica que debe estar al tanto de los cambios en el contexto socioeconómico, como son comportamiento del mercado, tasas de interés y la inflación".<sup>61</sup> Este esquema pasa por alto algunos aspectos primordiales, entre ellos, los ciclos económicos y la forma implícita, de trabajo seguro para todos, el cual será cuasi vitalicio para poder recibir la pensión.

Al recapacitar sobre todo lo anterior, enmarcándolo en la realidad en que vivimos, con un desempleo en ascenso y la constante incertidumbre sobre el valor real de los ingresos que percibimos, nos hace pensar en lo incierto del monto de la pensión a recibir; además del incremento de 9.6 años de cotización a 24 años para tener derecho a la pensión.

---

<sup>61</sup> *Ídem.*

## **CAPÍTULO III**

# **FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO**



### 3. Evolución y fundamentos jurídicos

En 1910, el movimiento político-social tomó en cuenta “una nueva política revolucionaria, encaminada a una mejor distribución de la riqueza pública, a una intervención mayor del Estado en los procesos de la vida social y económica”,<sup>1</sup> por tal razón se consideró que los derechos del hombre continuaban siendo esenciales, aunque también eran importantes los derechos de la sociedad.

De esta forma pudo imponer su programa de reforma social proporcionando al individuo prerrogativas, libertades y garantías sociales para que en un estado de derecho le fuera posible alcanzar totalmente los bienes de la civilización y la cultura, que en ese entonces sólo disfrutaba la minoría de los mexicanos; pues la miseria, ignorancia y desnutrición eran parte de la cotidianidad en el país.

Con el triunfo de la revolución, el Constituyente de Querétaro de 1917 consigue sus ideales de lucha dejando plasmadas las garantías individuales y sociales del hombre en la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

De ese modo, México, gracias a sus Constituyentes, el General Heriberto Jara entre ellos, termina con la tradición jurídica imperante y crea una Constitución política social, saliéndose de la teoría constitucional clásica,

---

<sup>1</sup> Serra Rojas, Andrés y coautores. *Avances del Derecho Administrativo, Económico y Social*, INAP, México, 1985, p. 53.

convirtiéndose en la primer constitución política, social y económica del mundo (la soviética de 1918 y la alemana de 1919). Formulando por primera vez en el mundo, una Carta Magna que incorpora normas de índole social, tendiente a brindar tutela, protección y auxilio a los trabajadores, campesinos y en general a los más débiles económicamente hablando.

Sobre este tema Bordeau ha indicado que “Las disposiciones sociales han sido la nueva característica de las constituciones adoptadas entre dos guerras. Desde 1917, la constitución mexicana afirma una tendencia netamente socializante, después fue la constitución de Weimar del 11 de agosto de 1919, cuyos artículos relativos a los derechos sociales fueron reproducidos por ciertas constituciones de los Estados miembros del Reich”.<sup>2</sup>

Para Loewenstein, es una de las “Constituciones «derivadas», que rompen con el pasado, «ideológico-programáticas», cuya teleología trasciende el exclusivo interés de las cartas liberales por detener el poder absoluto, lo que más tarde haría de ellas unas «constituciones ideológicamente neutrales o puramente utilitarias», e incursiona en desiderata de carácter político y social, explícita(...) un conocido ejemplo de constitución condicionada ideológicamente es la mexicana de 1917, con su expresa orientación hacia un orden social de tipo socialista. Otros Estados conmemoran el nacimiento de su ley fundamental bautizando una calle o una plaza con dicha fecha: México es, sin embargo, aparentemente el único país que honra de esta manera un artículo de la

---

<sup>2</sup> *Ibidem.*

Constitución, el 123 que proclama el principio del Estado social de bienestar”.<sup>3</sup>

México es un Estado de derecho social, conforme a los artículos 3, 4, 5, 27, 28 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Caracterizado, como lo señala José Francisco Ruiz Massieu, por “las garantías individuales, que tienen como correlato una obligación de no hacer, de abstención a cargo del Estado, se añaden las garantías sociales que conllevan la obligación estatal de hacer, la responsabilidad del poder público de proveer a que sean cabalmente disfrutadas por los ciudadanos”.<sup>4</sup>

De este modo, el Estado lucha por crear nuevas formas de convivencia humana con el principal objetivo de proporcionar e incrementar el bienestar económico, político y social de la sociedad en su totalidad, protegiendo a las clases económicas y socialmente débiles. Como manifiesta Trueba Urbina, “Las garantías sociales son derechos establecidos en la Constitución para tutelar y reivindicar a los campesinos, a los trabajadores, y a todo prestador de servicios, como grupos y en sus propias personas, así como a los demás económicamente débiles, en función del bienestar colectivo”.<sup>5</sup>

En México, antes de la Revolución de 1910, no existía Derecho del trabajo ni previsión social, estos surgen como un derecho social de los asalariados con la promulgación del Artículo 123 Constitucional. Para Mario de

---

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Citado por Alberto Trueba Urbina, *op. cit.* p. 226.

<sup>5</sup> Citado por García Ramírez, Sergio. *Derecho social económico y la empresa pública en México*, Ediciones INAP, México, 1982, p. 53.

la Cueva, "La previsión social creada en nuestra Constitución es un deber de los patrones y deriva de la formación de las relaciones de trabajo; por eso tituló el Constituyente al Artículo 123, del trabajo y de la previsión social".<sup>6</sup>

Para García Oviedo, la previsión social es un "motivo constante de sobresalto y temor que ha de ser, tanto para el obrero cuanto para quienes, como él, viven al día, la situación en que habrá de quedar cuando una adversidad les prive, temporal o definitivamente, de sus ingresos. Hasta ahora, la beneficencia era el remedio obligado de esta situación, mas la beneficencia es, en los tiempos actuales, cosa juzgada depresiva en ciertos medios. A la conciencia del trabajador moderno repugnan instituciones que estima incompatibles con su dignidad personal y de clase. Además, la beneficencia actúa cuando el mal sobrevino, y es preferible prevenirlo y evitarlo, la política social moderna ha ideado otros procedimientos sustitutivos de la beneficencia, más acordes con el espíritu de nuestro tiempo. Estos procedimientos son los de la previsión social, en que plasma sentimientos propios de la humanidad más civilizada.

La previsión es cosa preventiva, tiende a evitar el riesgo de la indigencia, prevé, ataja el daño, está en su función".<sup>7</sup> Por su parte, Mario de la Cueva opina que la previsión social, "Es la política y las instituciones que se proponen contribuir a la preparación y ocupación del trabajador, a facilitarle una vida

---

<sup>6</sup> Ruiz Massieu, José Fco. *Avances del Derecho Administrativo, Económico y Social*, I.N.A.P., México, 1965, p. 116.

<sup>7</sup> Citado por Mario de la Cueva, *Op. cit.* p. 10.

cómoda e higiénica y a asegurarle contra las consecuencias de los riesgos naturales y sociales, susceptibles de privarle de su capacidad de trabajo y de ganancia".<sup>8</sup>

Por lo tanto, la previsión social según el Artículo 123 Constitucional en sus fracciones XII, XIV, XXIX y XXX, constituye un derecho social para los trabajadores y una obligación para los empresarios, derivada de las relaciones laborales y del Estado mismo para vigilar y hacer cumplir las obligaciones que corresponden a los patrones.

La fracción XXIX del artículo 123 constitucional, en materia de protección y bienestar de los trabajadores, establecía: "Se considera de utilidad social: El establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular".<sup>9</sup>

El 6 de septiembre de 1929 otra vez se reforma la fracción XXIX del artículo que nos ocupa como ahora aparece, se declara que "es de utilidad pública la expedición de la ley del seguro social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro

---

<sup>8</sup> Trueba Urbina, A., *Op. Cit.*, p. 221.

<sup>9</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1992*. Decimoséptima edición. Porrúa. México 1992. pp 931-932.

encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no salarizados y otros sectores sociales y sus familiares”.<sup>10</sup>

Como podemos observar, las ideas de prevención social establecidas en el Artículo 123 Constitucional por los constituyentes de 1917, anticipan lo que más tarde se denominaría seguridad social.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial (1945), los criterios doctrinales y políticos sobre seguridad social se extendieron y difundieron convirtiéndose en una de las ideas más avanzadas en la segunda mitad de este siglo.

Francis Netter opina que “El objeto de la seguridad social es crear, a provecho de toda persona y principalmente de los trabajadores, un conjunto de garantías contra un cierto número de eventualidades susceptibles sea de reducir o de suprimir su actividad, sea de imponerle cargas suplementarias”.<sup>11</sup>

Por tanto, la seguridad social pretende aplicar un enfoque integral al bienestar del trabajador y su familia, garantizándoles protección en casos de accidente, cesantía, retiro y muerte, así como atención a las necesidades esenciales en materia de salud, capacitación, cultura, recreación, apoyo financiero y protección al poder adquisitivo de los salarios, para que tengan así acceso a mejores condiciones de existencia.

De acuerdo a los cambios sociales que hemos tenido, el concepto de seguridad social supera en mucho al de previsión social, por esa razón, cuando

---

<sup>10</sup> *Ibidem.*

<sup>11</sup> Netter, Francis. *La seguridad social y sus principios*, IMSS, México, p. 5.

se agregó el apartado “B” al Artículo 123 Constitucional que establece las bases de la seguridad social de los servidores públicos, ya no se habló de previsión social, sino de seguridad social. Las diferencias entre ambas son:

i) La previsión social es un derecho específico de los trabajadores y una obligación para los empresarios, derivada de las relaciones de trabajo, que tiene como objetivo prevenir los riesgos del trabajador en su desempeño laboral y cuida al mismo tiempo de su bienestar y la salud de él y sus familiares derechohabientes.

ii) La previsión social esta dirigida al trabajador más que a la familia, por eso se preocupa en obtener y acumular dinero para disponer oportunamente del destinado a cubrir los riesgos de las personas afiliadas.

iii) La previsión social ha creado instituciones para el otorgamiento de las prestaciones.

iv) La seguridad social contempla al individuo como parte de la colectividad y dirige su acción a la misma, protege al individuo porque forma parte de ella.

v) A la seguridad social le interesa disponer de suficientes recursos financieros para cubrir las prestaciones a su cargo, con especial cuidado en su administración, pues opera con fondos que provienen a título de descuentos, de los sueldos de los trabajadores y del presupuesto de la nación, por eso su preocupación por invertirlos adecuadamente y cooperar con la realización de los fines de la política económica del país.

vi) La seguridad social es una acción prioritaria del estado, planeada con dirección y organización para dar a la sociedad una seguridad en lo futuro.

### **Artículo 123 constitucional apartado B**

El Congreso Constituyente de Querétaro reconoció que el servidor de la nación a semejanza del obrero, era acreedor a la tutela del Código Político fundamental, aunque excluyó a los empleados del gobierno federal de las garantías sociales, argumentando que el régimen de la revolución debería hacer una selección del personal a su servicio, con el fin de que progresivamente los trabajadores del Estado demostraran su lealtad y adhesión a la causa del movimiento social y su vocación de servir a las instituciones emanadas del mismo.

Debido a la adición del apartado "B" al artículo 123 constitucional, el 5 de diciembre de 1960, se otorga legalmente a los servidores públicos los derechos que hasta entonces se les habían negado indebidamente, elevando a rango constitucional las garantías sociales que podrán ampliarse, pero nunca restringirse; estableciendo el respeto a sus derechos, limitando al poder público en sus relaciones con ellos, asegurándoles mejores niveles de vida junto con sus familias. Es decir, se crea un sistema específico de seguridad social para los servidores públicos, que establece en su fracción XI:

La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

A) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación; la invalidez, vejez y muerte.

B) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el



derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

C) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos, además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicina, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

D) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

E) Se establecerán centros para vacaciones y de recuperación, así como tiendas económicas en beneficio de los trabajadores y sus familiares.

F) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el estado mediante las aprobaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos créditos baratos y suficientes para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán entregadas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su ley y en las que correspondan la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán los créditos respectivos.

Sin embargo, cabe mencionar que el apartado B del artículo 123, no es la única base constitucional en la que se contempla la relación jurídica entre el Estado y los trabajadores al servicio del Estado, ya que existen otros numerales

de nuestra Constitución que lo complementan, ya que se refieren a ellos: Artículo 3º., fracción VIII; Artículo 115, fracción VIII, párrafo segundo; Artículo 116, fracción V; Artículo 123, Apartado A, fracción XXXI, inciso a), números 8, 9, 18 y 21; e inciso b); Artículo 123, Apartado B, fracciones XIII, XIII bis y XIV; Artículo 94; y Artículo 97.

Con el apartado B del Artículo 123 nace a nivel Constitucional el derecho a la Seguridad Social para los servidores públicos, aunque desde 1925 ya venían disfrutando de algunas de estas garantías, conforme a lo establecido por la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro.

### **3.1. Ley General de Pensiones Civiles de Retiro (1925)**

Fue publicada en el Diario Oficial el 25 de agosto de 1925 y de acuerdo con lo dispuesto en la fracción XXIV del artículo 123 constitucional que en su parte conducente dice: "El gobierno federal como el de cada estado deberán de formar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular", se crea la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, con el fin de administrar todo lo referente al ramo de pensiones, destacando los siguientes aspectos esenciales:

Es la primera ley posterior a la Constitución de 1917 que contempla un esfuerzo del Estado por otorgar a los servidores públicos prestaciones que les aseguren bienestar económico al retirarse del servicio público, constituyendo los cimientos del sistema de seguridad social actual.

Dichos beneficios incluían a todo servidor público, siempre que no fueran militares, incluyendo a los de carácter docente, cuyos cargos y remuneraciones estuvieran enumerados en las leyes orgánicas del respectivo servicio o en el presupuesto de egresos, o que, en virtud de disposición legal, fueran pagados con cargo al Erario Federal o al del Distrito o Territorio Federal respectivo, quedando exceptuados los siguientes:

- Los diputados y senadores.
- Los que sirvan mediante contrato.
- Los que tengan como remuneración honorarios o comisión proporcionales al trabajo desempeñado o a los resultados obtenidos.
- Los que prestan sus servicios en calidad de artesanos u operarios, o que formen parte de la servidumbre.

También estaban excluidos: el presidente de la república, los secretarios y subsecretarios de despacho, los gobernadores del Distrito y Territorios Federales, los jefes de los departamentos administrativos, los ministros de la suprema Corte de Justicia, los magistrados de circuito, los jueces de primera instancia y cualquiera otros funcionarios legalmente inamovibles, aunque pueden gozar de sus beneficios sometiéndose voluntariamente al descuento respectivo.

Las prestaciones que otorgaba eran pensión por retiro voluntario, por edad, muerte, inhabilitación, préstamos hipotecarios, construcción de casa-habitación, compra o construcción de pequeños departamentos para arrendarlos, préstamos para establecer o explotar pequeñas industrias y gastos de funeral.

El retiro voluntario estaba establecido a los sesenta años; el obligatorio al cumplir el empleado sesenta y cinco, aunque en casos excepcionales, y por así convenir al servicio público, podía continuar hasta el retiro forzoso a los setenta años. Cuando su ingreso al servicio hubiera sido de cuarenta y cinco años de edad cumplidos, sin llegar a los cincuenta, no tenía derecho a solicitar su retiro voluntario debiendo cesar a los sesenta y cinco. El que ingresaba al servicio después de los cincuenta y cinco años no tenía derecho a pensión, pero sí a las otras prestaciones establecidas por la ley.

La base para el cálculo del monto de la pensión era únicamente el sueldo asignado, sin tomar en consideración el sobresueldo, gastos de representación, comisiones o remuneraciones especiales o extraordinarias, ni el importe de los alimentos a cuya administración tuviera derecho pudiendo ser, según el caso, del 1% y 1.5% del promedio de los sueldos disfrutados en los cinco años inmediatos anteriores, multiplicados por el número de años de servicios.

El fondo de pensiones se integraba con el descuento forzoso sobre los sueldos de los empleados durante la totalidad de tiempo de servicio, dependiendo su monto de la edad que tenían al expedirse la ley o al ser nombrados, los cuales fluctuaban entre el 3% para los de 18 años y el 9.90% para los de 55 años de edad. Con el 10% del sueldo de los primeros treinta días de los empleados que ingresaban al servicio o de los que reingresen después de seis meses y con la diferencia de sueldo mensual, derivada de cada ascenso definitivo que tuviera el empleado

También con las subvenciones y suplementos que entregara la

federación, el distrito y territorio federales; con el producto de las operaciones autorizadas, de las pensiones y auxilios que caduquen y del producto de las multas impuestas, así como también con las donaciones, herencias y legados que se hagan o se dejen en favor del fondo.

Respecto las subvenciones, se establece que éstas constituyen un reconocimiento a la obligación moral que asume el Estado para con sus trabajadores en la formación del fondo de pensiones, y también para asegurar que no se suspenda el pago de los servicios y auxilios por falta de recursos, añadiendo que en caso de que hubiera algún déficit, éste será cubierto proporcionalmente por la Federación, el Distrito y los territorios Federales.

Con respecto a la contribución de los empleados mediante los descuentos que establece la ley para la formación del fondo, se consigna que éstos no adquieren derecho alguno individual sobre dicho fondo ni parte de él, sino únicamente a obtener las pensiones y auxilios en los casos y con los requisitos que la propia ley determina.

El 5 de marzo de 1946, se expide la Ley General de Pensiones y se publica en el D.O. el 13 del mismo mes y año, estableciendo en su artículo 13 transitorio que a partir de su vigencia quedaba derogada la Ley de 12 de agosto de 1925, en cuando se opusiera a la presente.

Esta ley introducía nuevas prerrogativas para los trabajadores del Estado y facultaba a la Dirección de Pensiones para estudiar la forma de incorporar a los beneficios de la propia ley a los trabajadores a lista de raya y a los pertenecientes a organismos públicos descentralizados o a otros sectores de

trabajadores burócratas que lo solicitaran.

También reconocía el adeudo que mancomunada y proporcionalmente tenían el gobierno federal, y los del Distrito y Territorio Federales, con la Dirección de pensiones por concepto de subvenciones, subsidios y sueldos, así como por gastos generales que aquellos tenían obligación de entregar para la formación del fondo, con apoyo en lo establecido por los artículos 49 y 74 de la ley del 12 de agosto de 1925, y que no se habían cubierto, comprometiéndose a dejar saldada la cuenta en un período de dos años como máximo.

Del mismo modo, consignaba que cuando la situación financiera lo permitiera, la junta directiva de la Dirección de Pensiones quedaba obligada a proponer las reformas necesarias a la ley, para aumentar las prestaciones a los trabajadores protegidos.

Ponía especial interés a los maestros de la federación, que al obtener su jubilación con apego a las disposiciones anteriores, no la hubiera disfrutado por haber interrumpido la prestación de sus servicios, estableciendo que en tales casos tenían derecho a acogerse a los beneficios de esta ley.

Con respecto a las prestaciones, se establecían las siguientes:

1. Pensiones directas para los trabajadores.
2. Pensiones directas para los familiares de los trabajadores que fallecieran en el servicio o a consecuencia de él.
3. Pensiones transmitidas para los familiares de los pensionistas.
4. Devolución a los trabajadores que se separen del servicio, de los descuentos hechos para el fondo.

5. Devolución a los familiares de los trabajadores que fallecieran sin tener derecho a pensión, de los descuentos destinados al fondo.
6. Préstamos hipotecarios.
7. Préstamos quirografarios.
8. Fianzas de carácter civil o penal.
9. Facilidades de pago para obtener casas o terrenos, propiedad de la Dirección.

En lo que compete a las pensiones directas, tenían derecho a recibirlas; los trabajadores con 55 años de edad y 15 como mínimo de contribuir a la formación del fondo de pensiones, oscilando el monto de la pensión entre el 40% y el 100% del promedio de los sueldos disfrutados en los 5 años inmediatos anteriores, siempre y cuando el tiempo comprobado de servicios prestado fuera respectivamente, de 15 y 30 años.

Con respecto al descuento forzoso al trabajador, era del 4. % de su sueldo, sin considerar su edad, quedando exentos de contribuir a la formación del fondo de pensiones, los conscriptos durante todo el tiempo de su servicio, computándoseles dicho tiempo para efectos de la pensión.

La aportación del Gobierno Federal, del Distrito y de los Territorios Federales para el sostenimiento del Fondo de Pensiones era igual a la suma de los descuentos realizados a los trabajadores, o sea de un 4.5% del total de los sueldos pagados por las entidades antes mencionadas.

La vigencia de esta ley fue suspendida por su propio artículo 11

transitorio, ya que precisaba que entraría en vigor "a partir de la fecha que dentro del presente año se fije por decreto del Ejecutivo Federal, cuando a su juicio las condiciones del erario público permitan atender el servicio de la misma.

Esta ley no llegó a aplicarse de manera general por no haberse expedido nunca el decreto del Ejecutivo que determinaba que el erario público se hallaba en condiciones de atender el servicio, constriéndose a ser aplicada únicamente a los trabajadores del magisterio y por analogía jurídica de derechos a los veteranos de la revolución, de conformidad con lo que establecía su artículo 12 transitorio que señalaba: no obstante, lo dispuesto en el artículo anterior, esta ley entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el diario oficial, por lo que se refiere a las pensiones del magisterio.

Se expide la Ley de Pensiones Civiles el 30 de diciembre de 1947 siendo publicada en el Diario Oficial de la Federación un día después, entrando en vigor tres días después de su publicación, estableciendo en su artículo 11 transitorio que quedaban derogadas todas las disposiciones que se opusieran al nuevo Ordenamiento.

En los considerandos de la iniciativa de esta ley se arguye que como se habían omitido los cálculos actuariales cuando se había elaborado la Ley de 1946 y se desconocía la cuantía de las erogaciones a las que se responsabilizaba el Erario.

Nunca había llegado a tener plena vigencia, pero que, el Gobierno de la República deseoso de satisfacer las demandas de los Trabajadores del Estado



había considerado llevar a cabo una cuidadosa revisión legislativa así como estudios matemáticos indispensables para estar en posibilidad de realizar la iniciativa de esta nueva Ley.

Los beneficios que esta nueva Ley de 1947 estableció para los trabajadores y sus familiares, son los siguientes:

1. Pensiones a los trabajadores por vejez o por inhabilitación.
2. Pensiones para familiares del trabajador que fallezca a causa del servicio o a consecuencia de él, o que, teniendo derecho a pensión, no la hubiere solicitado.
3. Pensiones para familiares por muerte del trabajador pensionado.
4. Devolución de los descuentos para el Fondo a trabajadores que se separen del servicio.
5. Obtención de préstamos hipotecarios.
6. Obtención de préstamos quirografarios.
7. Obtención, en propiedad o arrendamiento. A precios baratos y con facilidades de pago, de casas o terrenos propiedad de la Dirección.

Las pensiones por vejez se concedían a los trabajadores con 55 años y un mínimo de 15 años de servicio, haber hecho aportaciones al Fondo de Pensiones. La cuota correspondiente a ésta se determinaba en razón del tiempo trabajado, correspondiendo al 40% por 15 años de servicios ascendiendo progresivamente hasta alcanzar el 100% del promedio de los últimos cinco años, por 30 años de servicio. El descuento era el 5.5% sobre el sueldo que percibían y que era destinado al Fondo de Pensiones.

Las aportaciones para el Fondo de Pensiones debían ser realizadas

además del trabajador, la Federación, el Departamento del Distrito Federal, los Gobiernos de los Territorios y los establecimientos Públicos Descentralizados era también del 5.5%, es decir una suma igual a la que aportaban los trabajadores.

La Ley de referencia, comprende a toda persona que preste servicios remunerados al Estado, independientemente del carácter político o administrativo de su cargo, por lo tanto quedan protegidos todos los trabajadores al servicio del Estado, quedando comprendidos los empleados que presten sus servicios en empresas descentralizadas, en este caso, el descuento para el Fondo de Pensiones sería cubierto con cargo al presupuesto de cada organismo descentralizado.

### **3.2. Ley del ISSSTE de 1960**

El 1º de enero de 1960, por iniciativa del entonces presidente, Lic. Adolfo López Mateos, y con aprobación del H. Congreso de la Unión, se promulgó y entró en vigor la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, quedando abrogada, por disposición de su artículo 14 transitorio, la Ley de Pensiones Civiles del 30 de diciembre de 1947 y derogadas todas las disposiciones de carácter general que se le opusieran.

Esta Ley se encargaría de otorgar a los servidores públicos, y a sus familiares derechohabientes, seguridad social integral, desde servicios médicos y medicinas, seguros, jubilaciones, pensiones e indemnizaciones hasta

prestaciones sociales, razón por la cual se cambió la denominación que tradicionalmente habían tenido los ordenamientos anteriores, adoptándose el de Seguridad y Servicios Sociales, concepto más amplio y acorde a la declaración de derechos sociales de los trabajadores plasmada en la Constitución Política y a la nueva concepción que sobre seguridad social se ha creado y sustentado en México.

La ley protege a los trabajadores del servicio civil de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, así como a los de los organismos públicos que, por ley o acuerdo del Ejecutivo Federal, se incorporen a su régimen; a los pensionistas, a los familiares derechohabientes de éstos y de los trabajadores en activo y a los senadores y diputados durante el tiempo de su mandato constitucional, siempre que individual y voluntariamente se incorporen a su régimen.

Con carácter obligatorio establece las siguientes prestaciones:

1. Seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad.
2. Seguro de reeducación y readaptación de inválidos.
3. Servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia.
4. Promociones que mejoren la preparación técnica y cultural y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y su familia.
5. La obtención de créditos destinados a adquirir, en propiedad, casa o terrenos para la construcción de las mismas, propiciando así la adquisición de la habitación familiar del trabajador.

6. Arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto.
7. Otorgamiento de préstamos hipotecarios y a corto plazo.
8. Jubilaciones y pensiones.
9. Seguro de vejez, invalidez y por causa de muerte.
10. Indemnización global.

En esta ley están incluidos, por vez primera, los seguros referentes a enfermedades no profesionales y de maternidad y el de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, lo cual implica la prestación de servicios médicos y medicinas que resultan indispensables al trabajador y a su familia. Estos seguros le benefician en forma determinante, ya que los desembolsos por tales conceptos ponían en serio peligro su economía familiar, pues al acontecer cualquier enfermedad o accidente perdía, además, su único ingreso salarial.

Con respecto a las prestaciones sociales, establecidas de igual forma por primera vez, se intenta lograr con ellas la superación de las condiciones materiales y culturales de los trabajadores y de sus familiares por medio del establecimiento de centros de capacitación y extensión educativa, guarderías y estancias infantiles, centros vacacionales, campos deportivos, almacenes, tiendas y velatorios.

Además del concepto anterior, se otorgan préstamos hipotecarios hasta por \$100.000.00, con un interés máximo de 8% anual, que se pueden destinar a:

1. Adquisición de terreno para construcción de casa- habitación.

2. Adquisición o construcción de casa, así como para efectuar mejoras o reparaciones de las mismas.

3. Redención de gravámenes sobre ese tipo de inmuebles que comprende, tanto los adquiridos, como los construidos por los trabajadores para su propia habitación, con fondos provenientes del Instituto, los cuales quedan exentos desde la fecha de su adquisición o construcción de todos los impuestos federales y los del Departamento del Distrito Federal, por el doble del crédito y hasta por la suma de un millón cuarenta mil pesos de su valor catastral, durante el lapso que el crédito permanezca insoluto. Esta exención se pierde cuando los inmuebles se enajenan o los destina a otros fines el trabajador.

Esta ley pretende sobre todo proteger al trabajador, no sólo durante el período en que presta sus servicios sino cuando más lo necesita, por motivos de edad, tiempo de trabajo, separación de su empleo, invalidez, vejez o muerte, mediante un sistema adecuado de seguridad social que le permita proseguir viviendo él o su familia en un ambiente de tranquilidad y de protección económica y social.

Por ello, el ordenamiento establece, en primer lugar, un nuevo derecho que es el de la jubilación misma que opera para todos aquellos trabajadores que hayan cumplido treinta años o más de servicios, independientemente de su edad, lo que le otorga el derecho a percibir mensualmente y mientras viva una cantidad equivalente al 100% del sueldo regulador, o sea, el promedio de los sueldos disfrutados por el trabajadores durante los tres últimos años de servicio.

Con esta prestación se hace justicia a un numeroso grupo de servidores públicos que han colaborado en forma continua y eficaz en la función pública y que, por no alcanzar la edad de 55 años, no tenían derecho a la pensión por

vejez.

Para obtener la pensión por vejez, el trabajador debía tener por lo menos 55 años de edad y 15 años de labores e igual tiempo de contribuir al instituto, correspondiéndole como monto de su pensión el 40%, el cual iría aumentando paralelamente a los años de servicios hasta llegar a los 29 en que le correspondería un 95% del promedio del sueldo básico disfrutado en los tres años inmediatos a la fecha del acuerdo por el que se otorgaba.

La pensión por invalidez se concedía a los trabajadores que se inhabilitaran física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su empleo, siempre que hubiesen contribuido al instituto cuando menos durante 15 años, tomándose en cuenta para fijar el monto de su pensión el número de años de aportar al instituto su cuota obligatoria, lo que les permitía obtener por 15 años el 40% y así progresivamente, hasta lograr a los 29 años el 95% del promedio del sueldo básico disfrutado en los tres años anteriores a sus invalidez.

Por lo que respecta a la pensión por causa de muerte, se concedía cuando el trabajador falleciera por causas ajenas al servicio, cualquiera que fuera su edad, siempre que hubiera contribuido al instituto por más de 15 años, tomándose también como base para el cálculo del monto de su pensión los años de contribución y el promedio de los tres últimos años de su sueldo. Esta pensión tenía por característica que disminuía en un 10% durante los primeros cinco años hasta quedar reducida al 50% de su monto original.

También se otorgaba subsidio a la muerte de un pensionista, lo que originaba las pensiones de viudez, orfandad y de ascendiente, según el caso, por lo que los deudos continuaban percibiendo la pensión que durante el primer año disminuía en un 20% y un 10% durante los cuatro años siguientes hasta quedar al 50% del monto de la pensión original.

Esta ley establecía para la época, un nuevo concepto sumamente avanzado en materia de protección diferida y que la pensión móvil, que consistía en que cada seis años se revisara la cuantía tanto de las jubilaciones como de las pensiones con objeto de incrementarlas en caso de que hubiera aumentado el costo de la vida, haciéndose necesarios la valuación de las reservas del instituto y los cálculos actuariales correspondiente, a efecto de determinar si era posible financiar su incremento.

Con objeto de mejorar la cuantía de ciertas prestaciones, esta ley considera al sueldo básico integrado por sueldo, sobresueldo y compensación, lo que indudablemente beneficia a los trabajadores en el otorgamiento de jubilaciones, pensiones e indemnización global.

Establece la indemnización global como una nueva prestación que tenía por objeto entregar al trabajador que, sin tener derecho a pensión, se retirara definitivamente del servicio, una cantidad equivalente al monto total de la cuota del 6% con que hubiese contribuido, más un mes de su último sueldo básico, cuando tuviese de cinco a nueve años de servicios y, para el caso de tener de diez a catorce años, se agregarían dos meses más de su último sueldo básico. Esta prestación, para el caso de que falleciera el trabajador sin tener derecho a

pensión, debía ser entregada a sus familiares derechohabientes.

Por lo que respecta a las contribuciones al Instituto, correspondía a los trabajadores aportar una cuota obligatoria del 8% de su sueldo básico, aplicándose el 2% para cubrir el seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad y el 6% restante para tener derecho a las prestaciones que establecía la ley.

Las dependencias y organismos públicos aportaban el 12.75% del total de los salarios que pagaran, aplicándose el 6% para cubrir el seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad, el 0.75% para cubrir íntegramente el seguro de accidente de trabajo y enfermedades profesionales y el 6% restante para cubrir las prestaciones señaladas por la ley.

Aspecto importante es el que se refiere a que la institución, creada por la ley de pensiones civiles de retiro de 12 de agosto de 1925, se transforma jurídica y con patrimonio propio en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

### **3.3. Ley del ISSSTE de 1983**

El 27 de diciembre de 1983 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de Estado, que entraba en vigor el 1 de enero de 1984, abrogando por disposición de su artículo 2, la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 28 de diciembre de 1959



y derogadas todas las disposiciones que se opusieran a la presente ley.

Su exposición de motivos, señala que después de 24 años transcurridos sin que su norma básica se adecuara de manera sistemática e integral al crecimiento de las necesidades y al número actual de derechohabientes, así como a la enorme complejidad operativa que requiere el eficaz otorgamiento de las prestaciones y servicios que está obligado a brindar a los servidores públicos y a sus familias.

Efectivamente, después de 24 años de vigencia de la Ley inmediata anterior y a 59 años de la de 1925, primera que protegió a los servidores públicos mediante el establecimiento de un sistema de seguridad social que, al correr de los años y con base en las valiosas experiencias logradas, el Estado Mexicano, ha proseguido con su tradición de avanzada en materia social y brindado cada vez más garantías y seguridades a los trabajadores al servicio del Estado a “cuyo cargo está una de las tareas más importantes que requiere el país en esta etapa de su devenir: la preservación y fortalecimiento de las instituciones nacionales”.<sup>12</sup>

Es decir, con la expedición de esta nueva Ley cambia el esquema de seguridad social contenido en Leyes anteriores, incrementando las prestaciones y servicios en favor de los servidores públicos, contribuyendo así al mejoramiento de sus niveles económicos y sociales, propiciando, con ello, una mayor justicia social.

---

<sup>12</sup> Exposición de motivos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ISSSTE, 1984.

Con el propósito de ampliar el régimen de seguridad social y de que éste proteja al mayor número de trabajadores al servicio del Estado, la vigente Ley contempla que puede aplicarse a los servidores públicos de las dependencias o entidades de la administración pública en los estados y municipios de los términos de los convenios que se celebren con el Instituto. También que, por acuerdo de su junta directiva, las agrupaciones o entidades que se incorporen al régimen de su Ley podrán beneficiarse con su aplicación.

Con carácter de obligatorio se establecen los siguientes seguros, prestaciones y servicios:

- Medicina preventiva,
  - Seguro de enfermedades y maternidad,
  - Servicios de rehabilitación física y mental,
  - Seguro de riesgos de trabajo,
  - Seguro de jubilación,
- 
- Seguro de retiro por edad y tiempo de servicio,
  - Seguro de invalidez,
  - Seguro por causa de muerte,
  - Seguro de cesantía en edad avanzada,
  - Indemnización global,
  - Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil,
  - Servicios de integración a jubilados y pensionados,
  - Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto.

- Préstamos hipotecarios para la adquisición en propiedad, de terrenos y/o casas, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.
- Préstamos a mediano plazo.
- Préstamos a corto plazo.
- Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes.
- Servicios turísticos.
- Promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación.
- Servicios funerarios.

### **3.4. De las Pensiones y jubilaciones**

#### **3.4.1. De las pensiones**

La ley actual fue publicada en el Diario Oficial el 24 de diciembre de 1986, y en ella se comprenden seguros, prestaciones y servicios en número de 20, en lugar de 14 que otorgaba la anterior, lo que representa la voluntad del Estado Mexicano de proporcionar a sus servidores un sistema de seguridad social integral que permita una mayor justicia e igualdad social para todos ellos y especialmente para los menores favorecidos económica y socialmente.

De acuerdo a la adición constitucional que considera al derecho a la protección de la salud como una garantía social, se incluye por primera vez la prestación de servicios de Medicina Preventiva con objeto de preservar y

mantener la salud no sólo de los trabajadores y pensionistas sino también de los hijos hasta los 25 años, siempre que acreditan ser estudiantes y no tener trabajo remunerado y a las madres solteras menores de 18 años, que dependan económicamente de sus padres, considerándoseles como familiares derechohabientes.

Por lo que respecta al derecho a las pensiones, se establece que surge cuando el trabajador o sus familiares derechohabientes se encuentren en los supuestos consignados por la Ley y reunir los requisitos que la misma exige.

En materia de pensiones la presente ley contiene grandes avances, que garantizan al pensionista el continuar viviendo dignamente, al eliminar la disposición que establecía en los casos de pensiones por muerte su reducción anual, hasta llegar al 50%, por lo que a partir de la vigencia de esta nueva reglamentación, dichas pensiones quedan permanentemente al 100% de su monto original, sin reducción alguna, con la ventaja de que éstas aumentan al mismo tiempo y en igual proporción en que se incrementan los sueldos de los trabajadores en activo. Asimismo, adicionalmente prevé la percepción de una gratificación anual en idéntico número de días a la que se concede a aquellos; por consecuencia, los beneficios que obtengan en esta materia los trabajadores se verán reflejados automáticamente en las percepciones de los pensionados.

Con objeto de que los trabajadores puedan solventar algunos gastos imprevistos, la ley contempla el otorgamiento de préstamos a corto plazo, (art. 91) adicionando uno nuevo a mediano plazo (art. 97) que tiene por finalidad la adquisición de bienes de uso duradero, permitiéndole proteger el poder

adquisitivo de sus salarios y elevar sus niveles de vida.

Una de las preocupaciones fundamentales del Estado es la vivienda. Por ello ha ideado una serie de mecanismos a efecto de proporcionar al mayor número posible de servidores públicos el acceso a financiamientos y crédito barato para que puedan adquirir vivienda digna y por lo tanto tener mejores niveles de existencia, para lograrlo la ley establece dos instrumentos: el fondo de vivienda y los préstamos hipotecarios.

El fondo de vivienda, que tiene origen constitucional en la fracción XI, inciso "F", del apartado B, del artículo 123 de la constitución política, es materia de su reglamentación por la ley que se analiza y tiene por objeto: (art. 100)

- I. Establecer un sistema de financiamiento para que los trabajadores puedan obtener préstamos con garantía hipotecaria en primer lugar.
- II. Financiar la construcción de vivienda para trabajadores.

Los trabajadores que tengan más de 6 meses de haberse constituido en su favor los depósitos a que están obligadas las dependencias y entidades, podrán solicitar créditos por una sola vez para los siguientes fines:

1. Adquisición de terreno.
2. Adquisición de vivienda construida.
3. Construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones.
4. Pago de deudas adquiridas por los conceptos anteriores.

El crédito otorgado pagará un interés del 4% anual sobre saldos insolutos a un plazo no menor de 10 años ni mayor de 20, descontándosele al trabajador cuando menos para amortizar la deuda el 25% de su sueldo básico.

Con objeto de liberar al trabajador o a sus beneficiarios de la carga de pagar el crédito obtenido, se establece la contratación de un seguro con cargo al Instituto para cubrir el riesgo en caso de incapacidad total permanente o muerte.

Los recursos del fondo se integran esencialmente por las aportaciones que las dependencias y entidades deben enterar al instituto, consistentes en un 5% sobre el sueldo básico de sus trabajadores y con los rendimientos que se obtengan de la inversión de las aportaciones antes mencionadas. (art. 21 fracc. VI en relación con el 90 bis – C)

Los préstamos hipotecarios se conceden a los trabajadores por una sola vez, cuando hayan contribuido por más de 6 meses al Instituto, sobre bienes ~~inmuebles urbanos con garantía hipotecaria en primer lugar, para los fines~~ siguientes:

- a) Adquisición de terreno para construir en él su habitación.
- b) Adquisición o construcción de casa.
- c) Reparaciones o mejoras a su casa.
- d) Liberación de gravámenes sobre los inmuebles anteriores.

Estos préstamos se otorgarán siempre y cuando el trabajador no tenga propiedades inmobiliarias y su monto no excederá del 85% del avalúo del inmueble, causado el interés anual sobre saldos insolutos que determine la junta directiva del Instituto, el cual no deberá ser superior al 85% del que fije el

Banco de México como interés social.

Los pagos que deba hacer el trabajador no rebasarán el 50% del sueldo que perciba y el plazo máximo para cubrir el préstamo será de 15 años. En caso de que enajene la vivienda o no la dedique para su habitación o incurra en alguna causa de rescisión estipulada, se dará por vencido anticipadamente el crédito.

Al igual que los bienes inmuebles adquiridos o construidos con los recursos financieros del Fondo para la vivienda, los que se adquieran o construyan con fondos del Instituto también gozan de la exención de todos los impuestos federales y del Departamento del Distrito Federal por el doble del crédito, durante el tiempo que permanezca insoluto, también disfrutan de estos convenios, contratos o actos en los que se hagan constar tales adquisiciones, quedando sin efecto cuando los inmuebles sean destinados a otros fines o enajenados por los trabajadores.

Los honorarios notariales por concepto del otorgamiento de escrituras se pagarán por mitad entre el Instituto y los trabajadores, siendo por cuenta exclusiva de éstos lo referente al pago de impuestos y gastos adicionales.

En caso de que el trabajador fallezca se cancelará a favor de sus beneficiarios el saldo insoluto con cargo al fondo especial constituido por el Instituto para tal efecto, siempre que los pagos se encuentren al corriente.

A través de estas dos prestaciones y con las ventajas que representan, el cómo el Estado contribuye para que sus servidores públicos cuenten con recursos financieros que les permitan a un mayor número de ellos, tener

vivienda que eleve sus niveles de socioeconómicos y que constituya para sus familiares un patrimonio que les otorgue tranquilidad y seguridad en el futuro.

Además de estas prestaciones, la ley comprende las de carácter social y cultural tendientes a satisfacer las necesidades básicas del servidor público y su familia en materia social, cultural, recreativa y deportiva, garantizándole una participación más activa para el goce y disfrute de servicios que le permitan superar su nivel sociocultural. Las prestaciones son:

- i) Venta de productos básicos y de consumo para el hogar.
- ii) Alimentación económica en el trabajo.
- iii) Centros turísticos.
- iv) Servicios funerarios.

Los anteriores servicios se proporcionarán en forma directa y a precios módicos, con objeto de proteger el salario del trabajador, garantizando en ello la satisfacción de necesidades de alimentación, vestido, descanso y esparcimiento. Las prestaciones culturales comprenden los siguientes servicios:

- i) Proyección y desarrollo de programas culturales.
- ii) Implementación de programas educativos y de preparación técnica.
- iii) Mejorar y aumentar la capacitación.
- iv) Atención adecuada a jubilados, pensionados e inválidos.
- v) Incremento de campos e instalaciones deportivas.
- vi) Establecimiento de estancias de bienestar y desarrollo infantil.



Tienen por motivación social cuidar, fortalecer y desarrollar, tanto los aspectos culturales del trabajador como su salud mental y su integración dentro de la familia y la sociedad.

### **3.4.2. Pensión por invalidez**

La pensión por invalidez contempla no sólo la inhabilitación física sino también la mental que pudiera sufrir el trabajador por causas ajenas al desempeño de sus labores, siempre y cuando haya contribuido al Instituto durante 15 años, siendo calculado su monto conforme a las bases fijadas para la pensión de retiro por edad y tiempo de servicio. (arts. 67 a 69)

### **3.4.3. Pensión por cesantía en edad avanzada**

En la vigente Ley se establece, por primera vez, un nuevo tipo de pensión que se denomina por Cesantía en Edad Avanzada y se otorga al servidor que se separe voluntariamente o se quede sin trabajo, después de 60 años de edad, siempre que haya cotizado al Instituto un mínimo de 10 años, el monto de una pensión a que tiene derecho es desde 60 años de edad y 10 de servicios con un 40% hasta 65 o más de edad y 10 de servicios con el 50% del promedio de su sueldo percibido durante los últimos 3 años. (arts. 82 y 83 en relación al 64)

#### **3.4.4. Pensión de vejez y de retiro por edad y tiempo de servicio**

Con esta prestación se hace justicia a un numeroso grupo de servidores públicos que han colaborado en forma continua y eficaz en la función pública y que, por no alcanzar la edad de 55 años, no tenía derecho a la pensión por vejez.

La pensión por vejez se transforma en pensión de retiro por edad y tiempo de servicio, como un reconocimiento a los derechos del servidor público, que ha prestado sus servicios cotizando al Instituto durante más de 15 años de servicios hasta el 95% por 29 años de servicio, del promedio de su sueldo básico percibido durante los 3 años inmediatos anteriores a la fecha en que cause baja el trabajador. (art. 61)

En caso de que el trabajador se llegara a separar del servicio, habiendo cotizado al Instituto durante 15 años, podrá dejar el total de sus aportaciones con objeto de tener derecho, cuando cumpla 55 años de edad, a que se le otorgue la pensión y para el caso de que falleciera antes de cumplir con dicha edad, sus familiares derechohabientes tendrán derecho a percibirla.

#### **3.4.5. Pensión por jubilación**

La pensión por jubilación se otorgará al trabajador con 30 años o más de servicios e igual tiempo de cotización al Instituto, independientemente de su edad, dándole el derecho al pago de una cantidad equivalente al 100% del

promedio de su sueldo básico disfrutado en los 3 años inmediatos anteriores.

(art. 60)

#### **3.4.6. Pensión por muerte**

La pensión por causa de muerte comprende la defunción del trabajador por causas ajenas al servicio, independientemente de su edad, siempre y cuando haya cotizado al Instituto durante 15 años o si fallece a los 60 años o más de edad y con un mínimo de 10 de cotización, así como la de un pensionado por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicio, cesantía en edad avanzada o invalidez dará origen a las pensiones por viudez, concubinato, orfandad o ascendencia, según sea el caso. (arts. 73 y 74)

Los familiares derechohabientes de un servidor público fallecido, tendrán derecho a una pensión equivalente al 100% de la que le hubiera correspondido y en el caso de un pensionista fallecido sus familiares derechohabientes también tendrán derecho a un 100% del importe de la pensión que disfrutaba. (art. 75)

#### **3.4.7. Pensión por riesgos de trabajo**

En materia de accidente de trabajo y enfermedades, se actualiza su terminología cambiándose por la de riesgos profesionales, protegiendo a los trabajadores desde su previsión hasta su rehabilitación, absorbiendo el Instituto

toda la responsabilidad que sobre esta materia establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, lo que les garantiza, en caso de sufrir alguno de los riesgos derivados de su trabajo, el continuar viviendo en un marco digno y decoroso. (arts. 33 a 45 en relación al 75)

#### **3.4.8. Indemnización global**

Con objeto de proteger al trabajador que se separe definitivamente del servicio, sin que tenga derecho a ninguna de las percepciones que consigna la ley, se establece un pago por concepto de indemnización global que comprende:

- i) El total de las cuotas enteradas al instituto, en caso de tener de 1 a 4 años de servicio.
- ii) El total de las cuotas enteradas al instituto, más 45 días de su último sueldo básico, si tiene de 5 a 9 años de servicio.
- iii) El total de las cuotas enteradas al instituto, más 90 días de su último sueldo básico, si tiene de 10 a 14 años de servicio.

En caso de que fallezca el trabajador sin tener derecho a pensión, a sus familiares derechohabientes se les entregará el importe correspondiente a la indemnización global.

Cuando el servidor público separado del servicio reingrese y deseara que los años que trabajó se le computen para los efectos de las prestaciones que otorga la ley, deberá reintegrar la cantidad recibida por concepto de indemnización global, más sus intereses calculados al 6% anual.

Si antes de reintegrar la cantidad cobrada por el concepto anterior, el servidor fallece, sus beneficiarios podrán pagarla para así tener derecho a la pensión en los casos que proceda. (art. 87)

## **CAPÍTULO IV**

### **PERSPECTIVAS DE LAS PENSIONES Y JUBILACIONES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO**

#### **4.1. Los trabajadores al servicio del Estado y el SAR**

Los beneficios de la seguridad social no fueron alcanzados con plenitud por los trabajadores del Estado, sino hasta la promulgación de la Ley del 28 de diciembre de 1959, publicada en el Diario Oficial dos días después, puesta en vigor el 1º de enero de 1960 y a través de la cual se creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Los diversos organismos que estuvieron a cargo de otorgar esas prestaciones mencionadas, constituyen los antecedentes históricos de ese instituto.

Olivera Toro, señala que a través de la Ley del 3 de septiembre de 1832 se extendió el derecho a la pensión a las madres de los servidores del Estado; después, en 1834, se otorgó el mismo derecho a los cónsules mexicanos, introduciendo además, el concepto de jubilación por incapacidad; aunque, en 1837, se restringió el otorgamiento de pensiones sólo a los casos de vejez e incapacidad absoluta, a causa de la pobreza del Tesoro Público.

En 1855 se liquidaron por completo los Montepíos, estableciéndose que los trabajadores públicos podían constituir asociaciones mutualistas, sin la intervención ni ayuda del Estado; sin embargo, nunca se realizó.

En la fracción XXVI del artículo 72 de la Constitución Federal de 1857, se estableció la facultad del Congreso de la Unión para otorgar premios y recompensas "por servicios eminentes prestados a la patria o a la humanidad",

lo cual da la idea de que dichas prestaciones se consideraban como una concesión graciosa por parte del Estado.”<sup>1</sup>

El Constituyente de 1916-1917 no estableció beneficios de carácter social para los servidores públicos, considerando al contrato de trabajo de naturaleza jurídica diferente al acto por medio del cual presta sus servicios al estado una persona. Por esta razón no fue sino hasta el año de 1960, en que por Decreto del 21 de octubre se estableció el llamado apartado “B” del Artículo 123 Constitucional, dedicado a la ordenación jurídica de las prestaciones de seguridad social de los trabajadores del Estado y a la reglamentación de las relaciones entre ambos.

Entre la fecha de promulgación de la Constitución de 1917 y la de las reformas al artículo 123, en la adición de referencias, se expidieron diversos ordenamientos legislativos que crearon instituciones de suma importancia y que constituyen los antecedentes directos del régimen actual.

---

Entre ellas, las más importantes son: la General de Pensiones Civiles de Retiro (del 12 de agosto de 1925) y la de Pensiones Civiles (del 31 de diciembre de 1947), las cuales tenían como objetivo fundamental el bienestar del trabajador y hacer más eficientes las actividades desempeñadas en los cargos públicos.

El sistema de pensión por retiro se implantó pensando que la pensión debía ser siempre menor que el sueldo percibido, estimando que la

---

<sup>1</sup> Olivera Toro, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo, México*, Porrúa, 1967, p 243-267



Administración Pública conservaba el mayor tiempo los servicios del funcionario útil, y éste tenía una cantidad superior durante el lapso de su actividad de servidor público, que la que percibiría en el retiro.

Por medio de la Ley de 1925 se creó la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, destinada al manejo y administración de los fondos que, para el pago de las pensiones de préstamos, estaban formado por el descuento deducido de los sueldo de empleados, en relación a su edad, y con la aportaciones por parte del Estado. Dicho fondo se aplicaba al pago de pensiones y jubilaciones y las cantidades remanentes servían para facilitar a los trabajadores la adquisición de terrenos y casas, al establecimiento de pequeñas empresas mercantiles, industriales o agrícolas o a la construcción de habitaciones destinadas al arrendamiento barato para los trabajadores del Estado, aunque se excluían de su régimen a los altos funcionarios de la Federación y de las Entidades Federativas. Conjuntamente se estableció la obligación subsidiaria del Estado a cubrir las prestaciones con cargo a la Dirección de Pensiones, en el caso de que el establecimiento careciera de fondos.

En 1947, por medio de la ley de pensiones civiles, se estableció que la administración y manejo del servicio pasarían a cargo de un establecimiento público descentralizado, la Dirección de Pensiones Civiles, representada por la Junta Directiva de dicha institución.

Entonces, se introdujo el derecho del trabajador a que se le devolvieran los descuentos, en caso de separación del servicio antes de la jubilación, o en caso de muerte la devolución de las mismas a los familiares. Incluso, se crearon

los préstamos a largo plazo para los trabajadores con un mínimo de seis meses de ingreso al servicio público (la Ley de 1925 establecía un mínimo de tres años).

Ese ordenamiento se aplicó hasta el 31 de diciembre de 1959 en que apareció el organismo actual. A partir de la creación y aplicación de la Ley, ésta ha tenido las siguientes adiciones o reformas:

1) Por Decreto del 8 de noviembre de 1972 se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 10 de noviembre de 1972, puesto en vigor al día siguiente de su publicación, se reformó la fracción XI inciso f, donde se establece que se proporcionará a los trabajadores habitaciones de bajo costo, para ello, se estableció el fondo nacional de la vivienda, además de un sistema de financiamiento barato. A la fracción XII se le adicionó un segundo párrafo para extender el mismo derecho a los miembros activos del Ejército Fuerza Aérea y Armada.

---

Javier Moctezuma Barragán, identifica los problemas a los que el Estado tiene que enfrentarse al aplicar la seguridad social en nuestro país. En ese mismo texto denominado "Tendencias de la seguridad social", también encuentra la necesidad que el Estado tiene de ajustarse a las necesidades que surjan conforme avance la industrialización, además de traer consigo las transformaciones tecnológicas y por consiguiente "los sistemas de seguridad social enfrentarán graves problemas en su financiamiento, toda vez que por un lado tendrán menos cotizantes (en virtud de que gran parte de ellos se

encontrarán desocupados o en actividad informales) y por el otro, más personas haciendo uso (en los países que existía) del seguro de desempleo”.<sup>2</sup>

En noviembre de 1982 se dio a conocer el Decreto del día 16 del mismo mes, a través del cual se reformó el artículo 73 Fracción X y se adicionó la fracción XII bis al artículo 123 en su Apartado “B” en el que se asienta que las cuestiones laborales dentro del nuevo esquema de la banca y del crédito se regirán por las normas de trabajo burocrático.

2) Por Decreto de 26 de diciembre de 1983, publicado en el diario Oficial el 27 de diciembre del mismo año se reforma y adiciona la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que entrará en vigor noventa días después de su publicación.

#### **4.2. La nueva Ley del Sistema de Ahorro para el retiro**

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1983 también ha tenido varias adiciones y reformas, entre ellas las de mayor trascendencia son las publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de marzo de 1992, donde se establece el Sistema de Ahorro para el Retiro a favor de los trabajadores al servicio de la Administración Pública, que “en el campo de lo social debe entenderse como un mecanismo complementario de las opciones previsionales vigentes en el país y no sustitutivo de ninguna de

---

<sup>2</sup> Moctezuma Barragán, Javier. “Tendencias de la Seguridad Social” en *La Seguridad Social y el Estado Moderno*.

ellas”<sup>3</sup> “el SAR contiene dos puntos importantes: el primero, que las cuotas y las aportaciones de los trabajadores para el caso del retiro por vejez o por cumplir con ciertos años de trabajo, son efectuadas en cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro; el segundo, que dichas cantidades se entreguen a las instituciones de crédito junto con formularios para permitir individualizarlas”.<sup>4</sup>

Esta prestación consiste en crear un fondo con las aportaciones del 2% sobre el sueldo básico de cotización de los trabajadores que harán las dependencias y entidades gubernamentales que están sujetas a la Ley del ISSSTE.

Se publica en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 1993 el acuerdo mediante el cual se expiden reglas generales sobre el Sistema de Ahorro para el Retiro, establecido a favor de los trabajadores del Estado y que en virtud de que en el artículo segundo transitorio del acuerdo publicado el 4 del mismo mes y año en el Diario Oficial de la Federación, señala las características de los formularios con base en los cuales deberán efectuarse las aportaciones individuales en el sistema pensionario, ya que el mismo incorpora la subcuenta del fondo de la vivienda.

El 23 de mayo de 1997 nuevamente se publicó en el Diario Oficial de la Federación un nuevo ordenamiento complementario a la Ley del Seguro Social

---

<sup>3</sup> Moctezuma Barragán, Javier. *Ahorremos para el retiro*, Examen, México, 14 de mayo de 1992, p. 14.

<sup>4</sup> Soberanes Fernández, José Luis. *La Seguridad Social y el Estado Moderno*, IMSS-FCE- ISSSTE, México, 1992, p. 184.

vigente a partir del 1 de julio de 1997, cuyo objetivo es regular aquellas instituciones que administrarán los fondos del nuevo Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez. El contenido de esta nueva ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro podríamos resumirlo en proyección a lo siguiente:

Es de orden público e interés social y tiene por objeto regular el funcionamiento de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y sus participantes regulados por esta ley la del Seguro Social, INFONAVIT e ISSSTE (Art. 1).

En el ISSSTE a diferencia del IMSS, consideramos que las pensiones se seguirán determinando por los años de servicio y el salario base de cotización del último año, independientemente de los montos aportados por los trabajadores.. Además cuenta con las pensiones por años de servicio (Arts. 60-63) que no tienen ningún equivalente en la Ley del Seguro Social.

El artículo 90 bis-M los trabajadores tendrán derecho a solicitar a la institución de crédito el traspaso de parte o la totalidad de los fondos de la subcuenta de ahorro a otras sociedades de inversión(casas de bolsa, o sociedades operadoras, pero no de Afore. Pero no debemos olvidar que cada movimiento o el simple hecho de solicitar información sobre el estado que guarda la cuenta conlleva el pago de una comisión.

Lo anterior traerá como consecuencia que si a cada trabajador se le cobra el 2% por la administración de los recursos del SAR, que es la base de la cotización, consumiría prácticamente todo el ahorro del trabajador(Art. 90 Bis-J).

Nestor de Buen nos dice que ".... el SAR no puede ser calificado de

seguro social sino, en todo caso, de seguro privado, dado que su manejo es absolutamente ajeno al Estado, salvo en la fiscalización. Las Afores son sustancialmente organizaciones financieras,...<sup>5</sup>

En lo que se refiere a la prestación sobre la Vivienda, se hicieron ya algunas reformas en forma silenciosa y nos dice Sara Lovera "a partir de 1990 se puso en operación un nuevo sistema en el que los trabajadores que desean obtener un crédito para vivienda deben reunir 8 millones de pesos para pagar el enganche, y ganar en promedio 3 y medio salarios mínimos burocráticos como base".<sup>6</sup>

En el mismo artículo nos informa que en 1991 se instituyó el sistema de confinamiento en donde el ISSSTE sirvió de intermediario (aval) para otorgar créditos financiados directamente por Bancomer, Banobras, Banamex.

El Art. 90 Bis-U nos dice que el Sistema de Ahorro para el Retiro contará con un Comité Técnico que estará integrado por siete miembros propietarios, designados: tres por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dos por el Banco de México; uno por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; uno por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Por cada miembro propietario se designará un suplente. Asimismo, el Comité contará con un Secretario.

---

<sup>5</sup> De Buen Lozano, Néstor, Dr., "¡La Seguridad Social y los Derechos Humanos!", Revista Laboral. Año VI, 1998, número 68, México. p 59

<sup>6</sup> Lovera, Sara. "Cambios en el ISSSTE", Periódico la Jornada, Sección la Jornada Laboral, de fecha 27 de febrero de 1992.

Este Comité tendrá las funciones de consulta respecto a los asuntos relativos al Sistema de Ahorro para el retiro. Ahora bien, si lo que se quiere es que exista un mayor ahorro interno y menor gasto de los recursos, con la creación de tantos organismos y además que la administración se le otorgue a la iniciativa privada, y más que apoyo a los trabajadores es un apoyo a la iniciativa privada.

### **4.3. Hacia la privatización de las pensiones y jubilaciones**

La nueva Ley del Seguro Social y su complemento la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, incluyendo ésta última al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (de naturaleza financiera), basada en el modelo chileno, cierran un capítulo más del proceso de privatizaciones en México.

Sobre este tema, Lourdes Fournier,<sup>7</sup> opina que el gobierno de liberalismo actual, muy ajeno a pensar en administrar mejor los fondos públicos o en la urgencia de eliminar la desviación de los recursos de la Nación, benefician los patrimonios particulares de los funcionarios, y lejos también de incrementar la recaudación de los escasos recursos fiscales que los enriquecidos grupos patronales cubren consecuentemente, de aumentar las aportaciones estatales, mediante el equilibrador ajuste del sistema impositivo, ante la manifiesta

---

<sup>7</sup> Fournier, Ma. de Lourdes, "Saldo y perspectivas de la Reforma de la Seguridad Social en México", en el Cotidiano, UAM, México, septiembre, 1978.

incapacidad de las clases trabajadoras para cubrir mayores cargas fiscales y su cargo, inventó (o copió del pinochetismo chileno) una posibilidad de reducir el costo del sistema de seguridad social, transfiriendo a empresarios privados enormes caudales, que serían dedicados al inverosímil objetivo de favorecer a empresarios privados dedicados a especular con esos fondos. Según los financieros neoliberales, la intervención de los operadores privados abarataría el costo público de la seguridad social y contribuiría al incremento del ahorro a cargo de la sociedad.

Según Fournier, después de que se realice la reforma de privatización de los fondos de los seguros de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez. También se privatizarán los fondos del seguro de invalidez y vida, pese a que esta operación se realizará una vez que el asegurado se pensione y mientras tanto los fondos permanecerán bajo la administración del IMSS. Los seguros de enfermedad y maternidad, así como los de Riesgos de Trabajo y guarderías continuarán bajo el sistema de financiamiento de prima media escalonada.

El anterior sistema de financiamiento, denominado de prima media general, consistente en fijar tasas de contribución uniformes para cualquier edad de ingreso del asegurado y sólo puede funcionar a través de la acumulación de una elevada reserva, ha venido evolucionando para transformarse en uno de prima escalonada, en el que se divide el tiempo futuro en periodos preestablecidos, para cada uno de los cuales se calcula y aplica una prima media general, lo cual permite adaptar el sistema a las cambiantes condiciones demográficas, macroeconómicas o políticas.



Al transferir a manos de empresarios privados el manejo de importantes recursos del sistema público de seguridad social, nos percatamos que la privatización no sólo ha afectado a importantes servicios públicos (transportes o industrias; petroquímica, eléctrica y siderúrgica), sino que también a la seguridad social en todos sus aspectos, la cual, de una función pública de indiscutible interés general, se está convirtiendo en una fuente de lucro privado para los operadores particulares de las "AFORES". Ante el grave problema que nos amenaza sería conveniente que el pueblo de México exija a su régimen gubernamental neoliberal y privatizador dar marcha atrás a las medidas privatizadoras del sistema de seguridad social, en el entendido que deben tener voz presente los millones de afiliados y beneficiarios, así como los cientos de miles de trabajadores de la seguridad social y no los operadores financieros nacionales o extranjeros.

También exigirle que haga las aportaciones necesarias e imponga un incremento de las cuotas patronales, a fin de que la Seguridad Social cuente con los recursos necesarios y cumpla debidamente sus funciones.

Terminar con la mala administración de las entidades públicas a cargo de tan importante tarea, eliminar el abuso y la desviación de los funcionarios y combatir la impunidad. Además de obligarlos a resarcir los cuantiosos capitales de que han despojado a las instituciones públicas de seguridad social. Insistiendo en que el camino para mejorar, ampliar y superar la seguridad social en México, no es el de privatizarla, poniéndola en manos extranjeras, sino el de aumentar los recursos necesarios, con cargo al Estado y a la clase patronal,

limpiando la administración de desvíos y la corrupción. Haciendo eficientes los servicios públicos por los que el pueblo mexicano ha pagando cuotas, mismas que han ido a parar a los bolsillos de funcionarios públicos, o las arcas de los administradores privados: “El descalabro gubernamental, con disfraz de simple tropiezo transitorio, debe ser razón plena para replantear el problema y abandonar la privatización globalizante”.<sup>8</sup>

No es difícil percatarse de que el concepto de privatización aplicado a la reforma que realizó Zedillo, consiste en pasar de funciones y activos sociales que antes se encontraban bajo el dominio de la esfera pública a la búsqueda del lucro privado para servir al orden social, además de una mercantilización del aseguramiento.

Hay que tomar en cuenta que para ubicar y ponderar adecuadamente la significación de la reforma privatizadora de la Seguridad Social, que ella es uno de los primeros pasos para poner en vigor la “Nueva cultura Laboral” con la que nos amenaza el neoliberalismo. Neoliberalismo dominado por la miseria, por el entreguismo, por el derrumbe del nivel de vida de las grandes clases sociales. Este es el capitalismo a fin del siglo XX.

---

<sup>8</sup> *Ibidem.*

#### **4.4. Los alcances socio-económicos de una posible reforma al sistema de pensiones**

En México, el Sistema de Ahorro para el Retiro forma parte de la llamada Reforma económica del Estado, comenzada con la venta y liquidación de activos públicos y con el impulso de un fuerte activismo estatal que ha promovido y financiado con recursos fiscales la estrategia de cambio estructural, llevada al cabo por los gobiernos de los últimos tres sexenios a través de la aplicación doctrinaria de las políticas de ajustes y estabilización del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. La privatización y la desregulación económica y el reordenamiento del gasto público social y económico han estado en el centro de dichas políticas.

En la estrategia de cambio estructural de la economía mexicana siguen imperando dos grandes objetivos institucionales: mantener el nivel de financiamiento interno y externo de la deuda externa y lograr la continuidad y profundización de los procesos de transferencia de la propiedad. Las políticas fiscales y monetarias de ajuste estructural neoliberal promovida en los últimos diecisiete años han sido orientados a la consecución de tales fines.

Sin embargo, el primer objetivo constituye la principal restricción del crecimiento económico y el segundo no ha desatado la dinámica esperada de crecimiento de la productividad, la competitividad y la eficiencia del sector privado de la economía. Por el contrario, dicho proceso de ajuste ha provocado una creciente extranjerización y desindustrialización de la planta productiva

nacional y el aumento del diferencial de productividad ante la gran empresa nacional y extranjera y la micro, pequeña y mediana industria.

En este marco, el carácter "modernizador" de la reforma económica del Estado, misma que se encuentra subsumida en la estrategia de cambio estructural ha implicado la enajenación de activos públicos –en muchos de los casos estratégicos para el desarrollo nacional- y la transferencia de responsabilidades constitucionales del Estado en materia económica y social a agentes privado de la economía.

El proceso de transferencia de la propiedad, iniciado en nuestro país en 1982, ha transferido a la empresa privada nacional y extranjera de manera creciente la propiedad estatal o del sector público de recursos económicos estratégicos, vitales para cualquier economía inmersa en dinámicas de reestructuración productiva y para el impulso de estrategias de crecimiento económico competitivo, sustentable y menos dependiente.

---

Con la reforma a la Ley del Seguro Social en particular y, en general, al régimen de seguridad social mexicana, nos encontramos ante la exacerbación de la política de privatización en México en tanto que ha sido objeto de esas reformas una institución pública de carácter social, cuyos fines redistributivos y de bienestar integral colectivo o individual entre su población afiliada se distancian de los fines de lucro y ganancia que conlleva la acción de la iniciativa privada y del juego competitivo del mercado.

En tal sentido y con base en el nuevo régimen privado de pensiones, el objetivo central de la reforma del sistema de seguridad social mexicano fue, en

primer lugar, la privatización directa e indirecta de los fondos de pensiones de los trabajadores y su transferencia a los mercados financieros mediante las Administradoras de Fondos para el Retiro, las sociedades de inversión especializadas de Fondos para el Retiro, y de las compañías comerciales de seguros. Y, en segundo lugar, el establecimiento de un régimen privado de compra-venta de la prestación, es decir, de la pensión.

Si bien es cierto que el sistema financiero en nuestro país desempeña un papel fundamental en la captación del ahorro interno, por lo cual debe ofrecer una amplia gama de instrumentos y servicios que lo fomenten.

Para lograr su objetivo es necesario impulsar la desregulación la competencia, la libre asignación de carteras que permitirá fortalecer los mercados financieros y alentar la inversión.

Los fondos de pensiones constituyen un elemento principal en el desarrollo de los mercados de deuda y capital y una de las estrategias de las decisiones de inversión que buscan maximizar el rendimiento y minimizar el riesgo, es la diversificación en la inversión. De ahí la importancia de permitir la inversión de los ahorros de los trabajadores en todo tipo de instrumentos, incluso a nivel internacional, pues diversifica el riesgo, sobre todo en el caso de una posible devaluación.

La CONSAR ha manifestado que los ahorros de los trabajadores en el primer año se invertirán en valores emitidos por el Gobierno Federal, títulos indizados a la inflación como los Bonos de Desarrollo del Gobierno (UDIBONOS), y otros instrumentos que no representen alto riesgo, es decir, hay

límites al régimen de inversión. Sin embargo, después de ese año existe la posibilidad de invertir en el mercado bursátil.

El destinar los recursos de las AFORES hacia instrumentos gubernamentales podría significar al gobierno allegarse de recursos internos a tasas que podrían ser más atractivas que las que siguen en el mercado internacional, lo que permitirá reducir la solicitud de préstamos en el exterior.

En relación con la inversión de los recursos de los trabajadores también existe una propuesta por parte del presidente de la Asociación Mexicana de las AFORES (AMAFORE), el que solicitará formalmente que se libere paulatinamente en el año hasta el 50% de los recursos que se acumulen en el nuevo sistema de pensiones para incorporarlos al financiamiento de las actividades productivas. Y agrega que, "con lo que se espera captar por las AFORE en su primer año de operaciones, equivaldría a casi 1% del Producto Interno Bruto (PIB) estimado para 1997".<sup>9</sup>

---

La asignación de los recursos de las AFORES a instrumentos gubernamentales, podría significar para el gobierno lograr que los recursos internos alcanzaran tasas que podrían ser más atractivas que las del mercado internacional, lo que permitirá reducir la solicitud de préstamos en el exterior.

La seguridad social en México vive importantes momentos, en ella se ha dado un salto del esquema de seguro social al de seguridad social integral, expresada en la construcción de las dos instituciones más importantes del país,

---

<sup>9</sup> Periódico "El Economista", Lunes 7 de abril de 1997, Primera Plana.

el IMSS y el ISSSTE, que parece estar en riesgo. La decisión neoliberal ortodoxa tomada por los expertos y asumida fríamente por el gobierno marca un nuevo derrotero en las relaciones de la sociedad con el Estado; en la forma en que aquella se provee de los satisfactores básicos y accede a sus derechos sociales.

Es un cambio económico, social y político de gran magnitud que sólo se podrá apreciar con el curso de los años. Por ello, en la perspectiva neoliberal, es insostenible mantener elementos distorsionantes en el modelo que dejen fuera a los dos millones de cotizantes directos del ISSSTE; a una Institución pública como ésta, encargada de administrar fondos colectivos que se restan de las transferencias financieras, de las expectativas de ahorro, de las ganancias bursátiles, de las carteras de inversión y de la inevitable actividad especulativa. Decisiones que sustraigan al capital nacional y extranjero de este apetecible mercado, no pueden mantenerse por muchos años.

El modelo exige perfección, eficacia, y aunque requiera etapas de pruebas, ajuste y maduración, presionará a todo el sistema para inscribirse en la lógica mercantil. El régimen de pensiones de la nueva Ley del Seguro Social que entró en vigor el 1 de enero de 1997, amenaza con devorar al otro esquema público y solidario.

Por esa misma causa es que la *Ley de los sistemas de ahorro para el Retiro* ha sido redactada con tal generalidad, que en cualquier momento puede sufrir un ajuste para homologar a todo el sistema de pensiones, aunque por ahora deje intactas las disposiciones vigentes sobre el ISSSTE.

Los trabajadores sujetos al régimen de la ley del ISSSTE tienen, así, la difícil tarea de afrontar los cambios que, tarde o temprano se producirán, aunque las condiciones económicas no dejen muchas posibilidades de maniobra. En qué sentido y con qué continuidad, en buena medida depende de ellos. Lo cierto es que la movilización, siendo muy importante, por sí sola no basta.

## **4.5. ¿Un Régimen de pensiones mixto?**

### **4.5.1. Régimen de reparto**

Los sistemas de pensiones se pueden clasificar en dos grandes grupos: de reparto y de capitalización, de acuerdo a su financiamiento:

Los de reparto se caracterizan en que las contribuciones (de los trabajadores activos, de los patrones y del estado) son usadas para financiar las pensiones de los afiliados pasivos, a partir de beneficios predefinidos, donde incluso es posible que se acumulen reservas técnicas. Se trata de un compromiso intergeneracional, donde “la generación activa asegura que las siguientes financien sus pensiones en el futuro”.<sup>10</sup> En general, funciona como “un esquema de financiamiento sobre la marcha (pay-as-you-go-system)”.<sup>11</sup> En este tipo de régimen los ingresos o suministros dependen básicamente de “los

---

<sup>10</sup> Osorio, Saúl y Ramírez Berenice. “La Reestructuración capitalista de los sistemas de pensiones en América Latina” en *Seguridad o inseguridad Social: los Riegos de la Reforma*. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM/ Triana, México, 1997, p. 53.

<sup>11</sup> *Ibidem*.



ritmos de crecimiento de la fuerza trabajadora afiliada y de las remuneraciones".<sup>12</sup>

Históricamente, ha sido tripartita la contribución al régimen general de cotización el IMSS: 70% el empleador, 25% el trabajador y 5% el Estado. Por largo tiempo fueron pocas las modificaciones que tuvo el sistema de cuotas, las cuales representaban aproximadamente un 9% del salario, sin modificar su composición. Fue hasta 1989 que se presentó "un aumento drástico al incrementarse a 12% con un tope máximo de 10 salarios mínimos, el cual para 1993 alcanzaría el 12.5% del salario con un tope máximo a declarar de 25 salarios mínimos".<sup>13</sup>

Las reformas hechas a este sistema incrementaron el monto global de las cuotas obrero patronales las cuales alcanzaron "el 8.3% global en 1995, compuestas de 3% a la cobertura del seguro de invalidez y muerte, 1.5% a los servicios de salud de los jubilados, 1% a costos de administración y prestaciones sociales y 2.8% al fondo de retiro. Para este último año la tasa de reemplazo, o sea la proporción que se paga de pensión, respecto al salario era promedio de 38%. Por su ánimo distributivo de acuerdo al nivel de salarios, éste alcanzaba el 90% para quienes ganaban entre 1 y 2 salarios mínimos".<sup>14</sup>

Dentro de la historia del seguro, el sistema con mayor antigüedad es el

---

<sup>12</sup> *Ibid.* P. 46.

<sup>13</sup> Gutiérrez Arriola, Angelina. "El IMSS: Problemática y reestructuración" en *Seguridad o Inseguridad Social: los Riesgos de la Reforma*. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM /Triana, México, 1997, p.110

<sup>14</sup> *Ibidem.*

de partición simple. Consiste en obtener en el transcurso de un tiempo determinado (normalmente un año) los recursos suficientes para cubrir los gastos realizados en el mismo periodo. Aunque este tipo de sistema tiene los inconvenientes de alterar al transcurrir el tiempo la cuantía de prima, resultando "peligroso cuando se trata de un seguro facultativo con riesgos o prestaciones a largo plazo",<sup>15</sup> ya que si disminuye considerablemente el número de asegurados, se produciría un descenso en el importe de las primas, y entonces la institución aseguradora sería incapaz de cumplir sus obligaciones.

El carácter obligatorio, que generalmente tiene el seguro social, evita este peligro, por lo que suele emplearse este sistema especialmente si se trata de seguros a corto plazo, como el de enfermedad. Por el contrario, pueden señalarse como ventajas el facilitar la implantación de un régimen de seguro social, pues las cargas que imponen en los primeros tiempos son más moderadas que las que exigen los otros sistemas financieros, y el no afectarle sustancialmente la desvalorización de la moneda, por no exigir la constitución de reservas técnicas. Sólo requiere reservas de previsión, con el fin de atender a cualquier ~~suceso excepcional e imprevisible de los gastos calculados.~~<sup>16</sup>

El objetivo del sistema de repartición de capitales de cobertura es obtener los recursos necesarios durante un periodo de tiempo preestablecido, para que junto con los intereses que estos produzcan, se cubran los gastos realizados por las prestaciones correspondientes "a los riesgos acaecidos en dicho periodo de tiempo; en términos más técnicos, podría decirse que consiste

---

<sup>15</sup> Bonilla, Gabriel. *Teoría del seguro social*, Marín, México, 1945. P. 77.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

en recaudar las cantidades necesarias para constituir un capital que tenga un valor actual equivalente al importe de las obligaciones nacidas durante el mismo periodo en que se realizo aquella recaudación”.<sup>17</sup> El carácter de este tipo de sistema es intermedio, es decir, entre el de reparto simple y el de capitalización. El defecto más grave con el que cuenta es que sólo cubre los derechos de los asegurados que han entrado en el goce de los beneficios, sin garantizar los intereses y derechos de los otros asegurados. No obstante, no representa un peligro pues se trata de un seguro obligatorio. Al contrario, tiene la ventaja de permitir mantener al mismo nivel las cotizaciones, aunque el costo de las prestaciones aumente anualmente. Se requiere la constitución de reservas técnicas y de previsión.

#### **4.5.2. Régimen capitalizador individual**

De manera diferente de los sistemas de reparto, en los de capitalización “los beneficios no están predefinidos, y dependen del monto de los fondos acumulados por los afiliados durante su vida activa y de las tasas de retorno que dichos activos obtengan en los mercados financieros”.<sup>18</sup> En especial en los actuales sistemas de capitalización individual, donde las contribuciones se depositan en una cuenta individual que se incrementara por la capitalización (eso se espera) y se les entregara a los afiliados al terminar su vida laboral.

---

<sup>17</sup> *Ibidem.*

<sup>18</sup> Osorio, Saúl y Ramírez Berenice. “La Reestructuración capitalista de los sistemas de pensiones en América Latina” en *Seguridad o inseguridad Social: los Riesgos de la Reforma*, Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM/Triana, México, 1997, p. 54.

Dicho sistema de capitalización “garantiza mediante las aportaciones obtenidas y los intereses que produzcan, el importe del valor de las prestaciones correspondientes a los riesgos acaecidos y los eventuales derechos de los asegurados”,<sup>19</sup> en él se calculan además de los derechos adquiridos, las expectativas de derecho que puedan surgir a favor de los asegurados.

Además, permite mantener inalterable el importe de las primas, e incluso “exige la constitución de reservas técnicas y de previsión” y corre el peligro de que una desvaluación de la moneda repercuta negativamente en la capacidad adquisitiva de los recursos económicos acumulados en las reservas.

#### **4.5.3. Régimen mixto**

En el sistema mixto, se aplican métodos de varios de los sistemas anteriores, se establecen las diferencias de acuerdo a la clase de prestaciones o los que contribuyen en los gastos del seguro. Normalmente sirve para “establecer un procedimiento ecléctico respecto a la distribución de las cargas del seguro entre la presente y las futuras generaciones”,<sup>20</sup> ya que el sistema de reparto simple favorece a la generación actual y los otros dos sistemas convienen más a las futuras generaciones.

---

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 78.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 79.

#### 4.5.4 Las ventajas del régimen mixto

En México se podría aplicar un régimen mixto, tomando como base el modelo pensionario del Uruguay, basado también en un “régimen mixto que recibe las contribuciones y otorga las prestaciones en forma combinada, una parte por el régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional y otra por jubilación pro ahorro individual obligatorio”.<sup>21</sup>

El primero, “establece prestaciones definidas, y los trabajadores activos con sus aportaciones financian las prestaciones de los pasivos juntamente con los aportes patronales, los tributos afectados y la asistencia financiera estatal”.<sup>22</sup> El segundo, “es aquel en el que la aportación definida de cada afiliado se va acumulando en una cuenta personal con las rentabilidades que ésta genere a lo largo de la vida laboral del trabajador”.<sup>23</sup>

Una vez que terminen la actividad laboral, se tiene derecho a percibir mensualmente una pensión de acuerdo al monto acumulado de las aportaciones. Con esta ley se crean tres niveles de cobertura. Del primero, de solidaridad intergeneracional, el Estado se encarga de administrarlo, ampara a “un amplio sector de población que oscila entre 90 y 92% de la misma hasta determinado nivel de ingresos y ampara a todos los afiliados activos cualquiera que sea su nivel de ingresos”.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Medina Belistri, Ofelia. “Análisis del sistema de pensiones uruguayo”, en *Sistemas de seguridad social en el siglo XXI*, Diana, México, 1997, p. 228.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> *Ídem*.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 229.

El segundo, conocido como régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio, administrado por instituciones privadas propiedad de instituciones públicas o personas y organizaciones de naturaleza privada. Las que otorga este tipo de sistema son financiadas exclusivamente por aportaciones personales.

El tercero, de ahorro voluntario, comprende a aquellos trabajadores que tienen la libertad de entrar al sistema o no hacerlo. Debe quedar claro que esa posibilidad existe sólo por el excedente de ese nivel de ingresos”.<sup>25</sup>

Dado lo anterior, cuando hablamos de pensionados o de jubilados, estamos pensando en trabajadores que tienen derecho a tener una vejez exitosa y para ello, debemos cubrir las 4 miserias o carencias del ser humano, a saber: a) *la económica*; b) *la intelectual*; c) *la emocional* y, d) *la espiritual*.

a) *La económica*. Se lograría a través de tener pensiones dignas que permitan cubrir al menos las necesidades básicas, se podría implementar a través de un régimen de pensiones mixto.

b) *La intelectual*. Que sería en mi concepto el derecho a aprender, que se llevaría a cabo a través del Instituto Nacional Mexicano de la Senectud o de algún otro organismo o Institución que con programas adecuados día a día y paso a paso se permitan el aprendizaje de algún tema o porque no, de alguna manualidad por mínimo que sea.

---

<sup>25</sup> *Ídem*

c) *La emocional* . Por el simple hecho de haber nacido y existir, todos y cada uno de nosotros merecemos amar y ser amados o, al menos ser escuchados. Esta necesidad se podría cubrir con grupos de apoyo (servicio social de los psicólogos) o en la Institución antes mencionada, y por último, no por ser la menos importante

d) *La espiritual*. Que en mi concepto implica trascender, entendiendo este término como el rompimiento de las limitaciones establecidas por nosotros mismos y reconocer que somos capaces de lograr metas que parecieran inalcanzables, bueno, esto podría lograrse con profesionistas calificados que quisieran en forma gratuita o con un pago simbólico ayudar a los pensionados o jubilados que se acercaran a ellos a través de las asociaciones prodignificación de jubilados. Los jubilados del ISSSTE ya cuentan con 51 de estas asociaciones en las que se les prestan diversos servicios y prestaciones que de otra forma no podrían alcanzar como serían actividades recreativas, préstamos, etc.

Sabemos que en nuestro país, hasta antes de que se implantara el SAR, a un trabajador asegurado se le incorporaba a un tipo de reparto intergeneracional. Como aún sucede con los trabajadores al servicio del Estado. Desde mi punto de vista, el sistema más conveniente para los trabajadores del pueblo de México, es un tipo de reparto mixto similar al del Uruguay, el cual funcionaría del siguiente modo: absolutamente “todos” los trabajadores estarían inscritos en el sistema de reparto intergeneracional, en el que el estado se encargue de pagar las pensiones de los trabajadores que perciban de uno a tres salarios

mínimos. Los que reciban más de tres salarios mínimos, también se tendrán que incorporar al sistema de capitalización individual, originario de Chile.

Es importante que existan ambos sistemas, debido al riesgo que corren los trabajadores a perder su inversión aportada a las AFORES, ya que aunque en el primer año se hicieron inversiones sin riesgo, a partir del segundo año las Administradoras invertirán todo el capital en valores de alto riesgo (juego en la bolsa), un ejemplo de los problemas en los que podríamos caer, son los efectos que ya vivió nuestro país en 1987, cuando la Bolsa de Valores se declaró en quiebra, el problema se refleja en el no ahorro interno, propuesto por el gobierno, el cual ha generado todos los cambios estructurales en la política económica y de seguridad social en el país.

Y al referirnos al de ahorro, me parece importante señalar que una de las formas de crear el espíritu de ahorro en la sociedad mexicana es por medio del proceso de socialización. Es decir, enseñarnos desde que nacemos a crear una conciencia del ahorro, tal como se nos enseña a tener conciencia sobre nuestros símbolos patrios, aprendemos a través de las instituciones no sólo de cultura. También es posible enseñar lo importante que es ahorrar no sólo para beneficio individual, sino nacional. Al fomentar el ahorro, pensando en la vejez, se beneficia a largo plazo a toda la sociedad.



## **CAPÍTULO V**

# **LEGISLACIÓN EXTRANJERA COMPARADA EN MATERIA DE PENSIONES Y JUBILACIONES**

## 5.1. Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Se realizaron antes, muchos intentos por crear una organización de tipo internacional, sin embargo la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se crea en 1919, como consecuencia de la parte XIII del Tratado de Versalles.

Néstor de Buen comenta que a ella corresponden los artículos 387 a 427 y que en el preámbulo de señala "a) Que la justicia social está reconocida como una condición de paz universal; b) Que existen condiciones de trabajo que implican, para gran número de personas, la injusticia, la miseria y las privaciones, lo que engendra descontento, que la paz y armonía universales son puestos en peligro".<sup>1</sup> Posteriormente señala en especial el artículo 23: "Con la reserva y de conformidad con las disposiciones de los convenios internacionales existentes en la actualidad, o que se celebren en lo sucesivo, los miembros de a sociedad: a) Se esforzarán en asegurar y mantener condiciones de trabajo equitativas y humanitarias para el hombre, la mujer y el niño en sus propios territorios, así como a todos los países a que se extiendan sus relaciones de comercio y de industria y para este fin fundarán y conservarán las necesarias organizaciones internacionales".<sup>2</sup>

De acuerdo a la información proporcionada por la oficina de la OIT en México, en ella se conjuntan las acciones de los gobiernos, de los empleadores

---

<sup>1</sup> Cito a través de Nestor de Buen, Derecho del Trabajo, Tomo I, 8ª. Ed., Porrúa, México 1991, p 194

<sup>2</sup> *Ibid*, p. 411.

y de los trabajadores, con el fin de impulsar la justicia social y mejorar las condiciones de vida y trabajo en el mundo entero. Es una institución intergubernamental, pero en todas sus reuniones se aplica el principio de la representación tripartita; los representantes de los empleadores y de los trabajadores participan en sus actividades al igual que los representantes gubernamentales Su sede es Ginebra (Suiza).

La creación de la OIT resulta de las ideas sociales que se desarrollaron en el siglo XIX y hasta la Primera Guerra Mundial. "Las condiciones de trabajo y de vida del proletariado surgido como fruto de la revolución industrial aparecía intolerables a los ojos de un número cada vez mayor de economistas y sociólogos. Ahora bien, los pensadores e industriales que deseaban cambiar este estado de cosas eran conscientes de que todo país o industria que adoptara medidas de reforma social –por sus consecuencias inevitables en los costos de producción– se colocaría en condiciones desventajosas en relación con otros competidores menos escrupulosos. Por esta razón, trataron con ahínco de persuadir a los estadistas europeos de que mejoraran las condiciones de trabajo y redujeran la jornada de trabajo mediante acuerdos internacionales".<sup>3</sup>

El resultado de esta labor fue una conferencia diplomática, celebrada en 1890 en Berlín, donde se congregaron representantes de catorce países. Sin embargo, aunque se formularon buenos deseos y sugerencias, no se logro

---

<sup>3</sup> OIT, "La organización internacional del trabajo" en OIT, N. 75, México, 1993, p 1.

ningún compromiso.

Siete años después en 1897 se realizó la siguiente conferencia internacional en Bruselas, en ella se resolvió crear una oficina internacional para la protección del trabajo, misma que no llegó a vez la luz.

Fue tres años más tarde, tras una conferencia internacional celebrada en París que se creó “una asociación Internacional para la Protección Legal de los trabajadores, organismo precursor de la OIT cuya sede se fijó en Basilea y al que se señaló la misión de traducir y publicar la legislación social de diferentes países a medida que ésta se ponía en vigor.”<sup>4</sup>

En 1906 con el auspicio de esta recién creada asociación, se realiza una conferencia diplomática en Berna, con el propósito de analizar la adopción de los convenios internacionales: “el primero tendía a reducir la utilización de fósforo blanco, substancia tóxica empleada entonces en la manufactura de fósforos. El segundo tenía como finalidad prohibir el trabajo nocturno de las mujeres en la industria, con salvedad de las pequeñas empresas. La adopción de estos dos convenios inauguró un nuevo capítulo en la historia de las relaciones internacionales. La asociación se disponía a preparar la adopción de dos nuevos convenios, uno que proscribía el trabajo nocturno para los jóvenes y otro que fijaba una jornada laboral de diez horas para los adolescentes y las mujeres, cuando el estallido de la primera guerra mundial, en 1914, vino a anular sus esfuerzos”.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> *Ibidem.*

<sup>5</sup> *Ibid.* pp. 1-2.

Sin embargo, al terminar la guerra se presentó una nueva oportunidad para su realización: "Por solicitud de los sindicatos de varios países, la Conferencia de la Paz de 1919 creó una Comisión sobre Legislación Internacional del Trabajo, compuesta por quince miembros. Entre éstos se encontraban militantes sindicalistas como el norteamericano Samuel Gompers -elegido presidente de la Comisión- y, el francés León Jouhaux, que más tarde recibiría el Premio Nobel de la Paz. Participaron también dirigentes de la Asociación Internacional para la Protección Legal de los trabajadores, como el francés Arthur Fontaine -que luego sería primer Presidente del Consejo de Administración de la OIT-, el belga Ernest Majain, que sucedió a Fontaine en el mismo cargo, el dirigente socialista belga Emile Vandervelde y el británico Harold Butler, que sería más tarde Director General de la OIT. Después de diez semanas de deliberaciones y sobre la base de un proyecto presentado por la delegación del Reino Unido, la Comisión adoptó un texto que pasó a ser, el 11 de abril de 1919, el capítulo XIII de ~~Tratado de Versalles~~. Con algunas modificaciones, este texto sigue siendo la Constitución de la OIT".<sup>6</sup>

En los antecedentes de esa Constitución declara que "la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social".<sup>7</sup> Existe una noción más dinámica en la declaración de Filadelfia la cual fue adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1944, y anexada a la Constitución: "afirma abiertamente la prioridad de los objetivos sociales en política internacional.

---

<sup>6</sup> *Ibidem.* p. 2.

<sup>7</sup> *Ibid.*

Proclama el derecho de todos los seres humanos a «perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades». También afirma que «la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos».<sup>8</sup>

En octubre de 1919 se celebró en Washington la primera conferencia internacional de trabajo. Donde se eligió como director a un apasionado profesor de historia, estudioso de las cuestiones sociales, Albert Thomas; político, embajador y ministro del gobierno francés durante la guerra. Fue él quien orientó a la OIT en sus primeros años.

La OIT funcionó como organismo autónomo de la Sociedad de Naciones, en el transcurso intermedio entre las dos guerras. “Sus primeras decisiones tenían que ver con algunos de los problemas más urgentes del momento, entre ellos la promoción de la jornada de ocho horas, la lucha contra el desempleo, la protección de la maternidad y la mejora de las condiciones de trabajo de las mujeres y niños”.<sup>9</sup>

La OIT tuvo que trasladar su sede de Ginebra a Montreal (Canadá) debido a la segunda guerra mundial. Fue así como después de cinco años la Conferencia Internacional del trabajo celebrada en Filadelfia en 1944, definió nuevamente los objetivos de la Organización adoptando la declaración de Filadelfia. Recobrado así su vigor, la OIT se aprestaba a la solución de los

---

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> *Ibid.*

problemas que la aguardaban en el período de posguerra.

En 1946 la OIT fue el primer organismo especializado que se asoció a las Naciones Unidas. "Desde entonces, se ha desarrollado un sistema de estrecha cooperación entre las organizaciones internacionales, en una tentativa de resolver las graves desigualdades y desequilibrios que existen entre las diversas regiones del mundo. En el campo de la política social, la OIT desempeña un papel considerable en las actividades de cooperación técnica, una de las novedades más importantes producidas en la esfera internacional desde la segunda guerra mundial. Continúan planteándose nuevos problemas como resultado de la evolución técnica y las nuevas estructuras económicas que ésta engendra. Mientras que la mejora de las condiciones de trabajo y de vida y la promoción del pleno empleo continúan siendo objetivos centrales de la OIT, la Organización también tiene que hacer frente a los problemas planteados por la situación de los trabajadores migrantes, la acción de las empresas multinacionales, el deterioro del medio ambiente y las consecuencias de la reestructuración económica".<sup>10</sup>

Aunque actualmente la OIT sigue desempeñando su misión normativa en la esfera laboral, también atiende las actividades prácticas y a la obra educativa en su sentido más amplio. En 1960, se creó en Ginebra el Instituto Internacional de Estudios Laborales, y en 1965 se estableció en Turín el Centro Internacional de Formación de la OIT. Las actividades prácticas han sido el principal motivo

---

<sup>10</sup> *Ibidem.* p. 3.

del actual proceso de descentralización de responsabilidades de la sede de la OIT en Ginebra hacia sus oficinas en las diversas regiones del mundo.

La OIT en sus inicios tenía como misión mejorar las condiciones de vida y de trabajo mediante el establecimiento de un código de legislación y de práctica. Los fundadores de la Organización consideraban que las normas establecidas por el esfuerzo concentrado de gobiernos, empleadores y trabajadores descansarían sobre la base sólida de la realidad y tendrían aplicación universal.

La OIT continúa desempeñando su función normativa. El número de instrumentos internacionales del trabajo –convenios y recomendaciones– adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo desde 1919 se eleva hoy a 355 (174 convenios y 181 recomendaciones), además de haberse registrado casi 6 000 ratificaciones de convenios.

El convenio es un instrumento jurídico que reglamenta ciertos aspectos de la administración del trabajo, del bienestar social o de los derechos humanos. Su ratificación crea una doble obligación para el Estado Miembro: “constituye al mismo tiempo un compromiso formal de aplicar las disposiciones del convenio y la aceptación de una supervisión internacional. La recomendación es similar al convenio, con la diferencia de que no requiere ser ratificada; su principal objeto es orientar la acción nacional. Estas dos formas de instrumentos sientan normas y sirven de modelo y estímulo para la acción



nacional".<sup>11</sup>

Dentro de los convenios de la OIT se integran múltiples cuestiones sociales relativas en su mayoría a los derechos humanos fundamentales, entre ellos: la libertad sindical, la abolición del trabajo forzoso, la ausencia de discriminación en el empleo, los salarios mínimos, la administración del trabajo, las relaciones profesionales, la política del empleo, las condiciones de trabajo, la seguridad social, la seguridad e higiene en el trabajo y el empleo de la gente de mar. Es importante aclarar que con respecto al trabajo de las mujeres son varios los instrumentos internacionales dedicados a ello.

"Los convenios adoptados por la Conferencia Internacional del trabajo en reuniones recientes se refieren a los temas siguientes: trabajo nocturno y utilización de sustancia químicas en el trabajo (ambos de 1990), condiciones de trabajo en hoteles, restaurantes y establecimientos similares (1991), protección a los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador (1992) y ~~prevención de accidentes industriales mayores (1993)~~".<sup>12</sup>

Aunque, evidentemente la OIT no puede dictar la acción de los Estados Miembros, sí ejerce un control vigilante sobre la forma en que los gobiernos que han ratificado se conducen. Dos órganos comparten la responsabilidad de esta supervisión. En primer lugar, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y recomendaciones, integradas por eminentes juristas, cuya misión es formular sus observaciones con total independencia de criterio. En segundo

---

<sup>11</sup> *Ibid.* p. 4.

<sup>12</sup> *Ibid.*

lugar, lleva a cabo un examen más general.

Durante la Conferencia Internacional el Trabajo, una comisión de Aplicación y Convenios y Recomendaciones, de carácter tripartito, que sesiona en público y, sobre la base del informe de la Comisión de expertos, discute los casos de cambios encaminados a ajustar la legislación o la práctica nacional a las exigencias de los convenios ratificados, en respuesta a las observaciones de los órganos de supervisión de la OIT. Además, sus consejeros regionales en materia de normas internacionales del trabajo, recurriendo cada vez más al procedimiento de los contactos directos con los gobiernos, a la organización de seminarios y de ciclos de estudios y a la difusión de informaciones sobre las normas y principios de la OIT.

A la libertad sindical se le presta una atención especial; para examinar las quejas en este campo se ha creado un mecanismo especial, de acuerdo con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Su principal elemento es el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración, que desde su creación en 1951 ha examinado más de 1 700 casos. Las quejas dirigidas a este comité tripartito de nueve miembros no han dejado de aumentar en los últimos años.

En el orden del día de cada una de sus tres reuniones anuales figuran alrededor de 80 casos. Si bien puede admitirse que este flujo de quejas refleja un mejor conocimiento de los procedimientos de la OIT, y cabe felicitarse por ello, desgraciadamente hay que reconocer que supone un índice de una degradación inequívoca de los derechos humanos en todo el mundo.

Ante tal situación la OIT se propone ampliar sus actividades de investigación y de información en este campo, sin dejar de vigilar el buen funcionamiento de los procedimientos de supervisión de examen e las quejas.

El conjunto de convenios y recomendaciones constituye el Código Internacional del Trabajo. Las normas del Código tienen un alcance mayor que las cuestiones particulares de que tratan. Aplican numerosos principios enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, incorporándolos acuerdos de alcance universal. Además, constituyen un amplio depósito de experiencias acumuladas al que pueden recurrir los países que se encuentran en cualquier etapa de desarrollo. El Código ejerce una influencia determinante sobre la evolución de la legislación social en el mundo.

Por la naturaleza universal de sus objetivos y la obligación de luchar contra la pobreza que le impone su Constitución desde sus comienzos, la OIT se ha asociado con las demás organizaciones de la familia de las Naciones Unidas para mejorar las condiciones económicas y sociales en el mundo.

Ya durante los años anteriores a la Segunda Guerra Mundial, la OIT enviaba misiones de consulta para ayudar a los gobiernos a resolver ciertos problemas particulares del trabajo. Se enviaron misiones hacia los países de América Latina, especialmente en materia de seguridad social y después de la guerra, la OIT emprendió la realización de amplios programas de cooperación técnica.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el programa de cooperación

técnica de la OIT cobró un rápido auge en estrecha colaboración con los diversos programas patrocinados por las Naciones Unidas, especialmente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Siguiendo las recomendaciones de la Resolución sobre los programas de cooperación técnica de la OIT, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo el 26 de junio de 1979, desde entonces las actividades prácticas de la Organización se caracterizan por un importante fortalecimiento de la participación tripartita; así, las organizaciones de empleadores y de trabajadores colaboran cada vez más con las instituciones gubernamentales en la preparación y la puesta en práctica de los proyectos.

La cooperación técnica se concentra principalmente en las siguientes esferas de actividad:

**El empleo y desarrollo:** definición de políticas y estrategias nacionales, planificación de la mano de obra, realización de programas especiales de trabajos públicos que requieren una fuerte proporción de mano de obra, lucha contra la pobreza rural, elección de tecnologías y desarrollo de la pequeña industria.

**La formación:** ayuda en materia de elaboración de políticas y de sistemas de formación; perfeccionamiento del personal de dirección, formación para la gestión y desarrollo empresarial; formación profesional industrial, rural y comercial, elaboración de metodologías y de material pedagógico. Se concede atención especial a la readaptación profesional de los impedidos y a la

formación de las mujeres y de los jóvenes no escolarizados.

**Las actividades sectoriales**, incluido el desarrollo de cooperativas y programas dirigidos a las industrias marítimas.

**Las condiciones y el medio ambiente de trabajo**, que comprenden la seguridad y la higiene en el mismo, las condiciones de trabajo y de vida y la eliminación del trabajo infantil.

**Las relaciones laborales** (incluida la administración del trabajo), la seguridad social, los programas de formación obrera y los de ayuda a las organizaciones de empleadores.

Un número creciente de proyectos de cooperación técnica de la OIT se refiere a problemas complejos que plantea el desarrollo y han de ser enfocados desde la perspectiva de varias disciplinas. Es el caso de los proyectos en favor de los sectores rural y urbano no estructurado, o de los grupos de población desfavorecidos, como los migrantes, los refugiados, las mujeres y los jóvenes no escolarizados. ~~Un esfuerzo particularmente importante se realiza~~ actualmente para ayudar a los países a erradicar el trabajo infantil.

La nueva etapa en materia de cooperación técnica aspira a responder a los retos que plantea un mundo en constante evolución. La OIT adapta su programa de trabajo a las tendencias esenciales que se producen en el mundo del trabajo, dotándose al mismo tiempo de una capacidad cada vez mayor para atender eficazmente las crecientes solicitudes de asistencia.

La piedra angular de este proceso de transformación orgánica es una política de asociación activa que pone en contacto más estrecho a la

Organización con sus constituyentes para atender mejor sus problemas y necesidades en las esferas de competencia de la OIT y en el marco de sus principios y objetivos.

Un elemento clave de esta orientación es la creación de 14 equipos multidisciplinarios –en África, América, Asia y el Pacífico, los Estados Árabes y Europa Central y Oriental–, encargados de prestar asesoramiento técnico en la formación de políticas y la elaboración de programas de desarrollo. La mayoría de estos equipos incluyen especialistas en normas internacionales del trabajo en actividades de los patrones y de los trabajadores, poniendo de relieve el vínculo orgánico ente las normas y la cooperación técnica.

Los objetivos prioritarios del programa son:

- ❖ Promoción del avance de la democracia, por medio de la legislación, el tripartismo, relaciones laborales adecuadas y la erradicación de la discriminación.
- ❖ Lucha contra la pobreza, a través de una formación adecuada a las necesidades y programas de creación de empleo y de desarrollo de instituciones sociales, asegurando, asimismo, que las políticas de reestructuración tengan en cuenta las necesidades sociales.
- ❖ Protección de los trabajadores, creando condiciones de trabajo dignas y seguras, reformando y ampliando los sistemas de seguridad social y satisfaciendo las necesidades de los grupos más vulnerables: los niños que trabajan, las trabajadoras, los migrantes y los que se desempeñan en el sector informal.

Una vez establecidas las prioridades, el esfuerzo práctico se concentrará en cinco esferas fundamentales: Normas internacionales de trabajo; igualdad para la mujer; fomento del empleo y ajuste estructural; el medio ambiente y el mundo del trabajo; sector rural y no estructurado.

### **Competencia de la OIT en materia de Seguridad Social**

El Convenio 102 es el documento en donde la Organización Internacional del Trabajo plasmó las prestaciones de seguridad social, tales como asistencia médica, prestaciones monetarias por enfermedad, prestaciones de desempleo, prestaciones de vejes, prestaciones en caso de accidentes de trabajo, y de enfermedad profesional, prestaciones familiares y prestaciones de sobrevivientes, prestaciones de invalidez.

El convenio No. 102 en la parte V especialmente define las prestaciones de vejes que deben consistir en pagos periódicos, fijando en principio el 40 por ciento por referencia, según los casos, a las ganancias anteriores del beneficiario, además, las prestaciones de vejez deben ser adaptadas a la evolución del nivel general de las ganancias (artículos 28, 29, 65, 66 y 67).

También se indica que el Estado debe asumir la responsabilidad general en lo que se refiere al servicio de las prestaciones y a la buena administración de las instituciones y servicios (artículo 71, párrafo 3 y artículo 72 párrafo 2).

El Convenio 128 (1967) abarca tres contingencias a largo plazo: invalidez, vejez y muerte del sostén de familia (sobreviviente), al igual que el anterior convenio contiene disposiciones para cada una de las tres ramas

citadas (y dice que para poder ratificar el convenio basta aceptar una de ellas (artículo 2).

La recomendación 131 viene a complementar el convenio 128 elevando el nivel de protección previsto en el 128 particularmente para las prestaciones de vejez, en materia de campo de aplicación (párrafo 2), de edad de pensión (párrafos 6 y 7), de período de calificación (párrafos 8, 16 y 17), de suspensión de las prestaciones (párrafo 2), de edad de jubilación diferida (párrafo 18) y de nivel de las prestaciones (párrafos 22 a 25).<sup>13</sup>

Las normas de la OIT en materia de seguridad social se ocupan de:

**a) Asistencia médica.** Impartida por primera vez en Alemania en 1933, el seguro de enfermedades generales. “La OIT adopta el primer convenio sobre la materia hacia 1927. La enumeración completa de los instrumentos sobre la rama

**b) Prestaciones monetarias de enfermedad.** Este seguro tiene por objeto garantizar al trabajador el disfrute de asistencia médica para el caso de enfermedad y asimismo protegerlo si se encuentra aquejado de incapacidad temporal; suele considerársele como la etapa inicial de un sistema más amplio de seguridad social.

**c) Seguro de maternidad.** Desde muy temprano la OIT se preocupó por proteger la maternidad, pues en su primera reunión adoptó un convenio sobre la materia. Deben mencionarse en este rubro los siguientes instrumentos:

---

<sup>13</sup> Barroso Figueroa, José, *Derecho Internacional del Trabajo*, ed. Pomúa, S.A., México 1987, p. 310.



d) **Seguro de invalidez.** Explica Enrique Kimbera que con "respecto al seguro obligatorio de incapacidad permanente, el ejemplo de la legislación alemana de 1889 no fue seguido durante más de un cuarto de siglo. Austria solamente lo estableció en el año de 1906 pero excluía a los empleados de la industria y del comercio.

La legislación francesa, del 5 de abril de 1910, sobre retiro de obrero y campesinos y la legislación británica de 1911, obligaron a casi la totalidad de los asalariados a la contratación del seguro, no solamente en el caso de enfermedad de breve duración, sino también en caso de invalidez"<sup>14</sup>.

En estrecha vinculación con la seguridad social en tratándose de minusválidos, está la cuestión relativa a su rehabilitación. "Uno de los objetivos fundamentales de la seguridad social es facilitar la rehabilitación médica, profesional y social de los impedidos, sea cual fuere el origen de su incapacidad. Más aún, en muchos países del mundo los regímenes de seguridad social participan en el suministro de asistencia médica y servicios de rehabilitación a los minusválidos, además del pago en metálico para asegurar sus seguros.

Comprendiendo la importante relación que existe entre los objetivos de los regímenes de seguridad social y los propios servicios de rehabilitación profesionales, la OIT asegura considerable prioridad al desarrollo de tales servicios dentro del ámbito de los regímenes de seguridad social existentes o

---

<sup>14</sup> Ruiz Durán, Clemente. *Sistemas de seguridad social en el siglo XXI*, Diana, México, 1997 p. 70

revistos".<sup>15</sup>

**e) Seguro de desempleo.** Las prestaciones de desempleo suponen un estadio avanzado de la seguridad social, además de una economía nacional lo suficientemente desarrollada como para poder absorber la carga social que implica el sostenimiento de quienes transitoriamente han quedado al margen de la producción. No obstante, como la necesidad de acudir en auxilio de los desempleados involuntarios se dejó sentir muy pronto dentro del fenómeno de la industrialización, desde principios de siglo se iniciaron tentativas para remediar situación tan aflictiva.

**f) Prestaciones de vejez.** Se estableció por vez primera en Alemania en 1889, como resultado de un incremento progresivo del régimen de seguridad social.

El seguro de vejez es uno de los que más contribuyen a hacer del hombre un ente social, es decir, un ser capaz de despreocuparse de sí mismo, de deponer su egoísmo e integrarse al grupo, haciendo de los fines de ésta los suyos propios; de ahí que lo haya instaurado gran número de países y que constituya una de las conquistas más preciada del proletariado.

En efecto, el ser humano por razón natural se preocupa de su futuro, de por sí incierto, si bien cuando la época de la juventud la decisión anida en el pecho y el vigor en los músculos, el paso del tiempo va menguando una y otro, y bien puede llegar el momento en que el individuo sea incapaz de valerse por

---

<sup>15</sup> *Ibidem.*

sí mismo, de atender a su propia subsistencia y a la de quienes de él dependen, esta eventualidad incita a la acumulación de riqueza, el ahorro es así, no una cuenta de avaricia sino de previsión.

Quizá la única posibilidad de que el hombre abandone esta actitud egoísta radica en que se le asegure realmente, que cuando agotare su aportación al quehacer social, la colectividad le ministrará lo que precise para su supervivencia; a ello atiende el seguro de vejez. Consciente de la importancia de este tipo de seguro, la OIT ha adoptado respecto de él los siguientes instrumentos:

De estos documentos, los últimos son, obviamente, los más evolucionados. El convenio número 128 determina la contingencia a ser cubierta "la supervivencia a una edad prescrita", edad que no debe exceder los sesenta y cinco años, salvo excepción, habida cuenta de criterios demográficos, económicos y sociales apropiados, justificados por datos estadísticos.

~~El instrumento prescribe la reducción de esa edad, cuando se trate de~~  
labores penosas o insalubres; determina qué personas deberán quedar comprendidas en la protección; señala como debe hacerse el pago ("un pago periódico calculado"), y a quiénes debe garantizarse la prestación a la realización de la contingencia.

En cuanto a la Recomendación número 131, escasamente se ocupa de manera directa de la pensión de vejez. Su aportación más importante es la siguiente: "Se deberán conceder una prestación reducida de vejez, en las condiciones prescritas, a la persona que, por el solo hecho de haber alcanzado

una edad avanzada cuando entró en vigencia la legislación relativa a la aplicación del convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivencia, 196, no haya podido cumplir las condiciones de calificaciones prescritas".<sup>16</sup>

**g) Prestaciones en caso de riesgo profesional.** Bajo este título, el de riesgo profesional, damos cabida tanto a los accidentes de trabajo como a las enfermedades profesionales. A la expresión "riesgo profesional" atribuimos, en este caso, la connotación que le adjudica el artículo 473 de la Ley Federal del Trabajo Mexicana, o sea como "los accidentes y enfermedades a que están expuesto los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo".<sup>17</sup>

Los accidentes de trabajo y enfermedad profesionales se denominan a los eventos que pueden distinguirse claramente ente sí; siguiendo a nuestra Ley, diremos que el primero es "toda lesión orgánica y perturbación funcional, inmediato o posterior, o la muerte, producida repentinamente en ejercicio o con motivo del trabajo, en cualquier lugar y tiempo en que se preste" en cuanto a la segunda, "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 vea obligado a prestar sus servicios".<sup>18</sup>

Dado lo anterior, es aconsejable en principio, que uno y otros riesgos profesionales fueran abordados separadamente, es decir, que se dedicaran a

---

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> *Ibid. p. 131.*

<sup>18</sup> *Ibid.*

cada uno de ellos instrumentos diversos. Pues bien, así procedió la OIT cuando adoptó lo primero, el apartado VI de Convenio número 102 se denominaba, Prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional y doce años después el 121 se titula "Convenio relativo a las prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales".

**Prestaciones de sobrevivientes.** Tienen cabida en este apartado los siguientes instrumentos:

1. Convenio número 39, sobre el seguro de muerte (industria, etc.) 1933.
2. Convenio número 40, sobre el seguro de muerte (agricultura), 1933.
3. Convenio número 128, sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967.
4. Recomendación número 131, sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967.

El seguro de muerte o supervivencia busca garantizar a los deudos de un trabajador fallecido, la recepción de medio económicos que les permitan suplir, lo que aquél les aportaba para su sostenimiento.

Néstor de Buen nos dice que los Convenios aprobados por la Conferencia Internacional del Trabajo que rigen en México de conformidad con los artículos 133 Constitucional y 6º. de la Ley Federal del Trabajo son los siguientes:

“Los convenios aprobados por la Conferencia Internacional del Trabajo que rigen en México, de acuerdo con los artículos 133 constitucional y 6° de la Ley Federal del Trabajo son los siguientes:

(La fecha, entre paréntesis, es la del Diario Oficial de la Federación en que se hizo la publicación).

Núm. 8. Indemnización de desempleo por naufragio (27 de septiembre de 1937).

Núm. 9 Colocación de los marinos (6 de febrero de 1939).

Núm. 11. Derecho de asociación en la agricultura (29 de septiembre de 1937).

Núm. 12. Indemnización de los accidentes en la agricultura (15 de mayo de 1937 y 31 de diciembre de 1937).

Núm. 13. Empleo de la cerusa en la pintura (11 de marzo de 1938).

Núm. 14. Descanso semanal en la industria (16 de marzo de 1938).

Núm. 16. Examen médico de los menores (23 de abril de 1938).

Núm. 17. Reparación de los accidentes de trabajo (3 de julio de 1935).

Núm. 18. Indemnización por enfermedades profesionales (25 de septiembre de 1937).

Núm. 19. Igualdad de trato entre trabajadores extranjeros y nacionales en materia de indemnización por accidentes de trabajo (7 de agosto de 1935).

Núm. 21. Simplificación de la inspección de los emigrantes a bordo de los buques (28 de abril de 1938).

Núm. 22. Contrato de enrolamiento de gente de mar (6 de agosto de 1935).

Núm. 23. Repatriación de la gente de mar (7 de agosto de 1935).

Núm. 26. Establecimiento de métodos para la aplicación de salarios mínimos (9 de agosto de 1935).

Núm. 27. Indicación del peso en los grandes fardos transportables por barco (12 de agosto de 1935).

Núm. 29. Trabajo forzoso u obligatorio (13 de agosto de 1935).

Núm. 30. Reglamentación de las horas de trabajo en el comercio y oficinas (10 de agosto de 1935).

Núm. 32. Protección contra accidentes a los trabajadores empleados de la carga y descarga de buques (14 de agosto de 1935).

Núm. 34. Agencias retribuidas de colocación (1° de noviembre de 1937).

Núm. 42. Indemnización por enfermedades profesionales (8 de enero de 1937 y 25 de septiembre de 1937).

Núm. 43. Horas de trabajo; fabricación automática de vidrio plano (26 de abril de 1938).

Núm. 44 Trabajo subterráneo (mujeres). El convenio entró en vigor el 30 de mayo de 1937.

Núm. 45. Empleo de mujeres en trabajos subterráneos en las mismas. Horas de trabajo en la minas de carbón (28 de ~~diciembre de 1928~~ y el texto del 2 de enero de 1940) (Este convenio fue revisado en 1935 y no había entrado en vigor hasta diciembre de 1961).

Núm. 49. Reducción de horas de trabajo en fábricas de botella (16 de abril de 1938).

Núm. 52. Vacaciones anuales pagadas (21 de abril de 1938).

Núm. 53. Certificado de capacidad de los oficiales de la marina (29 de febrero de 1940).

Núm. 54. Vacaciones anuales pagadas a la gente de mar (20 de febrero de 1940).

Núm. 55. Obligaciones del armador en caso de enfermedad, accidente o muerte del hombre de mar (30 de enero de 1939).

Núm. 56. Seguro de enfermedad de la gente del mar (5 de marzo de 1948).

Núm. 58. Edad mínima de admisión en el trabajo marítimo (22 de junio de 1951).

Núm. 62. Prescripción de seguridad en la industria de la edificación (4 de octubre de 1941).

Núm. 63. Estadísticas de salarios y horas de trabajo en las industrias principales, mineras y manufactureras, en la edificación y construcción y en la agricultura (17 de enero de 1942).

Núm. 80. Revisión de los artículos finales hasta 1946 (20 de febrero de 1958).

Núm. 87. Libertad sindical y protección del derecho de sindicación (16 de octubre de 1950).

Núm. 90. Trabajo nocturno de menores en la industria (31 de diciembre de 1955).

Núm. 95. Protección del salario (12 de diciembre de 1955).

Núm. 100. Igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina (26 de junio de 1952).

Núm. 102. Seguridad social, norma mínima, 1952 (31 de diciembre de 1959).

Núm. 105. Abolición de trabajos forzados (21 de agosto de 1959).

Núm. 106. Descanso semanal en el comercio y en las oficinas (21 de agosto de 1959).

Núm. 107. Poblaciones indígenas y tribunales (7 de julio de 1960).

Núm. 108. Documentos de identidad de la gente de mar (28 de noviembre de 1960).

Núm. 109. Salarios, horas de trabajo a bordo de buques y dotación (26 de enero de 1961).



Núm. 110. Condiciones de empleo en las plantaciones (14 de septiembre de 1960).

Núm. 111. Discriminación en materia de empleo y ocupación (3 de enero de 1961).

Núm. 112. Edad mínima de admisión de trabajo de pescadores (28 de noviembre de 1960).

Núm. 115. Protección de los trabajadores contra las radiaciones ionizantes (3 de enero de 1962).

Núm. 116. Revisión de los convenios adoptados por la Conferencia General de la OIT en sus 32 primeras reuniones a fin de uniformar las disposiciones relativas a los Convenios en vigor y Memorias sobre aplicación de convenios (30 de diciembre de 1962).

Núm. 120. Higiene en el comercio y en las oficinas (5 de enero de 1966).

Núm. 123. Edad mínima de admisión al trabajo subterráneo en las minas (18 de enero de 1968).

Núm. 124. Examen médico de aptitud de los menores para el empleo de trabajos subterráneos de las minas (20 de enero de 1968).

Núm. 131. Fijación de salarios mínimos, con especial referencia a los países en vías de desarrollo (7 de febrero de 1973).

Núm. 134. Prevención de los accidentes de trabajo de la gente del mar (12 de febrero de 1974).

Núm. 135. Protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en las empresas (21 de marzo de 1975).

Núm. 140. La licencia pagada de estudios (4 de enero de 1977).

Núm. 141. Sobre las organizaciones de trabajadores rurales y su función en el desarrollo económico y rural (24 de enero de 1978).

Núm. 142. Sobre la orientación profesional y la formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos (24 de enero de 1978).

Núm. 144. Sobre consultas tripartitas para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo (24 de diciembre de 1978).

Núm. 150. Convenio sobre la administración del trabajo: cometido, funciones y organización (13 de mayo de 1982).

Núm. 152. Convenio sobre seguridad e higiene en los trabajos portuarios (21 de mayo de 1982).

Núm. 153. Convenio sobre duración del trabajo y períodos de descanso en los transportes por carretera (14 de mayo de 1982).

Núm. 155. Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente del trabajo (1° de diciembre de 1983).

Núm. 160. Convenio sobre estadísticas del trabajo (28 de noviembre de 1986).

Núm. 161. Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo (28 de noviembre de 1986).

Núm. 163. Convenio sobre el bienestar de la gente en el mar y en el puerto (25 de enero de 1991).

Núm. 164. Convenio sobre la protección de la salud y asistencia médica de la gente del mar (25 de enero de 1991).

Núm. 167. Convenio sobre seguridad y salud en la construcción (25 de enero de 1991).

Núm. 169. Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (25 de enero de 1991).

Núm. 96. Convenio relativo a las agencias retribuidos de colocación revisado en 1949 (31 de mayo de 1991)<sup>o</sup>.

## 5.2. Chile

El sistema de pensiones Chileno, se habla de tres períodos a saber:

- a) el de los Códigos tradicionales,
- b) leyes especiales anteriores al de septiembre de 1924, y
- c) leyes posteriores a esta fecha.

En nuestro trabajo nos referiremos al las del inciso c) que son las que marcan la iniciación de la moderna legislación social de ese país.

Se encuentra el Decreto Ley No. 44 de 14 de octubre de 1924, que crea la Secretaría de Estado de Higiene, Asistencia y Previsión Social y Trabajo.

El Decreto Ley No. 261 de 10 de febrero de 1925 sobre Alquileres (llamado comúnmente vivienda).

El Decreto Ley 308 de 9 de marzo de 1925, trataba sobre Fomento de la Edificación Barata.

El Decreto Ley No. 442 de 18 de marzo de 1925 sobre protección a la Maternidad Obrera.

El Decreto Ley No. 2.100 de 31 de diciembre de 1927, que creo los Tribunales del Trabajo.

Con posterioridad al Código de 1931 en junio de 1978 se creó El Decreto Ley No. 2.200 que fija normas definitivas al contrato de trabajo y a la protección de los trabajadores, este decreto no duró mucho porque se realizaron sufrió 142 modificaciones después de analizar y estudiar todo aquello que se consideraba injusto o que la práctica demostró que era inconveniente.

El Decreto Ley 857 de 16 de diciembre de 1925 fue creada la Caja de

Previsión de los Empleados Particulares que todavía se mantiene vigente

en tus Títulos V y VI, referentes a los fondos de retiro y al seguro de vida de los empleados. En todo lo demás ha sido derogado o modificándose. Esta caja era una institución de ahorro obligatorio formada por depósitos individuales y no una institución de previsión social. Al término de los servicios se devolvía los fondos de retiro, los de indemnización por años servidos, pagaba el auxilio de cesantía y cubría los riesgos de vejez, invalidez y muerte, pero no otorgaba jubilaciones.<sup>19</sup>

Con el tiempo, fueron surgiendo sus defectos, entre ellos, la falta de solidaridad social, ya que se desarrollaron diversos regímenes para grupos ocupacionales, con disimilitudes muy marcadas en cuanto al monto y términos para adquirir los beneficios y la posibilidad de obtener pensiones en más de un sistema; la baja edad de jubilación en algunos de los planes; una administración poco eficiente y muy costosa, ante la diversidad de sistemas y de métodos de cálculo de los beneficios; mucho incumplimiento en el pago de las cotizaciones o en el monto de éstas (declaración de sueldos por debajo de lo real), ya que siempre se garantizaba una pensión mínima, cualquiera que fuera el nivel del salario real en los últimos cinco años de servicios, al ser éstos los únicos que se consideraban para calcular las pensiones (salarios finales) y por último, porque muchos planes fueron financiados por capitalizaciones parciales y habían acumulado importantes activos nominales, sobre todo inversiones en renta fija sin posibilidad de reajuste, por lo que al haberse presentado índices de inflación

---

<sup>19</sup> Humeres Magnan, Héctor y Humeres Noguera, Héctor, *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Decimoquinta edición actualizada, Editorial Jurídica de Chile, 1997, pp 86-98

importantes, dichos activos llegaron, al correr de los años, a ser prácticamente inútiles, por lo que las cuestiones anotadas dieron lugar a que la mayoría de los sistemas (sobre todo aquellos con mayor número de asegurados y a la vez, con aportes más bajos, presentaron creciente déficit en su operación, obligando al gobierno chileno a destinar cuantiosos recursos fiscales para soportarlos (en progresivo aumento).

El gobierno neoliberal que prevalecía en Chile, después del golpe de estado del 10 de septiembre de 1973, dio pauta para pensar en reformar drásticamente el sistema. Así se expide los Decretos Ley Nos. 3.500 y 3.501, de 13 de noviembre de 1980 sobre pensiones a la que se le llamo "gran opción", cambió por completo las bases del sistema de Seguridad Social Chileno de capitalización individual, administrado por instituciones privadas con fines de lucro y destinado a los trabajadores de la sociedad civil. Aunque, las Fuerzas Armadas y del Orden, mantuvieron su sistema de reparto".<sup>20</sup>

Se dijo en su inicio que sus orientaciones fundamentales son las de generar una verdadera solidaridad y seguridad en la base, propiciar la previsión individual y dar al principio de la subsidiariedad en el campo de la administración del sistema, pero lo cierto es que de ser una obligación del Estado pasa ser administrado por el sector privado.

Se trataba de un Decreto Ley que establecía un régimen de Previsión Social derivado de la capitalización individual de los fondos ahorrados

---

<sup>20</sup> *Ibid.*

forzosamente por los trabajadores, ya que dicho sistema presentó como principal característica las cotizaciones obligatorias definidas para pensiones del 10% de los salarios que perciben los trabajadores y a cargo exclusivamente de ellos, a diferencia del anterior en el que compartían el costo los patrones y los trabajadores, hecho que justificaron con un aumento del 18% al salario otorgado por los patrones en el momento de entrar en vigor el nuevo plan.

Esto compensó en parte el mayor costo que significó para los trabajadores, no obstante, tal situación se considera que aunque es cierto que al principio no es posible precisar quién está pagando las cotizaciones, posteriormente si son lesionados los ingresos del trabajador, pues, sobre él recae la parte proporcional de aumento correspondiente a las cotizaciones.<sup>21</sup>

La pieza clave del nuevo sistema era lograr una jubilación adecuada basada en: aportes definitivos, con un porcentaje del 10% sobre todos los ingresos, con un límite máximo, haciendo el depósito de las pensiones en Instituciones especializadas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), en la libre decisión del trabajador para elegir la AFP de su preferencia de acuerdo a los rendimientos y servicios que ofrezca cada una de ellas, con la ventaja de poder transferirlos de una a otra sin ninguna limitación, en que los fondos depositados se reajusten de acuerdo a las variaciones del índice de precios al consumidor.

---

<sup>21</sup> Cfr. *La Seguridad Social en la Perspectiva del año 2000*. Informe presentado al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la Seguridad Social en los países latinoamericanos frente a los cambios económicos y sociales. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, 1984, pp. 23-25.

Cabe mencionar que los montos en pesos depositados en las cuentas de los asegurados inmediatamente se transforman en unidades de fomento, al igual que los montos acumulados de las pensiones y sus beneficios. Actualmente, esas aportaciones están invertidas mayoritariamente en valores cuyo capital e interés también se expresan en unidades de fomento, así al cumplirse los supuestos previstos en la normatividad relativa -llegar a los 65 años de edad en varones y 60 en las mujeres- se podrá disponer del saldo de la cuenta individual correspondiente.

En realidad, son diversas modalidades posibles de pensión, a elegir, distinguidas entre sí por: la forma en que asignan el riesgo financiero, la forma en que manejan el capital acumulado, y la incertidumbre vinculada a los años de sobrevivencia del pensionado y de sus derechohabientes y/o beneficiarios.

**Es posible disponer del saldo para los siguientes fines:**

1. Adquirir en una compañía de seguros una pensión vitalicia de monto fijo y reajutable para el pensionado y sus beneficiarios, elegida libremente por el pensionado, entre las diversas compañías aseguradoras, que compiten por medio del monto de la pensión ofrecida y/o de la prima a cobrar (costo de la inversión), asumiendo éstas el riesgo de generar la rentabilidad de pagar una pensión vitalicia independiente al número de años que sobrevivan el pensionario y sus beneficiarios.

2. Realiza retiros parciales, donde el pensionado retiene el derecho de propiedad sobre la totalidad de su capital, asumiendo el riesgo de sobrevivencia y el riesgo financiero, calculándose la pensión conforme al flujo que agote el capital

en el período determinado por la expectativa de vida del pensionado y de sus beneficiarios.

3. Es posible disponer del capital ahorrado efectuando una combinación de las dos modalidades anteriormente expuestas, permitiendo al pensionado asumir el riesgo financiero y reteniendo la propiedad sobre sus fondos durante un periodo elegido por él, traspasando el riesgo de sobrevivida y también el riesgo financiero a una compañía de seguros por el tiempo restante. Esto es, el pensionado puede convenir con alguna compañía de seguros el pago de una pensión vitalicia a partir de una fecha futura, cediendo parte de su capital acumulado, y entre tanto y hasta dicha fecha, con la parte restante realizar retiros parciales.

4. En el caso de invalidez y/o muerte del trabajador en activo, si cumple con determinados requisitos, entre ellos un tiempo mínimo de cotizaciones.

Es importante mencionar que en todos los casos existe una cuantía mínima de pensión garantizada por el Estado, para los asegurados que tengan fondos acumulados insuficientes para financiar una pensión por arriba de esta mínima, señalando la legislación aplicable y los requisitos para su otorgamiento, pues al tratarse de un régimen diferente, aparentemente paralelo al preexistente, pero que en realidad lo sustituye.

Fue necesario crear normas transitorias para regular los ajustes necesarios, con el fin de no dejar desprotegidos a los que habían cotizado conforme al sistema anterior y estuvieran próximos a pensionarse, así como a los que en el futuro tuvieran derecho a una pensión sin haber logrado reunir el



capital necesario para gozar de ésta en un mínimo razonable.

Por esa causa, durante el tiempo que se fue consolidando la nueva modalidad, el estado chileno jugó el papel de regulador y asumió obligaciones subsidiarias que cargó a los fondos aportados por la sociedad, es decir, a las contribuciones, además de afrontar el traslado de una importante proporción de cotizaciones del régimen antiguo al nuevo,<sup>22</sup> cubriendo el déficit operacional del primero. También tuvo que garantizar el otorgamiento de pensiones por el monto mínimo estipulado en la ley, pues se contó con importantes recursos que provenían de ahorro a largo plazo, de los que se dispuso para plantear bases económicas sólidas y evitar a futuro el desfinanciamiento del sistema de pensiones. Desde entonces ese cambio ha representado una carga para toda la población chilena.<sup>23</sup>

Cuando se creó el modelo chileno tuvo 22 administradoras de fondos de pensiones y trece años después (1994) ya contaba con más de 19,000 mil millones de dólares, es decir, el 44% del producto interno bruto de ese país. Logrando, como antes dijimos, retener el 10% del salario de los trabajadores: 10% para el fondo de pensiones y 7% para la salud. "Aún en la actualidad (1995) los trabajadores afiliados al nuevo sistema pagan en total 20.1% de cotizaciones previsionales; en cambio, quienes permanecen en el antiguo

---

<sup>22</sup> "El traslado masivo de afiliados hacia el nuevo sistema se debió básicamente a que, al disminuir las cotizaciones, aumentó el ingreso líquido de los trabajadores en más de un 11% real". Ruiz Duran. *op. cit.* p. 132.

<sup>23</sup> Cfr. *Sistema privado de pensiones en Chile*. Centro de Estudios Públicos, Chile, 1993, pp. 101-107.

sistema se les descuenta entre 25.8% y 30.9% de sus remuneraciones brutas”.<sup>24</sup>

Como hemos visto, en Chile existe la seguridad social, pública y privada, con un servicio de salud proporcional al monto porcentual de la aportación del obrero, en otras palabras, existe un seguro social barato “público” y un seguro social caro “privado”, el cual mejora si la aportación obrera es mayor.

### 5.3. Uruguay

La República del Uruguay no se ha mantenido ajena a los problemas que han vivido los sistemas de seguridad social.

Al iniciar de la década de los 60, estaba desarrollado a su máximo el sistema de seguridad social, encontrándose a la vanguardia en América Latina.

No obstante, presenta una línea de incorporación de beneficiarios marcadamente estratificada y desigual, el acceso a los programas sociales se realizó con criterio particularista. Los grupos ocupacionales fueron adquiriendo “privilegios” antes que “derechos”.

El sistema de jubilación se fue generalizando a través de varias décadas en las que grupos particulares de trabajadores se fueron incorporando al mismo.

De acuerdo con Carmelo Mesa Lago, el orden de incorporación fue el siguiente: “Primero, fuerzas armadas, empleados públicos y maestros; después

---

<sup>24</sup> Ruiz Duran, *op. cit.*, p. 132.

empleados y obreros de transporte, energía, banca, comunicaciones y otros servicios públicos; muchos más tarde empleados y la masa de obreros urbanos (a menudo separados en dos grandes grupos); y por último, trabajadores agrícolas y por cuenta propia (independientes), pequeños granjeros y empresarios, y servicios domésticos".<sup>25</sup>

Podemos plantear siete diferentes etapas en el desarrollo de la Seguridad social en el Uruguay:

La primera etapa es un antecedente de la previsión social. Transcurre en el siglo pasado y los primeros años del presente (1829-1904), en ella, se comienza con la intervención estatal en la cobertura de riesgos previsionales. Durante el siglo pasado, se fueron creando mecanismos para subvencionar a algunas categorías de funcionarios del Estado a través de Rentas Generales.

Hacia fines de siglo, comienza a insinuarse el inicio de un proceso de modernización, que echaría las bases del futuro sistema de seguros sociales. En 1896 se crea la caja escolar de jubilaciones y pensiones que dispone de una administración y fondos previsionales independientes. Se inicia así un proceso de constitución de roles institucionales diferenciados en lo que es el comienzo de un política previsional.

En la segunda etapa (1904-1943), se dan las condiciones para la acumulación. En estos años se cumplirá con la función estatal de garantizar condiciones de acumulación del sector privado aumentando las posibilidades de

---

<sup>25</sup> Mesa Lago, Carmelo. "Desafíos actuales de la Seguridad Social en América Latina" en *Contribuciones*, Buenos Aires, enero-marzo, 1997, p. 34.

consumo de sectores pasivos y de hacer atractivas ciertas funciones para los emigrantes de la época.

En sus tres primeras décadas, la legislación social Uruguaya fue más amplia y avanzada que las del resto de América Latina. Algunos autores explican que el desarrollo de la seguridad social en el Uruguay, se debe a la intensa actividad de los grupos de presión vinculados con los partidos políticos, mientras que en apariencia el Estado permanece fuera del escenario, (aunque al Estado le resulte funcional de acuerdo a sus objetivos de estabilidad social y legitimación).

Desde una perspectiva institucional, esta etapa se caracterizó por la consolidación del sistema de Cajas de jubilaciones.

Para 1943 se abarca la cobertura a los trabajadores rurales y domésticos.

En la tercera etapa (1943-1958) surgen nuevos particularismos. Esta comienza cuando se universaliza el sistema previsional se caracterizó por la búsqueda del mantenimiento y la mejora de los derechos adquiridos por los afiliados al sistema, los cuales compiten por mejoras particulares.

Esta nueva fase se caracteriza por dos aspectos: el primero se refiere a la creación de beneficios y condiciones de retiro más favorables (maternidad, beneficio de Retiro, subsidio por fallecimiento, compensaciones especiales, etc.); el segundo es el aseguramiento a la mejora o al mantenimiento del valor real de la pasividad (creación de salarios de elevado valor).

Podemos decir que en este período la política previsional reforzó los

apoyos políticos de los partidos que se peleaban por lograr el control de aparato del Estado. Éstos, para lograr apoyo electoral, respondieron desordenadamente a las más variadas presiones de los grupos vinculados al sector previsional, sean estos sus afiliados activos o pasivos, o sus burocracias.

En la cuarta etapa (1958-1973) se visualizaron las disfuncionalidades. En este lapso se inicia la crisis del sistema y está caracterizada por un largo período de inestabilidad y estancamiento, a causa de la caída de los precios internacionales de las exportaciones ganaderas y el fin del impulso industrializador.

Fue entonces cuando el Estado se enfrentó con la dificultad de mantener el rol que se había propuesto (asignador de recursos), que ya no era posible ejercer a causa de las fuentes disputas que ocasionaba entre los sectores sociales. En este período se empiezan a hacer visibles los factores estructurales de crisis del sistema previsional. En primer lugar, su madurez y el envejecimiento de la población se hacen sentir negativamente en el financiamiento del sistema; en segundo lugar, a la ampliación desmesurada de beneficios y la mala política de inversiones de fondos transformaron un sistema de capitalización en uno de reparto de gastos. La caída sistemática de los ingresos en actividad, también redujo la base financiera del sistema.

El agotamiento de los recursos del Estado contribuyó a la pérdida de legitimidad de los partidos políticos y de las instituciones del sistema democrático. La pugna por los escasos recursos entre los diferentes sectores sociales generó un alto nivel de conflictividad que, junto con otros factores,

contribuiría en 1973 al quiebre del sistema democrático.

En la quinta etapa (1973- 1985) surge el nuevo modelo centralizador. En el primer período se presentan características de represión y exclusión socio-políticas que caracterizaron todo el período dictatorial. Las clientelas son excluidas en la medida que se ilegalizan las acciones de los partidos políticos.

El poder ejecutivo intervino en la mayor parte de los servicios de seguridad social, con la intención de lograr la desmovilización social, la cual se tradujo en la eliminación de las administraciones tripartitas.

A partir del Acto Institucional N° 9, en 1979, comienza un período caracterizado por una profunda transformación en todo el sistema de seguridad social. A través de éste, se aumentaron las edades mínimas de jubilación, a 60 años en el hombre y 55 en la mujer, exigiendo un mínimo de 30 años de servicios; se eliminaron algunas causales de jubilación (por maternidad y despido); se limitaron las pensiones, y se buscó una racionalización administrativa a través de la concentración de la administración de los distintos riesgos en un solo Organismo.

Cabe señalar, que esta reforma no afectó los derechos ya adquiridos, por lo que los efectos no alcanzarán su plenitud hasta la segunda década del año 2000. Esto, no tuvo la profundidad exigida por la situación, al contrario, generó algunos efectos adversos en los primeros años de su aplicación, puesto que muchos afiliados activos con causas reconocidas, accedieron a la pasividad ante el temor de que posteriormente no se les respetaran sus derechos.

Uno de los objetivos que lateralmente alentaron la fusión de los

organismos administrativos fue el unificar aquellos que eran deficitarios con los superavitarios, formándose un único "Fondo de la seguridad social". En teoría, se alcanzaba el equilibrio financiero global, por lo menos transitoriamente, aunque a costa de la pérdida de transparencia del sistema.

En el transcurso de la sexta etapa (1985-1995) se desarrolla un esquema más participativo. Inicia con "la apertura democrática caracterizada por gran cantidad de demandas reivindicativas, la creciente percepción sobre las disfuncionalidades del sistema y la presencia de un bloqueo decisonal a nivel político".

En 1986 por iniciativa gubernamental se promueven modificaciones en la manera de calcular las jubilaciones, procurando incentivar el retiro postergado por medio de la reducción de las tasas de reemplazo vigentes para edades inferiores a 65 años en el caso de hombres y 60 en el de la mujer.

Y, a pesar de que su aprobación, no contó con el apoyo parlamentario; se discutió entre todos los sectores políticos y las Asociaciones de jubilados y pensionistas, logrando un acuerdo político para aprobar la ley 15.900, en octubre de 1987. Donde se establecía: un nuevo mecanismo de reevaluación, fijación de mínimo jubilatorio y de topes máximos y la implementación del programa de construcción y entrega de viviendas a los pasivos.

Por medio de una iniciativa popular, en 1989, promovida por las organizaciones de jubilados y pensionistas, ratificada por el 80% del electorado, cambian los mecanismos de revalorización de jubilaciones y pensiones, estableciendo que éstas se ajustan en función de la evolución del índice Medio

de Salarios cada vez que se produzca un aumento en el mismo. Esta disposición tiene rango constitucional.

Como resultado de esta situación se produjo un crecimiento explosivo de los egresos que determinaron medidas fiscales: incremento de las tasas del IVA y aumento de las cotizaciones patronales y personales.

Esta situación contribuyó a generar en esos años una conciencia en torno a la necesidad de reformular el sistema, no obstante los intentos realizados en tal sentido no alcanzaron consensos suficientemente amplios como para encararla.

En torno a las posibilidades de reforma existió un amplio espectro de opiniones que iba desde quienes deseaban mantener el actual sistema de beneficios corrigiendo algunos aspectos de gestión (combatir la evasión, el fraude en el otorgamiento de los beneficiados, etc.) hasta quienes proponían la sustitución del sistema de capitalización individual.

En noviembre de 1992 una iniciativa popular, ratificada plebiscitariamente por amplia mayoría del electorado, “establece que todas las disposiciones sobre seguridad social incluidas en leyes presupuestales deben ser declaradas inconstitucionales”. De ese modo, la Suprema Corte de Justicia declaró la inconstitucionalidad de distintas disposiciones establecidas en la Ley 16.320 referidas al sistema jubilatorio y el B.P.S: “debe prever las liquidaciones de las pasividades otorgadas por vigencia a partir de 1/01/1993 y de quienes lo hagan hasta el 31/12/1996, así como las denegatorias, en cientos de casos,



dispuestas desde esa fecha".<sup>26</sup>

La séptima etapa (1996) marca la creación de un sistema mixto. En septiembre de 1995 se promulga la ley 16.713 que establece un nuevo régimen de seguridad social con vigencia —en términos generales— a partir de 1/04/1996.

Los principales lineamientos de la reforma son los siguientes:

El nuevo sistema incorpora las características más importantes de la mayoría de las experiencias desarrolladas en países con estructuras demográficas similares a la uruguayo: Esas experiencias han recogido las sugerencias y recomendaciones efectuadas por la CEPAL y por la OIT. Concretamente, la CEPAL, formuló una propuesta para los países de Latinoamérica y el Caribe. Basándose fundamentalmente en los conceptos de equidad y de solvencia financiera, se propone que la reforma de la seguridad social se atenga a un sistema mixto que combine ambos criterios: por un lado un sistema universal de prestaciones básicas, financiado con recursos generales y basado en la solidaridad social, y por una equivalencia completa entre lo que se paga y lo que se recibe, basado en la previsión privada.<sup>27</sup>

Para el caso de Uruguay en especial, la OIT sugirió un sistema de características mixtas, con tres niveles:

1. Un sistema básico que se financiaría directamente con recursos públicos orientados hacia los segmentos que no cuentan con ninguna protección. Se trataría pues de pensiones no contributivas a la vejez e invalidez.
2. Un nivel intermedio que proporcionaría prestaciones que estarían

---

<sup>26</sup> Ruíz Durán, *Op. Cit.* p. 140

<sup>27</sup> Mila Belistri, Ofelia. "Análisis del sistema de pensiones uruguayo" en *Sistemas de seguridad social en el siglo XXI*, Diana, México, 1997, p. 228.

vinculadas con un registro de cotizaciones pagadas. La tasa máxima de reemplazo se ubicaría en el entorno de 45% del promedio de ingresos, recomendándose un progresivo incremento de la edad de jubilación para ambos sexos, a 65 años.

3. Un tercer nivel que estaría representado por una promoción supervisada de regímenes complementarios.<sup>28</sup>

Este sistema previsional está basado en un régimen mixto que recibe las contribuciones y otorga las prestaciones combinadamente, una parte para el régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional y otra por jubilación por ahorro individual obligatorio: “El régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional, establece prestaciones definidas, y los trabajadores activos con sus aportaciones financian las prestaciones de los pasivos juntamente con los aportes patronales, los tributos afectados y la asistencia financiera estatal. El régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio es aquel que la aportación definida de cada afiliado se va acumulando en una cuenta personal con las rentabilidades que ésta genere a lo largo de la vida laboral del trabajador”.<sup>29</sup>

Además, en el momento en que cese toda la actividad y con causal configurada, se adquiere el derecho de percibir una prestación mensual determinada por el monto acumulado de los aportes, sus rentabilidades y de acuerdo a tablas generales de la expectativa de vida al momento de la

---

<sup>28</sup> *Ibidem.*

<sup>29</sup> *Ibid.* 229.

configuración de la cual, del cese o de la solicitud de la prestación según cuál fuera posterior. Creando tres niveles de cobertura:

El primer nivel (llamado de solidaridad intergeneracional), es administrado directamente por el Estado y ampara a un amplio sector de la población que oscila entre 90 y 92% de la misma hasta determinado nivel de ingresos, 5 930 pesos uruguayos que equivalen a 811 dólares. Este nivel que se rige por el régimen de reparto, pilar básico del sistema de seguridad social uruguayo, ampara a todos los afiliados activos cualquiera que sea su nivel de ingresos.

El segundo nivel, denominado régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio, es administrado por entidades privadas propiedad de instituciones públicas o de personas y organizaciones de naturaleza privada y comprende a aquellas personas que perciban ingresos superiores a 5 930 pesos uruguayos y hasta \$17 991 pesos uruguayos (lo que equivale a 2.461 dólares). Las prestaciones a que da origen este nivel se financian exclusivamente con aportación personal.

El tercer nivel, llamado de ahorro voluntario, comprende a quienes tengan ingresos superiores a \$17 991 pesos uruguayos y por la parte que exceda de los mismos. Estas personas tienen la libertad de entrar al sistema o no hacerlo. Debe quedar claro que esa posibilidad existe sólo por el excedente de ese nivel de ingresos.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> *Ibid.*

A través de esta ley queda fijada la edad jubilatoria en 60 años para ambos sexos; los años de servicios aumentan de 30 a 35 años; se modifican las tasas de reemplazo tratando de estipular la permanencia en actividad; se aumenta el período considerado para el cálculo del sueldo jubilatorio y se exige que para acceder a la pasividad sólo se consideren los períodos e importes por los que se haya realmente cotizado o que se encuentre efectivamente registrados en la cuenta individual.

Existen tres tipos de jubilaciones: jubilación común, jubilación por incapacidad total y jubilación por edad avanzada.

Para la primera se exige que la edad mínima sea de 60 años para ambos sexos. Anteriormente era requisito 55 años para la mujer. Una cotización efectiva para los trabajadores no dependientes y registro efectivo en la historia laboral para los dependientes, por un lapso mínimo de 35 años en los dos casos. Este es realmente un cambio sustancial por cuanto en el antiguo régimen en el que se exigían 30 años de servicio.

Para alcanzar la jubilación por edad avanzada, se exige cumplir con 70 años de edad y 15 años de servicios registrados.

También existe un subsidio transitorio por incapacidad parcial, que se percibe cuando se configura la incapacidad absoluta y permanente para el empleo o profesión habitual, sirviéndose por un plazo máximo de tres años, y previéndose exámenes médicos periódicos.

Este novedoso régimen comprende a los afiliados activos menores de 40 años de edad a la fecha de vigencia de la Ley o a aquellos que teniendo una

edad mayor opten por acogerse a él. Y para terminar, hay que agregar que las prestaciones se determinarán de dos diferentes maneras:

Aquellas que se generen con el ahorro acumulado a la fecha de la configuración de la causal, dará origen a prestaciones de jubilación común, de jubilación por edad avanzada y de las respectivas pensiones de sobrevivencia. El importe de la asignación inicial se fijará con base en el saldo acumulado en la cuenta individual, en la expectativa de vida del afiliado y en la tasa de interés respectiva; el pago de las prestaciones será abonado a través de una empresa aseguradora, a elección del interesado, a cuyos efectos la Administradora traspasará los saldos acumulados respectivos.

Las prestaciones de jubilación por incapacidad total, del subsidio por incapacidad parcial y las pensiones de sobrevivencia por fallecimiento en actividad o en goce de las prestaciones mencionadas, serán financiadas mediante la contratación con una empresa aseguradora, de un seguro colectivo de invalidez y fallecimiento.

Veamos ahora, *grosso modo*, a algunos países con modelos de pensiones privados, que nos servirá como referencia para compararlo.

En Argentina existían, en 1995, 24 aseguradoras de fondos de pensión y jubilación, con la opción de cambiar libremente de aseguradora una vez al año y por lo que se refiere a aportaciones de los trabajadores para este fondo es sobre el 11% de su salario.

En Colombia, por su parte, entró en vigor la ley 100 en 1994, garantizando a los trabajadores pensiones de invalidez, vejez y muerte,

afiliándose obligatoria y voluntariamente debiendo escoger el trabajador ya sea el Instituto de Seguros Sociales Público o el de Fondos Privados de pensiones, sólo pudiendo cambiar de sistema cada 3 años. En lo que hace al trabajador, éste podía elegir libremente a la administradora de los Fondos de Pensiones; la edad mínima para tener acceso a la pensión en el caso de los hombres es de 60 años y en el caso de las mujeres es de 55 años, si se encontraban en el sistema público, y en el caso del privado, depende de las posibilidades de ahorro del asegurado, siendo requisito para pensionarse que la misma sea cuando menos 110% superior al salario mínimo legal indexado conforme al Índice Nacional de precios al Consumidor de este país.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

**Primera**, el maquinismo y la industrialización producto de la Revolución Industrial, aunado al auge del sistema capitalista pusieron en una posición desventajosa la salud y la integridad del trabajador debido al incremento de riesgos y accidentes propios del trabajo. Ahora bien, al desplazamiento del hombre por la máquina, por otro lado, la saturación del mercado debido a un aumento de producción y la poca demanda de los productos que fueron generando inestabilidad, falta de empleo, desconfianza y extrema pobreza. Estas condiciones peculiares lejos de ofrecer mejoras para el trabajador contribuyeron a la explotación, originando que la mano de obra fuera tratada como una mercancía negociable.

**Segunda**, si bien los sistemas productivos se expandieron considerablemente, propiciando un crecimiento económico, no es menos cierto que ello se debió a la explotación más amplia e intensiva de la fuerza de trabajo, lo que provocó el descontento generalizado de los trabajadores contribuyendo a la cimentación de diversos movimientos sociales. Teniendo por finalidad principal la defensa de los trabajadores, sino la defensa de los esquemas políticos e institucionales que prevalecían; desde luego esta situación modificó relativamente las tensiones y conflictos privando en esa época una especie de acuerdo social, ya que en ninguna parte se registró una

oposición abierta de grupos o fuerzas capaces de entablar o paralizar las tendencias en curso.

**Tercera**, ante la amenaza de perder lo cierto por ganar lo inseguro, a causa del llamado liberalismo económico, el estado deja su papel de observador y protector de la economía liberal y se perfila claramente como autoridad en la economía ya que la producción no podía seguir siendo regida exclusivamente por el mercado.

**Cuarta**, el cuadro que emerge después de la crisis de la segunda guerra mundial hace indispensable la adopción de nuevas políticas económicas y sociales (propuestas por Keynes y Report) que promovieron un estado de bienestar conocido como *Welfare State*, que permitió un crecimiento económico sostenido y una gran estabilidad social, casi por treinta años, circunstancias que favorecieron el desarrollo de la seguridad social beneficiando a una gran parte de la población.

**Quinta**, la política socioeconómica recién adoptada, fue puesta en práctica con diferentes intereses, aspiraciones y en diferentes años en países europeos, teniendo un gran auge entre los años cincuenta y sesenta el progreso económico de la época aseguró el nivel de vida, el empleo y los servicios básicos de salud, educación y pensiones. Y por añadidura, se consolidó la obligatoriedad y la universalidad de dichas prestaciones, estos y otros aspectos fomentaron la paz y estabilidad social característica de la época.

**Sexta**, al establecerse la ley del seguro social en 1943, México inicia una época de protección y bienestar para los trabajadores y sus familias, misma



que se va acrecentado llegando a otros sectores de la población hasta culminar con la reforma de 1973, que extiende los beneficios a la población no asegurada.

**Séptima**, la inadecuación del sistema institucional para lidiar con las mutaciones y problemas característicos de un desarrollo nacional, es decir con los ajustes económicos y sociales internos, provocaron un debilitamiento en la estructura del estado de bienestar evidentemente porque el viejo aparato gubernamental, no estaba montado para estas nuevas funciones que reclamaban la participación del estado y aumentaban el gasto público. A falta de una transformación real, prosperó la alternativa de un cambio en la estructura social.

**Octava**, los primeros signos del nuevo enfoque neoliberal de las naciones capitalistas se advierten con las transformaciones económicas del aparato estatal, tales como: la privatización de las empresas públicas y la desregulación económica, esto con el único fin de hacer más eficientes y competitivas a las economías para capacitarlas e integrarlas a los mercados internacionales. Es fácil comprender por qué era necesario reducir su tamaño y permitir que las fuerzas del mercado dominarán.

**Novena**, el neoliberalismo con sus postulados de individualismo, egoísmo, afán de lucro y libertad de elegir pasaron a ser el ingrediente clave para el rechazo y oposición a cualquier presión del estado que limitara la libertad individual y se acepta como hecho consumado que el desarrollo de la sociedad se dará en función de sus individuos y de sus intereses personales.

**Décima**, a partir de 1982 se inicia en México un proceso de cambio en su economía, poniéndose de manifiesto desde la administración de Miguel de la Madrid hasta el presente gobierno. Los elementos claves de esta reforma económica son: la privatización de las empresas propiedad del estado, la desregulación económica, la búsqueda de la estabilidad de precios y salarios a través de la concertación social, cambios en las reglamentaciones jurídicas para la inversión extranjera y la apertura comercial en contra de la inflación.

**Undécima**, la nueva modalidad económica de nuestro país se hizo palpable por el mecanismo de concertación social y gracias al programa gubernamental denominado Solidaridad, que sirvió de plataforma política al gobierno federal para tener un mejor control sobre el reclamo social. El objetivo ideológico principal de este programa era acrecentar los recursos del pueblo e intentaba disminuir la pobreza, el resultado evidentemente es otro, el primer aspecto negativo es la mayor desigualdad entre ricos y pobres, el segundo y quizá más importante fue el endeudamiento con diferentes organismos financieros internacionales para la realización de dicho programa.

**Duodécima**, en la década de los setenta, cuando en las naciones industrializadas se ensayaban nuevos cambios en las políticas económicas y sociales, enfocados al neoliberalismo, en México se vislumbraba un avance en el objetivo primordial de la ley del Seguro Social vigente desde 1973, reflejándose en diversas reformas que pretendían mejorar la protección a los trabajadores asegurados y ampliar el beneficio a una mayor parte de la población, la cual no tenía una relación de trabajo, además se buscaba regular

las prestaciones sociales y servicios de solidaridad, todo esto hasta la llegada de la reforma a la ley en 1992.

**Decimotercera**, el cambio en la estructura de pensiones en la ley del Seguro Social fue justificado con el impacto en las finanzas provocado por las políticas neoliberales que condujeron a una alza en las tasas de desempleo y a una disminución salarial.

**Decimocuarta**, en 1992 se inicia la reforma a la seguridad social en México cuando se crea el Seguro de Retiro que modifica totalmente la tradicional estructura y forma de administración del IMSS. Da comienzo la participación de la iniciativa privada lo que desvirtúa uno de los ejes principales de la seguridad social, la solidaridad. Con esta reforma y las de 1993 y 1994, se sentaron las bases para un nuevo sistema de pensiones acorde con la política económica mexicana.

**Decimoquinta**, la política de desarrollo de la actual administración tiene como estrategia económica el ahorro interno, el cual se fundamenta en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-200. Para que este objetivo fuera viable se aprobó una nueva ley del Seguro Social y la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro cuyo interés primordial era promover el desarrollo de un mercado financiero competitivo y sólido acorde con una economía que pueda disponer de los recursos de los fondos de pensiones de los trabajadores.

**Decimosexta**, el Sistema del Ahorro para el retiro, se impuso en nuestro país, tomando como base el pragmático modelo Chileno, basado en la capitalización individual. Se introdujo como un complemento al seguro de

retiro previsto en 1943 por la Ley del Seguro Social y, en 1959 por la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales, para los Trabajadores del Estado, basado en el reparto redistributivo.

**Decimoséptima**, al pasar al sector privado la administración de las pensiones, se origina un cambio radical en el régimen de pensiones del Seguro Social, mismo que responde a necesidades de orden macroeconómico y pone en evidencia tres postulados neoliberales: privatización, eliminación de monopolios y libre competencia.

**Decimoctava**, el individualismo, otro postulado del neoliberalismo se proyecta en la nueva ley del Seguro Social con la apertura de las AFORES, siendo esto uno de los principales impactos del modelo neoliberal, en la seguridad social en México.

**Decimonovena**. Los más afectados con la ley del seguro social son los trabajadores, quienes aparte de reactivar con sus recursos el sistema financiero nacional y por lo tanto la productividad tienen que pagar de sus fondos de ahorro las comisiones que se les cobre por el manejo de su cuenta además de no garantizar ningún rendimiento por sus inversiones individuales, tal cláusula aparece en el contrato de apertura de cuenta. Estas consignas del nuevo liberalismo lo hacen diferente a su antecesor y ponen de manifiesto que lo realmente importante es el sector financiero y no el individuo.

**Vigésima**, el seguro de invalidez y vida, otra manifestación del neoliberalismo, es una contradicción a la nueva ley la cual estipula en su artículo 146 la obligación de pagar las cuotas obrero patronales, dicha

contradicción radica en que las prestaciones en dinero serán otorgadas de los fondos de ahorro del trabajador cuando jurídicamente le corresponde a la institución pagar estas cuotas, por lo tanto viola los derechos de los trabajadores.

**Vigésimo primera,** El SAR es un seguro de retiro de capitalización individual establecido tanto para los trabajadores del apartado A como para los del apartado B del artículo 123 constitucional, el cual, obliga al patrón a entregar una cuota equivalente a 2 por ciento del sueldo base de cotización del trabajador. La banca comercial de desarrollo y el Banco de México fueron los destinatarios de los flujos de esta nueva contribución, el primero mediante la captación y operación de las aportaciones en cuentas individuales. El segundo, actúa por cuenta y orden de los institutos de seguridad social, por medio de la inversión de los recursos en obligaciones a cargo del gobierno federal. A estos recursos se les fijó una rentabilidad mínima garantizada equivalente a una tasa del 2 por ciento anual.

**Vigésimo segunda,** son cuatro los principales objetivos gubernamentales para crear el seguro de ahorro para el retiro: Incrementar el ahorro interno para financiar la inversión estimular la actividad económica; Mejorar los ingresos de los trabajadores al momento de su retiro; Permitir a los trabajadores disponer de recursos que pudieran utilizar al quedar desempleado o incapacitados temporalmente; y propiciar el acceso de los trabajadores a los servicios financieros permitiéndoles invertir el producto de su ahorro con la mejor combinación de riesgo y rendimientos.

**Vigésimo tercera**, con el nuevo seguro de ahorro para el retiro (SAR, 1992), la seguridad social mexicana, en particular su régimen de pensiones transitó hacia un nuevo régimen previsional sustentado en dos pilares: el reparto y la capitalización individual. No obstante, con la reforma a la Ley del Seguro Social de 1995, la cual extendió el régimen de capitalización individual a los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez del seguro de invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada o 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.

**Vigésimo cuarta**, los recursos para el retiro de los trabajadores mexicanos –por lo pronto, los del apartado A– serán, gracias a esta nueva legislación, administrados invertidos y asignados por las administradoras de ahorro para el retiro (AFORE), por las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro (SIEFORE) y por las compañías de seguros de ahorro para el retiro respectivamente.

**Vigésimo quinta**, la administración e inversión de los fondos por parte de estas nuevas entidades financieras se llevará a cabo en los inestables mercados financieros y de capitales y el papel del Estado se reducirá a la supervisión de los participantes, al establecimiento de las “reglas del juego” generales de este nuevo negocio financiero y sobre todo, a cubrir las provisiones mediante la asignación de pensiones mínimas garantizadas con los recursos de todos los contribuyentes. en un modelo de este tipo, la función de una de las grandes instituciones sociales posrevolucionarias de nuestro país, el

Instituto Mexicano del Seguro Social, al cambiar el esquema solidario por uno individual, se limitará a ejercer una mera supervisión administrativa, ser una agencia auxiliar más de las empresas operadores concesionarias de la Base de Datos Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y cubrir con recursos fiscales las pensiones complementarias para aquellos trabajadores que no logran reunir un saldo suficiente en su cuenta de ahorro individual para la compra de su renta vitalicia y el seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios. Asimismo, la constitución de la AFORE del IMSS, aunque significa participar en las ganancias que se generan en un mercado controlado principalmente por intermediarios financieros privados, también contravienen los fundamentos originales de dicha institución.

**Vigésimo sexta**, podemos afirmar que el objetivo central de la reforma a la seguridad social en esta nueva etapa ha sido, en primer lugar, la privatización de los fondos de pensiones de cientos de miles de trabajadores del mercado formal de trabajo afiliados al régimen obligatorio de seguridad social y su transferencia a los circuitos financiero nacionales para la recapitalización en el corto plazo de los grupos financiero y en segundo lugar, el establecimiento e un régimen de compra –venta de la prestación o del beneficio, es decir, de la pensión.

**Vigésimo séptima**, la privatización de los fondos de pensiones forma parte también de una estrategia más amplia, la del cambio estructural, impulsado activamente por el Estado mexicano desde 1982, que lo ha llevado a un adelgazamiento estructural y al abandono de sus responsabilidades

constitucionales en materia social, de un sistema de pensiones público, colectivo u de beneficios definidos, este nuevo ensayo neoliberal da paso a un sistema de pensiones de mercado, privado, individual y de aportes definidos.

**Vigésimo octava**, si bien es cierto que el ISSSTE realiza una serie de ajustes tendientes a revalorar las pensiones y a revisar los procedimientos de pago, introduciendo en algunos caos las tarjetas de débito con las que los jubilados y pensionados cobrarán sus percepciones, el nudo mayor está en el sostenimiento financiero y la autosuficiencia de todo el sistema, las causas de la difícil situación financiera se deben a la estructura de la pirámide de edades de la población, la prolongación de las expectativas de vida, la amplitud de beneficios, la no variación de los montos de cotización y el estancamiento en el número de cotizantes.

**Vigésimo novena**, el Instituto carece de reservas actuariales desde 1993. En relación al presupuesto que ejerce el Instituto, conducen inexorablemente a una reforma a su régimen de pensiones. Ante ello podemos anticipar dos escenarios: el primero, es que se sostendrá transitoriamente el modelo de beneficio definido, colectivo y público lo que de cualquier manera presionará al incremento de las cuotas y aportaciones de trabajadores y dependencias, así como para modificar la base de cálculo y ampliar el volumen de contribuciones. Esta opción podría tener algunas variantes si se le combina con el aumento de requisitos para acceder a ciertos beneficios; tal puede ser la decisión de aumentar los años de cotización y la edad para retirarse. También se puede considerar la reducción de derechos que es otra vía, sumamente



costos por los efectos sociales que produciría, para mantener el modelo. El segundo, se modificará de raíz el sistema pensional para adoptar otro de contribuciones definida, beneficio incierto, de capitalización individual y de administración y aplicación privada de recursos, a la manera en que se introdujo en la nueva ley del Seguro Social. Esta opción implica sustituir la acción pública y social del ISSSTE por la participación de entidades financieras, preeminentemente privadas: Administradoras de Fondos para el Retiro, Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro y compañías aseguradoras.

**Trigésima**, la seguridad social en México vive momentos cruciales. Un curso ascendente, en donde se produjo un salto del esquema de seguro social al de seguridad social integral con tendencia universalizante, expresada en la construcción de las dos instituciones más importantes del país, el IMSS y el ISSSTE, parece estar en riesgo. La decisión neoliberal ortodoxa tomada por los expertos y asumida fríamente por el gobierno, marca un nuevo derrotero en las relaciones de la sociedad con el Estado; en la forma en que aquélla se provee de los satisfactores básicos y accede a sus derechos sociales.

**Trigésimo primera**, es un cambio económico, social y político que únicamente se podrá apreciar con el curso de los años. Por ello, en la perspectiva neoliberal, es insostenible mantener elementos distorsionantes en el modelo, que dejen fuera a los dos millones de cotizante directos del ISSSTE; a una Institución pública como ésta, encargada de administrar fondos colectivos que se restan de las transferencias financieras, de las expectativas de ahorro,

de las ganancias bursátiles, de las carteras de inversión y de la inevitable actividad especulativa. Decisiones que sustraigan al capital nacional y extranjero de este apetecible mercado, no pueden mantenerse por muchos años.

**Trigésimo segunda**, el modelo exige perfección eficaz, y aunque requiera etapas de pruebas, ajuste y maduración, presionará a todo el sistema para inscribirse en la lógica mercantil. El régimen de pensiones de la nueva ley del Seguro Social que entró en vigor el 1 de enero de 1997, amenaza con devorar al otro esquema público y solidario, el del ISSSTE.

**Trigésimo tercera**, la Ley de los sistemas de ahorro para el Retiro ha sido redactada con tal generalidad, que en cualquier momento puede sufrir un ajuste para homologar a todo el sistema de pensiones, aunque por ahora deje intactas las disposiciones vigentes sobre el ISSSTE.

**Trigésimo cuarta**, los trabajadores sujetos al régimen de la ley del ISSSTE tiene la difícil tarea de afrontar los cambios que, tarde o temprano se producirán, aunque las condiciones económicas no dejen muchas posibilidades de maniobra. En qué sentido y con qué continuidad, en buena medida depende de ellos. Lo cierto es que la movilización, siendo muy importante, por sí sola no basta.

**Trigésimo quinta**, para finalizar, cabe hacer hincapié en que "Los Cánones de una reforma profunda exigen un diagnóstico certero y sin concesiones".

## BIBLIOGRAFÍA

- Albarracín, Jesús. *La larga noche neoliberal*, Instituto Sindical de Estudios, ICARIA Editorial, España, 1993.
- Alcalá Zamora y Castillo, Luis y Guillermo Cabanellas. *Tratado de Política Laboral y Social*. t. I, Heliasta, Buenos Aires, 1976.
- Almanza Pastor, José Manuel. *Derecho de la Seguridad Social*, Tecnos, Madrid, 1973.
- Alponte, José María y otros. *La política Exterior de México en el Nuevo Orden Mundial*, FCE, México.
- Arrollo, Gonzalo. "Nota sobre las interpretaciones de la crisis capitalista actual" en *Problemas del desarrollo*, núm. 53, UNAM, México, 1983.
- Astudillo Ursúa, Pedro. *Lecciones de historia del pensamiento económico*, Porrúa, México, 1985.
- Azuela Güitrón, Mariano. "El Estado Social de Derecho en México". En *La Seguridad Social y el Estado Moderno*, IMSS-ISSSTE-FCE, México, 1992.
- Banco de México, *Programa de acción para reforzar el acuerdo de unidad para superar la emergencia económica*, México.
- Barbosa, Maribel. "Crisis del Estado de Bienestar" en *Cuadernos del Posgrado*, División de Estudios para Graduados, Venezuela, 1990.
- Barroso Figueroa, José. *Derecho internacional del trabajo*, Porrúa, México, 1987.
- Benedicto, Jorge y Fernando Reinales. *La transformación de lo político*, Alianza, Madrid, 1992.

Beveridge, William. *Las bases de la seguridad social*, FCE, México, 1984.

Billaudot, Bernard & Gouron, Andre. *Crecimiento y crisis*, Siglo XXI, Madrid, 1987.

Briceño Ruiz, Alberto. *Derecho Mexicano de los Seguros Sociales*, Harla, México, 1987.

Carr, Barry. *La trayectoria política de Ricardo Flores Magón*, Quinto sol, México, 1983.

Cisneros Ramírez, José Luis, *Las Relaciones individuales de Trabajo en el Marco Operativo del T.L.C.* Tesis inédita, UNAM, 1997.

Cox, Roberto W. "Globalización, multilateralismo y posibilidades de elección" en *Revista Realidad Económica*, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, núm. 109, julio/agosto, Argentina, 1992.

*Cuestión social*, N° 34, otoño-invierno, IMSS, 1994.

De Buen, Néstor. *Derecho del trabajo*, México, Porrúa, 1991.

\_\_\_\_\_. "El desempleo" en *La Jornada*, México, 26-marzo-1995.

\_\_\_\_\_. *El Estado de Malestar*. E. Porrúa. México 1997.

\_\_\_\_\_. *La Seguridad Social*, Porrúa, México, 1995.

De la Cueva, Mario. *Derecho mexicano del trabajo*, Porrúa, México, 1972.

\_\_\_\_\_. *El nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, T. II*. Porrúa, México, 1991.

*Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, T. I, México, 1969.

*El mercado de valores*, Semanario de Nacional Financiera, Año. LV, N0. 3, marzo, 1995.

*Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. Vol. 1, Aguilar, España, 1979.

Etala, Juan José. *Derecho de la Seguridad Social*, Buenos Aires, 1916.

\_\_\_\_\_. "Seguridad Social principios, tendencias y terminología" en *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, N° 6, año XIX, noviembre-diciembre, Madrid, 1970.

*Exposición de motivos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de Estado*, ISSSTE, 1984.

"Extractos del mensaje sobre el Primer informe de gobierno del Presidente Ernesto Zedillo en el Mercado de Valores" en *Revista de Nacional Financiera*, NO. 10, octubre, México, 1995.

Fernández Arras, Arturo. *El Neoliberalismo y los sindicatos en México*, tesis inédita, UNAM, 1997.

Fernández Bravo, Vicente. *México y su desarrollo Económico*, Costa.Amic, México, 1963.

Friedman, Milton. *Libertad de elegir*, Grijalbo, Barcelona, 1980.

Fournier, María de Lourdes. "Saldos y perspectivas de la reforma de la seguridad social en México" en *El Cotidiano*, México, UAM, septiembre, 1996, pp. 5-11.

Fusfeld, Daniel R. *La época del economista*, Breviarios del Fondo de Cultura Económica, número 93, México, 1978.

García Ramírez, Sergio. *Derecho social económico y la empresa pública en México*, Ediciones I.N.A.P., México, 1982.

García Oviedo. *Tratado elemental de Derecho Social (Derecho del trabajo) (Seguridad Social)*, E.I.S.A., Madrid, 1952.

Garmy, René. *Los orígenes del capitalismo y los sindicatos*.

Godio, Julio. *Historia breve del movimiento obrero*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1971.

Gómez, Emeterio. *La Economía de Mercado*, Banco Central de Venezuela, Colección de Estudios Económicos, N° 15, Venezuela, 1992.

- Gonnard, René. *Historia de las doctrinas económicas*, Madrid, Aguilar, 1938.
- González, Antonio. *Tratado moderno de economía General*, Iberoamericana, México, 1986.
- González Tiburcio, Enrique. "La cuestión social hacia el año 2000" en *Examen*, México, julio, 1998, pp. 112-24.
- Gunder Frank, André. *El desafío de la crisis*, Nueva sociedad, Madrid, 1988.
- Habermas, Jürgen. "La crisis del Estado de Bienestar y el agotamiento de las energías utópicas" en *La crisis del Estado de Bienestar y otros ensayos*, Cuadernos de Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, San José Costa Rica, 1989.
- Hugh Thomas. *Imágenes y Recuerdos, 1979-1990*, Difusora Internacional, Barcelona, 1991.
- ISSSTE, *Informe anual de actividades 1995*, Programa de trabajo 1996.
- Kindleberger, Charles P., *La crisis económica 1929-1939*, Crítica, Barcelona.
- Kirkland, Edward C. *Historia Económica de Estados Unidos*, FCE, México, 1941.
- La Seguridad Social en la Perspectiva del año 2000*. Informe presentado al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la Seguridad Social en los países latinoamericanos frente a los cambios económicos y sociales. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, 1984.
- Lastra Lastra, Juan. *El Derecho Sindical*, Porrúa, México, 1991.
- Laurell, Asa Cristina. "La reforma del IMSS: pieza clave del proyecto neoliberal" en *El cotidiano*, México, UAM, septiembre, 1996.
- Lobera, Sara. "Cambios en el ISSSTE", Periódico *La Jornada*, Sección La Jornada Laboral, de fecha 27 de febrero de 1992.
- López Aparicio, Alfonso. *El movimiento obrero en México*, Ed. Jus, México, 1958.
- Mac Iver, R.M. y Page H. Charles. *Sociología*, Ed. Tecnos, Madrid, 1969.

Maldonado, Edelmiro. *Breve historia del movimiento obrero*, Universidad Autónoma de Sinaloa, México, 1981.

Marí, Miguel Angel. *Principios de economía*, Machi, Argentina, 1992.

Marx, Carlos y Federico Engels. *La acumulación originaria del capital*, Progreso, México, sff.

Marx, Carlos y Federico Engels. *Manifiesto del Partido Comunista*, Grijalbo, México, 1970.

Mesa Lago, Carmelo. "Desafíos actuales de la Seguridad Social en América Latina" en *Contribuciones*, Buenos Aires, enero-marzo, 1997.

\_\_\_\_\_. *La crisis de la Seguridad Social y la atención a la Salud*, F.C.E., México, 1985.

Méndez M., José Silvestre. *Fundamentos de economía*, Nueva editorial iberoamericana, México, 1986.

\_\_\_\_\_. *Problemas y economía política de México*, T. II, Iberoamericana, México, 1986.

Mertens, Leonard. "Crisis económica y revolución tecnológica" en *Organización Regional Interamericana de Trabajadores*, Nueva Sociedad, Venezuela, 1990.

Moctezuma Barragán, Javier. "Ahorremos para el retiro", *Examen*, México, 14 de mayo de 1992.

\_\_\_\_\_. "Tendencias de la Seguridad Social", en *La Seguridad Social y el Estado Moderno*.

Mussot, Luisa. "IMSS, reformam social y democracia un retroceso" en *El cotidiano*, México, UAM, septiembre, 1996, pp. 19-26.

Netter, Francis. *La seguridad social y sus principios*, IMSS, México, 1982.

Nieto López, J. de Jesús. *Historia breve del mundo contemporáneo*, Universidad Obrera de México, México, 1988.

OIT. *Introducción a la Seguridad Social*, Suiza.

\_\_\_\_\_. "La Organización Internacional del Trabajo" en *OIT*, N. 75, México, 1993.

Olivera Toro, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1967.

Osorio, Saul. *Seguridad o inseguridad social: los riesgos de la reforma*, UNAM/triama, México, 1997.

Palma de, Guy. *La época de la burguesía, Siglo XXI*, México, 1983.

Picó, José. *Teoría sobre el Estado de Bienestar, Siglo XXI*, España, 1990.

Rangel Díaz, José. "La clintonmanía: ¿ Nuevas señales para la economía mundial?", en *Problemas del desarrollo*, núm. 93, IIE, abril-junio, México, 1993.

Rodríguez Santuario, Renán. *La seguridad Social en América al término del siglo XX*, Segundo ciclo de conferencias de alto nivel, 1996.

Roger Riviere, Juan. *Historia de los movimientos sociales*, Confederación Española de cajas de ahorro, Madrid, 1971.

Ruiz Durán, Clemente. *Sistemas de seguridad Social en el siglo XXI*, México, Diana, 1997.

Ruiz Massieu, José Fco. *Avances del Derecho Administrativo, Económico y Social*, I.N.A.P., México, 1965.

Saint-Leon, E. Martín, *Historia de las Corporaciones de Oficio*, Partenón, Argentina, 1947.

Saitzew, M. "J.M. Keynes y la teoría capitalista del estado en el 29" en *Estudios políticos*, FSPS., jul-dic, México, 1986.

Schapiro, Salwyn. *Liberalismo*, Paidós, Argentina, 1965.

Serra Rojas Andrés y coautores, *Avances del derecho administrativo, Económico y social*, I.N.A.P., México, 1985.



- Sistema privado de pensiones en Chile*. Centro de Estudios Públicos. Chile. 1993.
- Soberanes Fernández, José Luis. *La Seguridad Social y el Estado Moderno*, IMSS/FCE/ISSSTE.
- Stuart Mill, John. *Principios de Economía Política con algunas de sus aplicaciones a la Filosofía Social*, FCE, México, 1951.
- Tamburi, Giovanni. *La Seguridad Social y el Estado Moderno*, I.M.S.S./F.C.E./I.S.S.S.T.E. Narro Robles, José y Moctezuma Barragán, Javier (compiladores).
- Tello Macías, Carlos. *La empresa pública en la modernización económica de México*, Diana, México, 1989.
- Trueba Urbina, Alberto. *Nuevo Derecho Internacional Social*, Porrúa, México, 1979.
- \_\_\_\_\_. *Derecho social mexicano*, Porrúa, México, 1978.
- Valls Hernández, Segio. *Seguridad Social y Dercho*, México, IMSS, 1997.
- Vázquez Vialard, Antonio. *Derecho del trabajo y de seguridad social, Tomo II*, Ed. Astrea, 4a edición, Buenos Aires, 1989.
- Velásquez Mayoral, Carlos, "Reconoce Hacienda Debe México avanzar en el desarrollo de las Afores", *El economista*, Sec. Valores de 3 de noviembre de 1998.
- Vitllo, Vincenzo. *El pensamiento económico moderno*, Grijalbo, México, 1980.
- Wallerstein, Inmanuel. *Después del liberalismo*, Siglo XXI, México, 1998.
- Zamora Nuñez, María Guadalupe. *El modelo Neoliberal y sus repercusiones en la Seguridad Social en México*, Tesis inédita, UNAM, 1998.

## **Leyes**

**Constitución Política Mexicana**

**Exposición de motivos y ley del Seguro Social, Reglamento y Decreto Presidencial, IMSS, México, 1943.**

**Iniciativa Presidencial y Ley del Seguro Social, vigente a partir de 1º de enero de 1997, México, 1995.**

**Breña Garduño, Francisco. Ley Federal del Trabajo, comentada. México, Harla, 1987.**

**Climent Beltrán, Juan B. Ley Federal del trabajo, Comentarios y jurisprudencia. México, Esfinge, 1992.**

**Ley del Instituto de Seguridad y servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y su Estatuto México, Ed. PAC, México 1993.**

**Ley Federal del Trabajo, Secretaria del Trabajo y Previsión Social. Noviembre 1986.**