

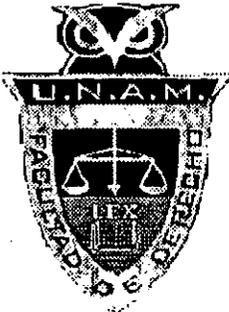


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"PROPUESTAS DE MEJORAMIENTO SOBRE LA
OPERACIÓN Y MANEJO DE PENSIONES POR
LAS AFORES."

291686.



T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO, PRESENTA:
SILVIA GARCIA FUENTES.

MEXICO, D.F.

2001



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.

Gracias a Dios, que siempre ha estado a mi lado y me ha enseñado el camino correcto

A mis Padres, por haber propiciado en mí el interés en los valores morales y profesionales y haberme hecho consiente con sus actos y consejos. En especial a mi madre por su apoyo y cariño incondicional, porque ha estado siempre junto a mí en los momentos más importantes de mi vida, y por su gran ejemplo que me impulsa a ser cada día mejor. Gracias.

Te Quiero.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a los Profesores, con todo respeto por las enseñanzas impartidas en la etapa de formación escolar, las cuales fortalecieron el espíritu, carácter e intelecto.

Al Doctor José Manuel Vargas Menchaca con respeto y admiración por su apoyo, enseñanza y consejos a lo largo de la elaboración de mi tesis, permitiéndome dar un enfoque más objetivo a mi tema.

A mis Hermanos, Sandra y Rodolfo, compañeros inseparables de la infancia, con quien he compartido triunfos y fracasos. Y a mi cuñada Ana María quien me ha ofrecido una mano amiga.

Alejandro Mercado Coria, a quien agradezco los sinceros consejos y el apoyo que me ha brindado hasta el día de hoy.

PROPUESTAS DE MEJORAMIENTO SOBRE LA OPERACIÓN Y MANEJO DE PENSIONES POR LAS AFORES.

INDICE

	Pág.
Introducción.....	I
1 Instituciones y conceptos básicos sobre el Nuevo Sistema de Pensiones.	
1.1 Pensión.....	1
1.2 Seguridad Social.....	2
1.3 Retiro.....	4
1.4 Cesantía en edad avanzada y vejez.....	5
1.5 Aportación.....	6
1.6 Seguros Sociales.....	10
1.7 Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE).....	13
1.8 Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES).....	15
1.9 Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CON SAR)....	16
1.10 Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF).....	18
2. Evolución histórica del sistema de pensiones en México.	
2.1 Acontecimientos que originaron el derecho a la seguridad social.....	21
2.2 Primera Ley de Seguridad Social (1943).....	33
2.3 Segunda Ley de Seguridad Social (1973).....	42
2.4 Creación de la Nueva Ley del Seguro Social (1995).....	55
3. Marco legislativo del Sistema de Pensiones y Ahorro para el Retiro.	
3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	59
3.2 Ley Federal del Trabajo.....	64
3.3 Nueva Ley del Seguro Social respecto al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.....	68
3.4 Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro.....	71

4. Propuestas de cambio a la Nueva Ley del Seguro Social.

4.1 Modificación a los préstamos que obtiene el trabajador de los recursos de su cuenta de retiro.....	77
4.2 Disminución de semanas de cotización para la obtención de beneficios..	79
4.3 Estructura de comisiones por administración de las cuentas.....	81
4.4 Creación de una nueva forma de administrar el nuevo sistema de pensiones.....	84

Conclusiones.

Bibliografía.

INTRODUCCION.

La idea de realizar una investigación sobre la reforma al Sistema de Pensiones mexicano surgió con el propósito de analizar el Sistema de Seguridad Social, particularmente, en lo relativo al seguro de retiro de los trabajadores. Al respecto, las AFORES fueron creadas para otorgar mejores beneficios a los trabajadores, que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley del Seguro Social. Sin embargo, las disposiciones legales vigentes plantean, entre otros problemas, la imposibilidad de mejorar la pensión de los trabajadores que ganan menos de tres salarios mínimos; grupo de trabajadores que constituyen un gran porcentaje de la fuerza laboral en México y tienen la necesidad de contar con seguridad jurídica a fin de obtener una pensión favorable a sus intereses.

La previsión y la seguridad social tienen por objeto proporcionar a los trabajadores y a sus familias, los elementos que les permita una vida tranquila, libre de angustia o ansiedad, es decir, el régimen de seguridad social tiene como fin la cobertura de los riesgos que constantemente amenazan a las personas: accidentes, enfermedades, invalidez, maternidad, etcétera.

Para poder desarrollar este tema se dividió en cuatro capítulos, el primero de ellos hace referencia a las instituciones y conceptos principales del sistema de pensiones, tales como son: Pensión, seguridad social, seguro social, administradora de fondos para el retiro, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, CONDUSEF, entre otros, esto con el fin de expresar un panorama básico para poder darle forma a los siguientes capítulos.

Dentro del capítulo segundo se habla de la evolución histórica del sistema de pensiones en México, ya que con la evolución de los procedimientos productivos y el crecimiento de la clase obrera, fueron surgiendo sistemas

destinados a la protección de sus trabajadores y sus familias, tales como las sociedades mutualistas, los seguros privados y las cajas de ahorro, entre otros; hasta que llegó el momento en que el Estado intervino en beneficio de la población, surgiendo así la seguridad social, la cual ha sido regulada por tres distintas legislaciones, la primera en 1943 fecha en que se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social con el fin de establecer un régimen nacional eficaz de protección a la clase obrera sin fines de lucro; la segunda en 1973 con la que se reformó a la anterior por el incremento demográfico y por la necesidad de mejorar las prestaciones existentes y la introducción de nuevas, y la tercera en 1995 que tiene por objetivo el mejorar el funcionamiento del sistema de ahorro para el retiro, fomentar el ahorro interno y otorgar beneficios a los trabajadores.

El tercer capítulo incluye a las principales leyes que regulan el sistema de pensiones, como son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal del Trabajo, la Nueva Ley del Seguro Social y la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro. Cabe señalar que ha sido de mayor relevancia para la investigación de esta tesis la Nueva Ley del Seguro Social, en donde se adicionan varios conceptos y sociedades financieras para hacer frente al nuevo seguro de retiro que se agrega a partir de 1995 a la Seguridad Social.

Por último, el capítulo cuarto incluye las propuestas de cambio que mejorarían el sistema de pensiones, entre otras, modificación a los préstamos que obtiene el trabajador de los recursos de su cuenta de retiro; disminución de semanas de cotización para la obtención de beneficios; la creación de una nueva forma de administrar el nuevo sistema de pensiones y la estructura de comisiones por administración de las cuentas.

1. INSTITUCIONES Y CONCEPTOS BÁSICOS SOBRE EL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES.

1.1 Pensión

La Ley del Seguro Social no define lo que es una pensión sin embargo, se puede definir como una cantidad mensual que recibe el asegurado al final de su vida de trabajo, ya sea por haber cumplido determinado periodo de servicios o por padecer de alguna incapacidad para el trabajo; también se le denomina así al pago periódico que reciben sus beneficiarios cuando el trabajador fallezca.

El otorgamiento de pensiones a trabajadores se obtuvo con el objeto de encontrar otras fuentes de ingreso permanente, no sólo para los familiares del trabajador que fallecía a consecuencia de riesgos de trabajo o por causas naturales, sino también en beneficio de los propios trabajadores cuando se encontraban impedidos de continuar sus labores.

A nivel internacional se plantearon una serie de nuevas soluciones que dieron origen a convenios en donde se planteó el pago de indemnizaciones o pensiones a los familiares de los trabajadores que hubiesen fallecido a consecuencia de un riesgo profesional, pero fue hasta 1933 cuando quedó establecida la obligación patronal de otorgar seguros por vejez, invalidez y muerte, a través del pago de pensiones periódicas, a lo que se le denominó pensión.

Han existido hasta ahora dos sistemas de pensiones el primero que estuvo vigente a partir de mayo de 1992 hasta el primero de julio de 1997

llamado Sistema de Ahorro para el Retiro y, el Nuevo Sistema de pensiones que se encuentra vigente desde julio de 1997.

La Nueva Ley divide a la pensión en: Renta vitalicia y retiros programados. La Renta vitalicia es un contrato que se celebra con una Compañía Aseguradora, quien se compromete a pagar al beneficiario una cantidad de dinero durante todo el tiempo que éste viva. En éste tipo de pensión el capital produce y no se extingue. La pensión por retiros programados se refiere a retirar una cantidad de dinero periódicamente; el capital se reparte en un determinado número de meses hasta que se agota.

Con el nuevo sistema de pensiones se contemplan nuevos términos como es AFORE, SIEFORE, Seguro de sobrevivencia, CONDUSEF, cuenta individual, cuota social, cuenta concentradora, etc. Los cuales iré explicando conforme vaya avanzando en la investigación.

1.2 Seguridad Social

El término Seguridad Social está compuesto por dos palabras: Seguridad, que se refiere a estabilidad, protección; y Social, que se refiere a sociedad, agrupación, colectividad. Así la Seguridad Social es un estado de protección en que se encuentran los miembros de una sociedad.

La Ley del Seguro Social en su artículo 2 describe la finalidad de la Seguridad Social de la siguiente manera "La Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso

y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.”¹

Es importante no confundir la Seguridad Social con la Previsión Social, ya que ésta última es un paso anterior a la Seguridad Social, en donde sólo se prevén situaciones y se dan soluciones a las mismas; pero no llegan a ser una protección para la sociedad.

La sociedad es la encargada de atender a sus miembros. En un principio se pensaba que cada quien podía atender a sus propias necesidades y problemas, pero no es así, esto sólo lleva a una destrucción interminable; por lo que es necesario que los hombres se reúnan en sociedad y atiendan a sus miembros solidariamente de todo aquello que le pueda causar daño. Es por eso que en el aspecto de solidaridad social, la Seguridad Social comprende una amplia gama de servicios esenciales para preservar y mejorar la condición humana como son los servicios asistenciales, clínicos, económicos, sociales, culturales, deportivos, etc.

La Seguridad Social protege a la sociedad no solo de riesgos, que son todos aquellos acontecimientos lamentables como accidentes y enfermedades; sino también de contingencias sociales que son acontecimientos agradables, como son el matrimonio o el nacimiento de un bebé. Tanto unos como otros requieren de cuidados, medicinas, hospitalización, trámites, entre otras cosas, lo cual lleva consigo un gasto económico que la mayoría de las veces genera una aflicción o angustia.

Las bases constitucionales de la Seguridad Social de los trabajadores subordinados están en el artículo 123 apartado “A” de la Constitución Mexicana. No hay una fracción específica que haga mención a la

¹ LEY DEL SEGURO SOCIAL, edición 2000, Porrúa, México, 2000, p. 6.

Seguridad Social, sino que contiene tanto fracciones de Seguridad Social como fracciones de Trabajo.

Las fracciones que hacen referencia a la Seguridad Social de los trabajadores subordinados son: II, III, V, XII, XIV, XV, XXVII, XXIX y XXX.²

1.3 Retiro

El seguro de retiro se agregó por primera vez en la Ley del Seguro Social de 1973, ya que haciendo una revisión a la Ley de 1943 no encontramos referencias sobre dicho seguro. Sin embargo, en la Ley de 1973 se manejaba como un seguro independiente de todos los demás y para la Ley de 1995 se conjugó con el seguro de cesantía en edad avanzada y vejez.

La Nueva Ley no da un concepto de retiro, sin embargo, se puede decir que retiro es sinónimo de aislamiento, soledad, dejar de hacer, separarse de algo, o irse de algún lugar, esto es cuando el trabajador se separa del sitio donde labora.

La Ley ha estimado el retiro como un beneficio convertido en una pensión u otra forma económica, que se otorga a los trabajadores que se ven obligados al abandono del trabajo generalmente por incapacidad, por situaciones expresas por la ley o por situaciones que se contemplan en los contratos colectivos de trabajo.

Para la obtención de dicho retiro actualmente se requiere que el trabajador tenga una cuenta individual, la cual se integrará por las subcuentas

² CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Porrúa, México, 2000, p .122-128.

de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, de vivienda y de aportaciones voluntarias, además de contar con recursos acumulados suficientes para contratar una renta vitalicia o un retiro programado, para lo cual dichos recursos serán medidos en semanas de cotización reconocidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

1.4 Cesantía en Edad Avanzada y Vejez

De acuerdo con los artículos 154 y 162 de la Ley del Seguro Social se considera cesante en edad avanzada, a aquel asegurado que queda privado de trabajos remunerados a los sesenta años de edad; y por otro lado, una persona se encuentra en el ramo de vejez, cuando haya dejado de trabajar y tenga cumplidos sesenta y cinco años de edad.

Al igual que en el retiro, las personas que se encuentren en los ramos señalados en el párrafo anterior, tendrán derecho a prestaciones en especie y prestaciones en dinero, siempre que cumplan con el requisito de la edad y que tengan reconocidas un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales reconocidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

A diferencia de la Nueva Ley del Seguro Social la Ley de 1973 sólo exigía quinientas semanas de cotización reconocidas para tener derecho a prestaciones en especie y en dinero.

Con respecto a los trabajadores que ya se encontraban pensionados por cesantía o vejez, continuarán recibiendo del IMSS sus pensiones en los mismos términos de la Ley vigente al momento de pensionarse.

A los trabajadores que se encuentren afiliados al IMSS antes del 1 de julio de 1997, tendrán la opción de elegir, al momento de retirarse, entre los beneficios del Nuevo Sistema de Pensiones o las prestaciones que ofrecía el sistema anterior.

“Si escogen el sistema anterior obtendrán su pensión del IMSS y podrán retirar el dinero acumulado en la Cuenta de Retiro desde 1992 hasta junio de 1997. También podrán retirar el saldo acumulado en la subcuenta de aportaciones voluntarias. Si escogen pensionarse a través del Nuevo Sistema de Pensiones, tendrán derecho a disfrutar las prestaciones que otorga el Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y vejez en los términos de la Nueva Ley.”³

Lo que no les dicen a los trabajadores es que si escogen el derecho a disfrutar de las prestaciones del nuevo sistema tienen que alcanzar mil doscientas cincuenta semanas de cotización y, por tanto, tienen que trabajar la cantidad de meses necesaria.

1.5 Aportación

Es la cantidad que se entrega periódicamente en la cuenta individual del asegurado en la proporción en que debe contribuir cada parte en lo individual, tanto los patrones, trabajadores y el Gobierno Federal, quienes están obligados a enterar al Instituto Mexicano del Seguro Social el importe de las cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, para que éste pueda cumplir con la responsabilidad de la Seguridad Social. Sin embargo, hay excepciones en las que sólo el patrón paga, como lo es

³ AFORE BANCOMER S.A de C.V., NUEVO SISTEMA DE PENSIONES, México, 2000, p. 13.

tratándose de riesgos y guarderías y en los casos en que se paga salarios mínimos, en donde el patrón tiene la obligación de pagar las cuotas de los trabajadores.

La Ley del Seguro Social en su artículo 27 señala que "el salario mínimo base de cotización está integrado por los pagos hechos en efectivo por cuota diaria y las gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por sus servicios."

Hablaremos un poco sobre las aportaciones en los distintos ramos de seguros que se manejan en la Nueva Ley del Seguro Social; tratándose del seguro de Riesgos de Trabajo, las cuotas serán cubiertas íntegramente por los patrones; en el seguro de Enfermedades y Maternidad, Invalidez y Vida y Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, serán pagadas de forma tripartita, patrón, trabajador y Gobierno Federal; y finalmente el seguro de Guarderías y Prestaciones Sociales los patrones cubrirán íntegramente la cuota.

La importancia de dichas cotizaciones es que son el principal renglón de ingresos que tiene el Instituto Mexicano del Seguro Social para cumplir sus fines de seguridad social.

Por otro lado, el pago de las cotizaciones se toma como índice para la concesión de derechos, es decir, se requiere de un determinado número mínimo de cotizaciones semanales para disfrutar de los derechos que concede la Ley del Seguro Social.

Estudiando sobre la naturaleza jurídica de las aportaciones se

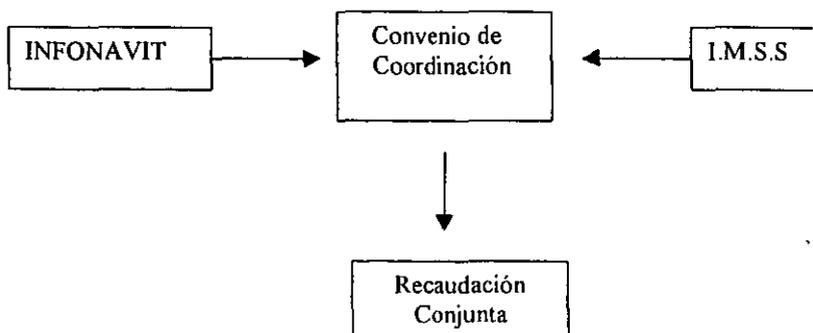
puede decir que entran en el ramo de contribuciones ya que son pagos que se realizan por un servicio específico.

Determinar las cotizaciones y hacer su entero al Instituto Mexicano del Seguro Social es obligación de los patrones por lo que hace a las cuotas de ellos y de sus trabajadores; para lo cual la Ley autoriza retener en la fuente, es decir, que los empresarios descuenten el valor de las cuotas de los salarios que pagan, para dar el importe líquido de la obligación al I.M.S.S.

La recaudación de los recursos destinados a aportaciones de seguridad social, se realizará a través del IMSS quien se auxiliará de Entidades Receptoras que son Bancos que han cumplido con amplios requisitos de tecnología y seguridad.

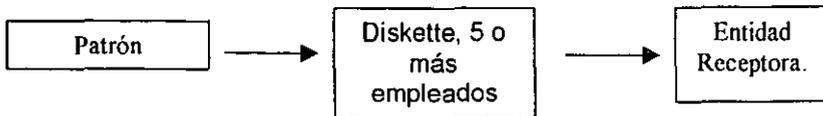
La Nueva Ley del Seguro Social y las reformas a la Ley del INFONAVIT, requieren que los patrones modifiquen sus sistemas de nómina y formas de pago de éstas obligaciones.

El IMSS contempla el uso de medios magnéticos para poder realizar los pagos.

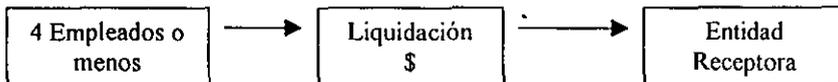


Los procedimientos para los pagos y entrega de información sobre las aportaciones son los siguientes:

Si un patrón tiene cinco o más empleados hará la entrega en diskettes generados en el programa de Sistema Unico de Aportaciones. Estos patrones se autodeterminarán.



Si tiene cuatro o menos empleados entregará cédulas de determinación, éstas cédulas serán enviadas por el IMSS al patrón, quien podrá ajustarlas antes de realizar el pago en Entidades Receptoras.



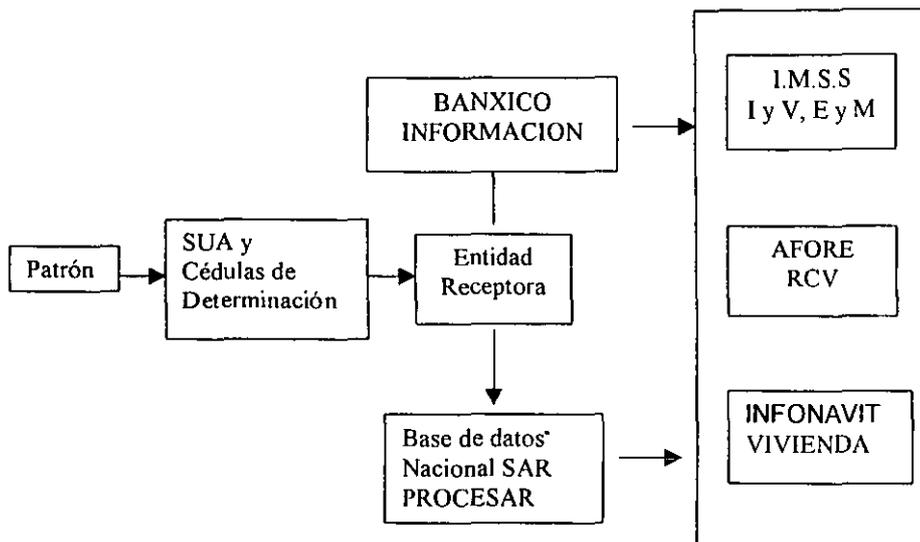
“Los pagos y entrega de información los podrá hacer como sigue:

- Si se autodeterminó con el Sistema Unico de Aportaciones y generó diskettes, podrá presentarse en las sucursales de las Entidades Receptoras autorizadas por el IMSS.
- Si recibió cédulas de determinación y no realizó cambios, podrá realizar sus pagos en las sucursales autorizadas de las Entidades Receptoras.
- Si recibió cédulas de determinación y tiene modificaciones a los importes determinados por altas, bajas, modificaciones de salarios o ausentismo, deberá presentarse en las oficinas autorizadas del IMSS para que le capturen sus movimientos.”⁴

⁴ AFORE BANCOMER S.A. de C.V., Manual Informativo, México, 2000, p 13.

La Entidad Receptora consolida los recursos e información de los siguientes rubros:

- Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.
- Invalidez y vida, riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, guarderías y prestaciones sociales.
- INFONAVIT.



1.6 Seguros Sociales

En el artículo 4 de la Ley del Seguro Social se define al Seguro Social como: "El instrumento básico de la Seguridad Social, establecido como un servicio público de carácter nacional".

Los seguros sociales son los sistemas que el hombre ha ideado en busca de la Seguridad Social para protegérsese de aquellos riesgos que se le presenten, ya que vivir en sociedad conduce a riesgos y contingencias sociales.

Fueron los trabajadores quienes comenzaron a exigir prestaciones de Seguridad sin pensar que reclamaban algo que no era laborable, hasta que poco a poco se fue creando una conciencia de Seguridad Social y la sociedad exigió que el Estado les atendiera de enfermedades, accidentes e invalidez. De esta forma la obligación de proteger fue surgiendo como prestación a través de reclamos, después como una relación jurídica entre la sociedad y cada uno de sus integrantes, a partir de lo cual se formó el grupo que hoy se conoce como Seguridad Social.

Los Seguros Sociales son ofrecidos por instituciones que dependen del Estado, por lo que se considera que los Seguros Sociales dan un servicio público ya que son sistemas que el Estado organiza, administra y da a los que lo necesitan.

De ahí que una de las características principales de los Seguros Sociales es su obligatoriedad, porque la mayoría no tiene para pagar un seguro privado y es necesario que las personas que cuenten con recursos para pagar el seguro social les sea obligatorio, ya que los seguros son pagados por aportaciones de varios trabajadores inscritos que pueden o no tener recursos, pero que si no fuera obligatorio, los que tienen facilidad de pago no les interesaría aportar para su seguridad.

Actualmente los Seguros Sociales no son sólo para los trabajadores, ahora también forman parte de la Seguridad Social y de los Seguros Sociales los pequeños y grandes empresarios y las personas que no laboran.

La diferencia entre los Seguros Sociales y la Seguridad Social es que el primero de ellos es el camino y el segundo la meta, por lo que se

requiere que existan los seguros para poder dar seguridad a todos los miembros de la sociedad.

Aunque individualmente uno de los sistemas se haya apropiado el nombre de "Seguro Social", no hay un sólo sistema sino muchos, como son: Instituto de Seguridad y de Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de México, Instituto Mexicano del Seguro Social, y cada uno de ellos tiene su sistema de Seguridad Social propio.

El Instituto Mexicano del Seguro Social es un ente que forma parte de la Administración Pública Federal. Dentro del derecho es una persona moral colectiva con nombre y patrimonio propio, y con capacidad de adquirir derechos y obligaciones. Por otra parte, se le considera el instrumento para llegar a la seguridad social.

Se dice que cumple con dos funciones: Una como ente de seguridad social, cumpliendo con los fines que la Ley establece, como es el de organizar y administrar al Seguro Social; y otra como ente fiscal, requiriendo los pagos y llevando a cabo el procedimiento ejecutivo de acción tratándose de cuotas, capitales constitutivos e intereses y recargos derivados de éstos.

El IMSS forma su patrimonio primordialmente con las cuotas de seguridad social, pero también de lo que recauda de los servicios que presta como son entre otros, centros vacacionales, funerarias y de los bonos del Estado, los cuales le reeditúan intereses.

1.7 Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE)

Tanto las Administradoras de Fondos para el Retiro como las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro son entidades financieras creadas con la nueva Ley del Seguro Social para la administración e inversión de los ahorros de los trabajadores, sin embargo, dicha ley no da un concepto concreto de lo que es cada una.

Por su parte, las AFORE "son entidades financieras y tiene como función específica estar dedicadas a administrar las cuentas individuales de los asegurados, y canalizar los recursos de las subcuentas que la integran conforme lo señala la Ley de Seguridad Social.

Las Administradoras de Fondos para el Retiro son sociedades anónimas de capital variable y están inscritas en el Registro Público de Comercio, el número de sus socios no podrá ser inferior a cinco actuando constituidos en Consejo de Administración, y deben contar permanentemente con un capital fijo (25 millones de pesos) totalmente pagado sin derecho a retiro."⁵

Algunas de las obligaciones que tienen las Administradoras son: Recibir de los Institutos de Seguridad Social las cuotas y aportaciones que corresponden a las cuentas individuales de los trabajadores, así como registrarlas en sus respectivas subcuentas; enviar por lo menos una vez al año el estado de sus inversiones e información sobre su cuenta; pagar los retiros programados, así como los retiros parciales o totales a los trabajadores cuando cumplan los requisitos de la ley; entregar los fondos de la cuenta individual a las Instituciones de Seguros con las que los trabajadores hayan

⁵ RUIZ MORENO, Angel Guillermo, Las AFORE, Porrúa, México, 1997, p. 53.

contratado una renta vitalicia o un seguro de sobrevivencia, entre otras.

En las Administradoras de Fondos para el Retiro se abren, administran y operan las cuentas individuales de los asegurados, dichas cuentas están integradas por tres subcuentas básicas, las cuales son la subcuenta del seguro de retiro y cesantía en edad avanzada y vejez, la subcuenta de vivienda y la subcuenta de aportaciones voluntarias.

Los recursos que mantienen dichas subcuentas están repartidos de la siguiente forma; tratándose de la subcuenta del seguro de retiro el patrón aportará el 2% del salario de cada trabajador, y para cesantía en edad avanzada y vejez, se cubrirán en forma tripartita, esto es, corresponde a los patrones, a los trabajadores y al Gobierno Federal depositar su cuota proporcional conforme lo establece la Nueva Ley del Seguro Social, (patrón 3.150% del salario base de cotización, trabajador 1.25% de su salario y Gobierno el 7.143% del total de las cuotas patronales), a lo que se le sumará una cuota social adicional que otorgará el Gobierno Federal, equivalente al 5.5% del salario mínimo general para el Distrito Federal por cada día de salario cotizado.

Con respecto a la subcuenta de vivienda las aportaciones serán cubiertas por los patrones al INFONAVIT (5% del salario base de cotización). Finalmente la subcuenta de aportaciones voluntaria contendrá tanto depósitos del patrón a favor de su trabajador como depósitos del propio empleado.

Es importante mencionar que las Administradoras de Fondos para el Retiro no manejarán las aportaciones de vivienda, éstas seguirán siendo administradas por el INFONAVIT, y los montos se incluirán en el estado de cuenta para que los trabajadores conozcan el total de sus ahorros.

Por sus servicios, las Administradoras de Fondos para el Retiro cobran comisiones a los trabajadores con cargo a sus cuentas individuales. Estas comisiones serán básicamente de dos tipos: a) Comisión sobre flujo de los recursos, consistente en un porcentaje predeterminado de la aportación mensual, y b) comisión sobre patrimonio, considerando el saldo del fondo acumulado administrado. Aparte podrán cobrar comisiones por cuota fija, y sobre rendimientos reales, o por la prestación de servicios extraordinarios.

Por ejemplo, la AFORE Bancomer maneja la comisión por aportación cobrando un monto inicial del 1.68% sobre el salario base de cálculo para aportaciones al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez excluye las comisiones sobre saldo y comisiones por cuota fija.

La diferencia entre la comisión por aportación o flujo y la comisión sobre saldo es que en la primera de ellas se cobra sobre cada aportación que se realice con cargo a la cuenta individual de cada trabajador, es decir, cuando no se deposite ninguna aportación por falta de empleo del que labora no se le cobrará comisión alguna; y en la segunda se cobra sobre el saldo que exista en la cuenta individual se encuentre o no laborando el trabajador.

1.8 Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORE)

"Son personas jurídicas administradas y operadas por las Administradoras de Fondos para el Retiro, tienen el carácter de intermediarias financieras, ya que su objeto social es la inversión de los recursos provenientes de las cuentas individuales."⁶

⁶ Ibidem, p. 69

Para poder operar como Sociedades de Inversión requieren la autorización de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, oyendo la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deben además constituirse en sociedades anónimas de capital variable, inscribirse en el Registro Público de Comercio, operar con valores y documentos a cargo del Gobierno Federal y con los que se encuentran inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios.

“Las SIEFORE se dedican a acumular los ahorros de cada trabajador, para que junto con los de otros trabajadores, se inviertan bajo una estricta vigilancia del Gobierno y una rentabilidad adecuada, canalizando los recursos al desarrollo nacional, a través de inversiones en obras como hospitales, escuelas, electrificación, carreteras, agua potable, viviendas, etc., que serán generadoras de empleos para los mexicanos.”⁷

Con respecto a lo anterior existen cinco macro objetivos:

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

1.9 Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR)

Es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y creado inicialmente para regular y vigilar el buen

desempeño del Sistema de Ahorro para el Retiro, actualmente con la entrada en vigor de la Ley del Seguro Social de 1995 regula y vigila el Nuevo Sistema de Pensiones y el adecuado comportamiento de las AFORE Y SIEFORE.

La CONSAR tiene entre otras tareas la de regular la operación del Sistema de Ahorro, expedir disposiciones para supervisar el funcionamiento del mismo, otorgar, modificar, revocar autorizaciones para las AFORE y SIEFORE, imponer multas y sanciones cuando no se cumple con lo dispuesto en la Ley.

Al principio la CONSAR entre sus facultades tenía la obligación de conocer las reclamaciones que formulaban los usuarios de Instituciones de Crédito y Administradores, pero a partir del 18 de enero de 1999 lo deja en manos de la Nueva Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros de la cual hablaré en el apartado 1.10.

La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro estará integrada de manera tripartita por representantes del Gobierno Federal, de los Institutos de Seguridad Social, y por representantes de las Organizaciones Nacionales de los patrones y de los trabajadores, a efecto de que siempre se guarde armonía y equilibrio de sus intereses, para el mejor funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro.

La CONSAR tiene registradas actualmente a trece Administradoras de Fondos para el Retiro, las cuales son: Banamex Aegon, Bancomer, Bancrecer Dresdner, Bitai, Garante, Inbursa, Principal, Profuturo GNP, Santander Mexicano, Sólida Banorte Generali, Tepeyac, XXI y Zurich.

⁷ CONSAR, Con el Nuevo Sistema de Pensiones, México, 1996, p. 8.

AFORE	NUMERO	% DEL TOTAL
Banamex Aegon	1,876,471	12
Bancomer	2,480,657	15.9
Bancrecer Dresdner	626,772	4
Bitel	1,611,047	10.3
Garante	1,694,936	10.9
Inbursa	380,587	2.4
Principal	393,146	2.5
Profuturo GNP	2,024,466	13
Santander Mexicano	2,200,379	14.1
Sólida Banorte Generali	1,351,378	8.7
Tepeyac	266,730	1.7
XXI	484,710	3.1
Zurich	203,224	1.3

"Al cierre de diciembre de 1999, se han registrado 15'594,503 trabajadores en alguna de esas trece Administradoras, cubriendo el 77.4% de un total de 20,149,340 trabajadores estimado por el IMSS para 1999."⁸

1.10 Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF)

Es una comisión creada el 18 de enero de 1999 por el Gobierno Federal para orientar, proteger y defender a los usuarios de servicios financieros.

"Se considera usuario financiero a la persona o empresa que utiliza o contrata un producto o servicio de alguna Institución Financiera; y una Institución Financiera es toda Sociedad que ofrece un producto o servicio financiero como los bancos, las Administradoras de Fondos para el Retiro, las

⁸ CON SAR, BOLETIN INFORMATIVO SAR, bimestre noviembre-diciembre, México, 1999, p. 7.

Sociedades de Ahorro y Préstamo, las Sociedades de Inversión, las Casas de Cambio, las Casas de Bolsa, las Aseguradoras, entre otras.”⁹

La CONDUSEF absorbe las funciones de quejas y reclamaciones que tenían la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, con el fin de dar un servicio más especializado y efectivo, manteniendo un registro de todas las instituciones financieras.

Dicha Comisión actúa en todo el territorio nacional con delegaciones en cada Estado y en el Distrito Federal, y cuenta con personal altamente calificado en consultas, orientación al usuario y la mediación entre el usuario y las instituciones financieras.

Cuando un usuario de servicios financieros tiene alguna reclamación, junto con su escrito de queja tiene que dar permiso por escrito a la CONDUSEF para pedir información sobre el quejoso a la institución financiera, con la obligación de que dicha Comisión mantendrá en secreto toda la documentación que se le proporcione.

“Los escritos de queja se deben dirigir a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, con los requisitos siguientes: Nombre y domicilio del reclamante, nombre de la Institución Financiera contra la que el usuario se queja, explicar de manera detallada el motivo de su reclamación, y presentar los documentos del producto o servicio que se reclama con dos fotocopias.”¹⁰

⁹ CONDUSEF, QUE ES LA CONDUSEF, México, 1999, p. 5.

¹⁰ Ibidem, p. 9.

El proceso que se sigue cuando existe queja de algún usuario es el siguiente: Se da a conocer a la institución financiera en un plazo máximo de cinco días la existencia de la queja y se les cita a las partes para una Junta de Conciliación, en esa Junta la CONDUSEF actuando imparcialmente da recomendaciones tanto al usuario como a la institución financiera. En caso de que las partes no se arreglen en dicha Junta la Comisión por acuerdo de las partes puede actuar como arbitro, ya sea por Juicio Arbitral en Amigable Composición o en Juicio Arbitral de estricto Derecho apegándose en ambos juicios a la Ley y dictando un fallo o laudo al problema.

En caso de que las partes no estén de acuerdo en que la CONDUSEF intervenga, entonces el usuario podrá acudir al Tribunal Superior de Justicia y la Comisión se limitará a otorgarle orientación legal y gratuita.

2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SISTEMA DE PENSIONES EN MEXICO.

2.1 Acontecimientos que originaron el derecho a la Seguridad Social

El antecedente más remoto de los sistemas de pensiones en México, se ubica después de la conquista, durante la época colonial, con las Cajas de Comunidades Indígenas, conocidas con el nombre de Cajas de Censo las cuales se encargaban del mantenimiento de hospitales y procuración de bienes a huérfanos, viudas, ancianos, inválidos y enfermos, a través de la entrega de pensiones periódicas. Su sistema de organización se basaba en la ayuda mutua y en la solidaridad entre los miembros de la comunidad de la que formaban parte; estas instituciones integraban sus fondos con los ahorros del pueblo y con el producto del cultivo de una parcela que se le adjudicaba a la comunidad.

“Otra institución que apareció en la Colonia en 1761, fueron los Monte Pios o Montes de Piedad, de origen hispánico e inspirados en las antiguas Cofradías Gremiales”¹¹. Estos establecimientos de beneficencia se conformaban con capitales o depósitos de dinero aportados por los trabajadores del virreinato, a fin de obtener prestaciones de asistencia económica y social, así como pensiones y seguros de vida para las viudas y huérfanos; posteriormente se extendió la cobertura a la invalidez, la vejez y la enfermedad. Sin embargo, este servicio nunca llegó a las grandes masas de población campesina o al artesanado, puesto que solamente atendían a grupos de la burocracia virreinal de regulares y altos ingresos.

Ante la carencia de protección al trabajador y la falta de medidas

¹¹ BRICEÑO RUIZ, Alberto, Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, Harla, México, 1987, p. 57.

de seguridad e higiene en los talleres y fábricas, "surgieron a partir de 1850 las sociedades mutualistas, primeras formas de resistencia y organización obrera, de carácter artesanal"¹², que proporcionaban a sus miembros ayuda en casos de enfermedad y muerte.

"Fue hasta la primera década del siglo XX cuando en los Estados de México y de Nuevo León, surgió la preocupación por asegurar la vida de los trabajadores"¹³ a través de sistemas de seguridad en las fábricas y las industrias, creándose así las primeras leyes locales del trabajo sobre riesgos profesionales en México.

"El 30 de abril de 1904, José Vicente Villada, Gobernador Constitucional del Estado libre y Soberano de México, expidió la Ley de Accidentes de Trabajo"¹⁴ en la que se protegía a los trabajadores contra los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, se disponían medidas para indemnizar a los familiares en caso de muerte del trabajador y el patrón quedaba obligado a pagar los gastos del sepelio.

"El General Bernardo Reyes, Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, expidió el 9 de noviembre de 1906, la Ley Sobre Accidentes del Trabajo."¹⁵ Dicha ley establecía la responsabilidad de los empleadores en materia de accidentes de trabajo, comprendiendo el pago de asistencia médica y farmacéutica a la víctima y el pago de indemnizaciones al trabajador o a su familia, en los casos de incapacidad temporal (50% de su salario), incapacidad parcial permanente (del 20% al 40% del salario durante un año), incapacidad

¹² ARCE CANO, Gustavo, De los Seguros Sociales a la Seguridad Social, Porrúa, México, 1972, pp. 40 y 41.

¹³ DE BUEN L., Néstor, Seguridad Social, Porrúa, México, 1995, p. 74.

¹⁴ REMOLINA ROQUENI, Felipe, El Artículo 123, V Congreso Iberoamericano, 1974, pp 7 y 8.

¹⁵ DE BUEN L., Néstor, Seguridad Social, Op. cit, p. 74.

total (salario íntegro durante dos años) y muerte (gastos de inhumación e indemnización de diez meses a dos años de salario, dependiendo de las cargas de familia del trabajador).

Pero ambas leyes, referentes a la responsabilidad de los patrones, en la mayoría de las ocasiones no fueron efectivas, pues eran ignoradas y, por lo tanto, no aplicadas por las autoridades en contubernio con los mismos empleadores. Esto como resultado del proceso de industrialización en nuestro país en esa época, lo cual generó dos hechos social y políticamente importantes. Por una parte el crecimiento del poder económico representado por los propietarios de fábricas, minas y talleres; y el surgimiento de la clase trabajadora y su intento de generar una conciencia de clase, que le permitiera por medio de una organización gremial, obtener de los grupos empresariales y del Estado el respeto a lo que ellos consideraban sus derechos y prestaciones sociales básicas.

La acción de los trabajadores se vio contrariada por la política bárbara del régimen porfirista, que respondió a los intentos de cambio con una actitud criminal, sin velar por los intereses y el bienestar de la clase trabajadora. Su política fue recrudeciéndose en los últimos años de la dictadura, como lo prueban las sangrientas represiones "a los trabajadores mineros de Cananea en 1906, a los trabajadores textiles de Río Blanco en 1907, entre otras huelgas como la de los cigarreros y mecánicos ferroviarios en 1905, la huelga de la Gran Liga de Trabajadores Ferrocarrilleros en 1908 y la de Tizapán en 1909"¹⁶.

¹⁶ KENNETH TURNER, John, México Bárbaro, tercera edición, Quinto Sol, México, 1985, pp151.

Un documento importante de esa época fue el "Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano"¹⁷ de 1906, suscrito por Ricardo Flores Magón.

En dicho programa se planteaba la necesidad de realizar reformas constitucionales que, entre otras cosas, establecieran el pago de indemnizaciones por accidentes de trabajo y el pago de pensiones a los obreros jubilados.

Al triunfo de la Revolución Mexicana y con motivo de la convocatoria de elecciones a la Presidencia de la República, durante la Convención del Partido Antirreeleccionista, se expresó la necesidad de legislar para ayudar al proletariado, material, moral e intelectualmente. Francisco I. Madero, al aceptar su candidatura, señaló que deberían elaborarse leyes para asegurar pensiones a los obreros mutilados o a sus familias en caso de fallecimiento en el cumplimiento de sus labores.

A pesar de los intentos referidos, con la caída del gobierno de Porfirio Díaz y el desencadenamiento del movimiento revolucionario de 1910, las normas sobre indemnizaciones desaparecieron y fue hasta la etapa de la victoria de la facción carrancista en 1914, cuando surgieron en algunos estados de la República, leyes que favorecieron la creación y aplicación de prestaciones de seguridad social en favor de la clase trabajadora.

"En el Estado de Jalisco se promulgó el 7 de octubre de 1914, la Ley del Trabajo del General Manuel Aguirre y Berlanga"¹⁸, quien propuso un novedoso sistema que disponía el establecimiento de mutualidades de

¹⁷ ROBLEDO SANTIAGO, Edgar, Epistolario de la Seguridad Social, México, 1976, p.62.

¹⁸ SANCHEZ VARGAS, Gustavo, Orígenes y evolución de la Seguridad Social en México, UNAM, México, 1962, p 25.

carácter obligatorio, al que contribuían directamente los trabajadores hasta con un 5% de sus salarios para obtener servicios de protección mutua entre ellos.

"El 19 de octubre de 1914, el General Cándido Aguilar, Gobernador del Estado de Veracruz, promulgó su Ley del Trabajo"¹⁹, misma que reglamentó entre otras cosas, la protección contra enfermedades no profesionales, al obligar al patrón a prestar por su cuenta asistencia médica y alimentarla a los obreros enfermos, salvo cuando las enfermedades provenían de conductas viciosas de los mismos; así como a pagar el salario a los trabajadores víctimas de accidentes de trabajo, mientras durara el impedimento.

Otro antecedente de importante contenido, es la Ley del Trabajo de Salvador Alvarado, Gobernador del Estado de Yucatán, expedida el 11 de diciembre de 1915. Este ordenamiento jurídico disponía en su exposición de motivos lo siguiente: "El Estado creará una sociedad mutualista, de necesidad ineludible, que, con la enorme fuerza que ha de obtener por la unión de todos los obreros y la garantía del Estado, proporciona a éstos por la acumulación de pequeñas sumas, beneficios nunca soñados ni alcanzados en las sociedades mutualistas de ídole particular semejante, y que puedan resolverse en pensiones para la vejez y en fondos contra la miseria que invade a la familia en casos de muerte"²⁰. Su artículo 107 prevenía una serie de indemnizaciones según el grado de incapacidad que produjeran. En el caso de incapacidad temporal, producto de un accidente de trabajo, el patrón se obligaba a pagar al

¹⁹ DE BUEN L. Néstor, Seguridad Social, Op. Cit., p. 74.

²⁰ Ley del Trabajo del Estado de Yucatán, Decreto número 392, 1916, p. 24.

trabajador su salario íntegro desde el día en que tuvo lugar el accidente hasta el día en que se encuentre en condiciones de volver a trabajar.

Si se trataba de incapacidad permanente y absoluta para todo trabajo, el patrón debía indemnizar al trabajador con dos años de salario; cuando la incapacidad fuera parcial y permanente, el trabajador sería colocado en otro trabajo compatible con su estado, igual remuneración o satisfacer una indemnización equivalente a un año de salario. Igualmente el patrón estaba obligado a otorgar asistencia médica y farmacéutica al obrero hasta su recuperación o declaración de incapacidad permanente.

Cuando el accidente produjera la muerte del trabajador, el patrón estaba obligado a sufragar los gastos del sepelio, por una cantidad máxima de 50 pesos oro mexicano, y a indemnizar a la viuda, descendientes menores de 16 años o ascendientes con una suma igual al salario de dos años que disfrutaba el trabajador. Pero, cuando existía aprobación del Departamento del Trabajo del Estado, el patrón podía substituir la indemnización por una pensión vitalicia equivalente al 20% del salario anual del trabajador fallecido.

El artículo 114 de la ley yucateca permitía a los patrones substituir la obligación de indemnizar por riesgos de trabajo a los obreros y a sus familias, a través de seguros contratados con sociedades debidamente constituidas y aceptadas por el Departamento del Trabajo, siempre que la suma que recibiera el trabajador fuera igual a la estipulada por la ley. Además, dicho ordenamiento jurídico reglamentó en sus artículos 135 y 136, la organización de una sociedad mutualista, que con aportaciones del salario de los trabajadores, protegiera y amparara los riesgos producidos por la vejez y la muerte, para que sus deudos no quedaran en la miseria.

Como proyectos modelo de nuestra legislación sobre seguridad social en esta etapa, resulta evidente la nula participación del Estado y los patrones con aportaciones económicas para cubrir los riesgos de los trabajadores, y por lo tanto su no responsabilidad; sin embargo, en las ordenanzas mencionadas comenzaba a integrarse un cuerpo social de normas tutelares y promotoras, que amparaba a los obreros en caso de accidentes de trabajo y a sus familias cuando dichos accidentes los conducían fatalmente a la muerte.

También es importante señalar que se dio un gran paso al prevenir la miseria de la clase obrera a través de la creación de sociedades mutualistas, las cuales fomentaron el ahorro para cubrir los riesgos que produce la vejez, la incapacidad para el trabajo, y en su caso, el fallecimiento.

Al extenderse por la República la Revolución de 1910, se aceleró el avance de México y se promovió el bienestar social del pueblo. Sus postulados se basaron en el propósito de imponer nuevas ideas de procuración social entre los obreros y campesinos a través de leyes, reformas y disposiciones encaminadas a brindar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país.

Fue así como durante "la Convención Militar de Aguascalientes, efectuada en el mes de octubre de 1915"²¹, e integrada por delegados de las fuerzas villistas, zapatistas y carrancistas, se propuso un Programa de Reformas Políticas y Sociales que contenía enmiendas reivindicatorias tales como: precaver de la miseria y del futuro agotamiento a los trabajadores, por medio de oportunas reformas sociales y económicas, como son: una educación moralizadora; leyes sobre accidentes del trabajo y pensiones de retiro;

²¹ Secretaría del Trabajo, La Previsión Social en México, Cuadernos Laborales, Número 37, México, 1988, p. 31.

seguridad en talleres, fábricas y minas, y en general una legislación que disminuyera la explotación del proletariado. Pero la lucha por el poder, produjo un movimiento de escisión muy importante y por consiguiente el fracaso de la Convención.

“El 1 de diciembre de 1916, ante los diputados del Congreso Constituyente de Querétaro, Venustiano Carranza presentó un proyecto de reformas a la Constitución de 1857, que en materia laboral y de seguridad social contemplaba: expedir las leyes sobre trabajo en las que se implantarán todas las instituciones del proceso social en favor de la clase obrera y de todos los trabajadores, con las responsabilidades de los empresarios para los casos de accidentes, y los seguros en los casos de enfermedad y de vejez.”²² Pero la propuesta de Carranza no fue bien recibida por la mayoría de los delegados, pues se consideraba demasiado limitada y sobre todo rezagada con respecto a las transformaciones y expectativas de reformas sociales, surgidas al margen de la lucha revolucionaria. Por tal razón, se nombró una Comisión integrada por Pastor Rouaix, Rafael de los Ríos, Esteban Baca Calderón, Dionisio Zavala, Víctor Góngora, Luis Manuel Rojas, Silvestre Dorador y Jesús de la Torre, quienes se dieron a la tarea de elaborar un nuevo documento que incorporara derechos obreros en la Carta Magna de 1917.

“El día 28 de diciembre de 1916, José Natividad Macías presentó un proyecto del Ejecutivo, y el día 13 de enero de 1917, se presentó otro proyecto”²³ por la Comisión mencionada en el párrafo anterior. Ambos proyectos fueron base del documento que fue aprobado el 23 de enero de 1917 para convertirse en el artículo 123 de la Constitución Mexicana.

²² MACIAS SANTOS, Eduardo y Javier Moreno Padilla, El sistema de Pensiones en México dentro del contexto internacional, Themis-Coparmex, México, 1993, p. 9.

²³ Ibidem, p.9.

En el artículo 123 de la Constitución Mexicana de 1917 se establecen normas y principios que son garantía de seguridad social. Por ejemplo, se establece la jornada máxima de ocho horas, se prohíbe el trabajo para los menores de catorce años, se establece el descanso obligatorio, aparecen los derechos de maternidad, se legisla sobre los salarios mínimos, se establece el principio de que a trabajo igual corresponde salario igual, se fijan normas para la participación en las utilidades de las empresas, aparece el derecho a la vivienda, se declara que los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales son responsabilidad de los patrones y serán indemnizados por él mismo, se fija el derecho a la asociación sindical. Todo lo anterior es importante en el campo de la seguridad social, pero lo más trascendente es, sin duda, lo que se estipula en la fracción XXIX de dicho artículo, que en su texto original disponía: "Se considerarán de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular"²⁴. A pesar de que la disposición era buena, no era efectiva, pues carecía del entorno económico necesario para su aplicación.

El original artículo 123 constitucional dejaba como facultad del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los Estados, reglamentar lo establecido por él a través de leyes locales del trabajo.

En este sentido, "el 16 de diciembre de 1918, fue promulgado un nuevo Código del Trabajo en Yucatán, a iniciativa de Felipe Carrillo Puerto, mandatario del mismo Estado"²⁵; que en su artículo 39, fracción VIII,

²⁴ ROUAIX, Pastor, Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, Comisión Nacional Editorial del CEN del PRI, México, 1984, p. 55.

²⁵ ARCE CANO, Gustavo, De los Seguros Sociales a la Seguridad Social Op. cit., p. 46.

establecía la obligación a cargo del patrón de depositar en la Tesorería General del Estado, el 5% de sus utilidades para remediar la precaria situación económica de los obreros en las regiones donde se comprobara la escasez de trabajo, ya fuere por la paralización de éste o por la falta del mismo; pero esta ley tuvo muy poca aplicación.

En 1919, se formuló un Proyecto de Ley del Trabajo para el Distrito y Territorios Federales, que "proponía la integración de cajas de ahorro para auxiliar a trabajadores desempleados; el fondo contenía la aportación del 5% de los salarios y, por parte de los patrones un 50% de la cantidad que correspondería a los asalariados por concepto de utilidades en las empresas."²⁶

Durante el período presidencial del General Alvaro Obregón, se intento poner en vigor en diciembre de 1921 el Proyecto de Ley del Seguro Obrero que habría de aplicarse en el Distrito Federal. En los términos de la iniciativa, se creaba un impuesto que no excedía del 10% adicional sobre el salario percibido por los trabajadores para formar una reserva económica que se administraría por el sector público y sería utilizada para proporcionar servicios a los empleados, pagos de indemnizaciones por accidentes de trabajo, jubilaciones por vejez y seguros de vida. El fondo de reserva se vertiría en instituciones de crédito que tenderían a facilitar el desarrollo de la riqueza pública y principalmente en instituciones que dieran facilidades a los trabajadores para obtener créditos con un interés moderado; así como para la apertura de créditos a compañías que quisieran construir habitaciones en condiciones ventajosas para que fueran adquiridas fácilmente por los mismos trabajadores. El Estado se haría responsable del manejo y vigilancia de las inversiones del fondo. Cabe señalar que pese a la preocupación de Obregón

²⁶ *Ibidem*, p. 46.

por buscar un equilibrio social, su intención simplemente se quedó en proyecto.

"En diciembre de 1922, el Proyecto de Ley de Accidentes Industriales, dictaminado por las Comisiones de Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Diputados"²⁷, pugnaba porque las compañías de seguros expidieran pólizas para garantizar las indemnizaciones y la atención médica de los trabajadores, al acontecer los riesgos inherentes al trabajo. De igual forma se planteaba la creación de la Caja de Riesgos Profesionales que formaría parte del Nacional Monte de Piedad y sería manejada por el Director y la Junta Directiva de dicha institución; pero más que funciones de seguro, el sistema propuesto se asemejaba a un montepío.

Las leyes del Trabajo de los Estados de Tamaulipas y Veracruz de 1925, contenían la modalidad del seguro voluntario; en virtud de que los patrones podían sufragar sus obligaciones en los casos de enfermedad o accidentes de trabajo de los obreros, mediante un seguro contratado a su costa con sociedades que pudieran otorgar garantía, con aprobación de los gobiernos estatales. Los patrones que optaban por asegurar a sus empleados, no podían dejar de pagar las cuotas correspondientes sin causa justificada, "así los trabajadores y las aseguradoras tenían acción para obligar al patrón por medio de juicio sumario ante la Junta de Conciliación y Arbitraje."²⁸

Otro proyecto fue la "Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, expedida el 12 de agosto de 1925, por el gobierno de Plutarco Elías Calles"²⁹, conforme a la cual los funcionarios y empleados al servicio del Estado, tenían derecho a recibir una pensión por retiro, al cumplir cuando menos 60 años de

²⁷ SANCHEZ VARGAS, Gustavo, Orígenes y evolución de la Seguridad Social en México Op. cit., p. 45.

²⁸ BRICENO RUIZ, Alberto, Derecho Mexicano de los Seguros Sociales Op. cit., p. 47.

²⁹ ARCE CANO, Gustavo, De los Seguros Sociales a la Seguridad Social Op. cit., p.47.

edad y tener como mínimo 15 años de servicios o al quedar inhabilitados para el trabajo. En el supuesto de muerte del trabajador, se confería el derecho de recibir la pensión a los beneficiarios. El financiamiento de este seguro se cubría mediante las aportaciones del Gobierno Federal y de los empleados, que generaban un fondo de ahorro para la cobertura de las pensiones; pero el organismo encargado de administrar los recursos era la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, dependiente de la Secretaría de Hacienda.

Durante ese mismo período presidencial, se promulgó la Ley General de Sociedades de Seguros, en la que se estipulaba que el Ejecutivo Federal dictaría disposiciones complementarias para establecer el Seguro Social.

A partir de entonces lo importante era hacer obligatorio el Seguro Social, por lo que a iniciativa del presidente provisional de la República, Emilio Portes Gil, se promulgó el 6 de septiembre de 1929, la reforma al artículo 123 constitucional; con la finalidad de atribuir a la Federación la facultad para legislar en materia laboral y para dar expresión jurídica al régimen del seguro social; quedando el texto de la fracción XXIX de la siguiente manera: "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de la invalidez, de vida, de cesación involuntario del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos"³⁰. Es así como quedó debidamente constitucionalizado el Derecho a la seguridad social en México, derivado de la lucha de los trabajadores.

En 1932 el Congreso de la Federación concedió facultades al Poder Ejecutivo para que en un plazo de ocho meses expidiera la Ley del Seguro Social Obligatorio, pero éste decreto no se cumplió. En los años de

³⁰ Ibidem, p. 49.

1932 a 1940 se proyectaron diversas leyes del Seguro Social, entre las cuales están las siguientes: "Proyecto de Ley del Trabajo y Previsión Social laborado en 1934; proyecto de Ley de Seguros Sociales enviado a la Cámara de Diputados por el Presidente Lázaro Cárdenas, el 27 de diciembre de 1938, la cual prevenía la creación de un organismo descentralizado que se denominaría 'Instituto Nacional de Seguros Sociales'; y por último de 1941 a 1942 la Secretaría del Trabajo y Previsión Social formuló un proyecto de código del Seguro Social."³¹

2.2 Primera Ley de Seguridad Social (1943)

En la medida que habían pasado ya diez años desde la reforma a la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución de 1917 y todavía no se dictaba una legislación que contemplara el tema de la seguridad social, en el Segundo Plan Sexenal de Gobierno del período de 1940 a 1946, el Partido de la Revolución Mexicana sostuvo que "durante el primer año de vigencia del Plan, se expedirá la Ley del Seguro Social que deberá cubrir los riesgos profesionales y sociales más importantes, cuyo capital habrán de aportar la clase patronal y el Estado, y en cuya organización y administración debe intervenir la clase obrera organizada"³², por lo que, se adquirió el compromiso de establecer el seguro social durante 1941.

Al asumir la Primera Magistratura de la República el General Manuel Avila Camacho, en un mensaje leído ante el Congreso de la Unión, expresó que "todos debemos unir el propósito de que un día próximo las leyes del Seguro Social protejan a todos los mexicanos en las horas de adversidad,

³¹ Ibidem, p. 50

³² SANCHEZ VARGAS, Gustavo, Orígenes y evolución de la Seguridad Social en México Op. cit., p. 83 y 84.

en la orfandad, en la viudez de las mujeres, en la enfermedad, en el desempleo, en la vejez, para substituir este régimen secular en que por la pobreza de la Nación hemos tenido que vivir³³. De tal suerte, a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se creó el Departamento de Seguros Sociales, el cual elaboró cuadros estadísticos sobre la población trabajadora, salarios, edades, riesgos, tablas de invalidéz y mortalidad en México, y formuló un Anteproyecto de Ley del Seguro Social.

Ante esta situación, el 2 de junio de 1941, el presidente Avila Camacho habilitó una Comisión Técnica mediante acuerdo presidencial, integrada con representantes de los trabajadores, de los empresarios y del gobierno, con el objeto de estudiar el anteproyecto que elaboró la Secretaría y redactar el Proyecto de Ley del Seguro Social, de acuerdo con lo ordenado por la fracción XXIX del artículo 123 constitucional.

En virtud del justificado prestigio que disfrutaba la Organización Internacional del Trabajo, el gobierno mexicano solicitó su opinión sobre el proyecto de ley. El organismo internacional en su respuesta de 4 de agosto de 1942, calificó al proyecto como un instrumento de realización de primer orden. No satisfecho Avila Camacho con la aceptación de la OIT, decidió mostrarlo ante la Primera Conferencia de Seguridad Social Interamericana, realizada en Santiago de Chile en el mismo año, la cual afirmó que: "la iniciativa constituye un código de seguridad científicamente elaborado, con todas las perspectivas de viabilidad en su realización, al par que representa una firme garantía técnica para establecer en México el Seguro Social"³⁴.

³³ ZERTUCHE MUÑOZ, Fernando, Historia del IMSS los primeros años 1943-1944, IMSS, México, 1980, p.141

³⁴ CUEVA, Mario de la, El nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, cuarta edición, T II, Porrúa, México, 1995, p.70.

El 1 de septiembre de 1942, el Presidente de la República expresó en su informe de gobierno lo siguiente: "Se formuló la iniciativa de Ley del Seguro Social, después de auscultar la opinión pública, de analizar los proyectos anteriores y de recoger la opinión técnica de la Oficina Internacional del Trabajo"³⁵.

La iniciativa consideró comprendidos dentro del Seguro Social los riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, enfermedades generales y maternidad, invalidez, vejez y muerte, así como la desocupación en edad avanzada.

Fue de este modo como la Iniciativa de Ley del Seguro Social, del 10 de diciembre de 1942, fue aprobada con dispensa de trámite el día 23 de diciembre del mismo año por la Cámara de Diputados, y el 29 por la de Senadores; promulgada el 31 de diciembre de 1942 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943, en respuesta a la incertidumbre de los trabajadores frente al futuro y los riesgos del trabajo. Es pertinente señalar que la ley se implantó en el Distrito Federal a partir del 1 de enero de 1944.

Con la ley del Seguro Social y la instauración de la estructura para la prestación de seguros, se evolucionó de un sistema limitado de mera previsión social, al más complejo y completo de seguridad social que no sólo ampara al trabajador y a su familia, sino asegura obligatoriamente a nuevos sectores del trabajo autónomo.

Se destaca el hecho de que la protección impartida por el Seguro Social, no podía ser encomendada a empresas privadas, porque es una

³⁵ SANCHEZ VARGAS, Orígenes y evolución de la Seguridad Social en México, Op. cit., p.91.

función de carácter público que debe estar a cargo del Estado protegiendo la vida y la salud de los individuos que no cuentan con recursos para resguardarlas por sí mismos, ni tienen la suficiente preparación para prevenir las contingencias del futuro. No obstante, parte de la función y del deber del Estado, a últimas fechas, se ha delegado a entidades privadas de carácter lucrativo, finalidad que nunca persiguió el Seguro Social; tan es así, que su carácter obligatorio hacía imposible la falta de previsión, concretamente, la falta del pago de primas, pues no permitía, como ocurre con los seguros privados, la pérdida de los derechos de los asegurados.

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), se creó especialmente para establecer un régimen nacional eficaz de protección a la clase obrera, sin fines de lucro, suministrando prestaciones en dinero, en servicios y en especie, en los momentos de mayor angustia de los trabajadores; proporcionando así prestaciones superiores a las que concedía la Ley Federal del Trabajo de 1931.

La base económica del Seguro Social se constituye por las aportaciones que, con el carácter de cuotas, realizan los patrones y los trabajadores, y la contribución del Estado. Pero tratándose de los seguros de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, sólo los patrones tenían el deber de cotizar.

El seguro obligatorio se estructuró comprendiendo cuatro seguros: "Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; enfermedades no profesionales y maternidad; invalidez, vejez y muerte, y cesantía involuntaria en edad avanzada"³⁶, para lograr un sistema único de seguridad social y de unidad institucional, con el que se alcanzó la centralización y coordinación

³⁶ Ley del Seguro Social de 1943, Diario Oficial de la Federación, 19 de enero de 1943, Núm. 15.

administrativa, de las que derivó a su vez la unidad financiera del IMSS. De esta forma, no sólo se protegió a los asalariados de los diversos riesgos durante los períodos en que se encuentran económicamente activos, sino también durante la incapacidad e invalidez.

Con relación al Seguro de Accidentes del Trabajo y de Enfermedades Profesionales, la forma de atender e indemnizar a las víctimas, contenida en la Ley Federal del Trabajo (LFT), disponía la obligación del patrón a prestar asistencia médica, medicamentos y material de curación, y pagar una indemnización global variable según el tipo de incapacidad. El sistema del Seguro Social otorga la ventaja de las pensiones para el trabajador y su familia, ya que la víctima tenía derecho a recibir asistencia médica o quirúrgica y farmacéutica, y los aparatos o prótesis necesarios para su rehabilitación; al igual que un subsidio en dinero cuando el accidente o enfermedad lo incapacitaran para trabajar, cuyo monto se fijaba conforme a una tabla de la LFT, de acuerdo al salario y a cálculos actuariales, por lo que, a mayor salario, mayor monto de pensión.

En los casos de muerte de los trabajadores asegurados a consecuencia de un riesgo profesional, se otorgaba una pensión a la viuda equivalente al 36% de la que hubiese correspondido al asegurado tratándose de incapacidad total permanente, siempre y cuando aquélla permaneciera en estado de viudez y a los huérfanos siempre que éstos fueren menores de 16 años o mayores de esta edad, pero se encontraran incapacitados para trabajar se les otorgaba una pensión equivalente al 20%. A falta de esposa legítima, tenía derecho a recibir la pensión la concubina del asegurado, que hubiere vivido con él durante los cinco años anteriores a su muerte, o con la que haya tenido hijos, siempre que ambos permanecieran libres de matrimonio durante el concubinato. A falta de viuda, huérfanos o concubina con derecho a pensión, ésta se otorgaba a los ascendientes que dependían económicamente del

asegurado fallecido.

La protección en la forma de pensiones que se pagaban a quienes dependían económicamente del obrero que moría, constituyó una importante innovación, por medio de la cual, se evitaba que la realización del riesgo perjudicara de manera angustiante la economía de las familias proletarias.

El Seguro de Invalidez protegía al trabajador de la incapacidad general no originada por un riesgo profesional y a su vez, contra las repercusiones económicas o laborales que pudieran acarrear la lesión o enfermedad, al considerar la imposibilidad del trabajador asegurado de procurarse mediante el desempeño de un trabajo, una remuneración equivalente por lo menos, a un tercio de la que recibía habitualmente un trabajador sano, del mismo sexo, capacidad, categoría y formación profesional análoga.

El asegurado tenía derecho a recibir una pensión de invalidez cuando el asegurado acreditaba el pago de un mínimo de 200 cotizaciones semanales.

La pensión que recibía el obrero dependía de su salario y del grado de invalidez, pero comenzaba a gozar de ella a partir del día en que se producía el siniestro o, en su defecto, desde la fecha en que el asegurado presentara su solicitud para obtenerla. Este derecho se extinguía con la muerte del beneficiario o con su recuperación para el trabajo.

El Seguro de Vejez se proporcionaba a los obreros que habían dejado sus energías y su juventud en el trabajo y que por su edad avanzada, no podían seguir laborando. Se estableció que los asegurados que hubieran

cumplido 65 años de edad, tenían derecho a recibir una pensión aunque fueran inválidos.

El monto de la pensión proporcionaba al obrero viejo los medios necesarios para proveerle una honesta subsistencia, sin tener que recurrir al asilo o a la caridad pública. La cuantía básica de la pensión era proporcional al salario del asegurado y comprendía aumentos computados de acuerdo al número de semanas cotizadas.

Con el Seguro de Desocupación o Cesantía en Edad Avanzada se protegía a los trabajadores viejos que, sin ser inválidos y sin haber alcanzado la edad de 65 años, se encontraban sin empleo. En tal virtud, se establecía que los asegurados que hubieran cumplido 60 años de edad y se encontraran privados de trabajo remunerado, tenían derecho a percibir una pensión por vejez.

Sobre este punto, cabe recordar que la ley del Seguro Social era un código mínimo, por lo que no se contemplaba una protección más amplia.

El Seguro contra el Riesgo de Muerte protegía a las viudas y garantizaba a los huérfanos menores de edad, un refugio económico que los sustraía de la miseria y les permitía ser en el futuro hombres útiles a la sociedad. Este seguro proporcionaba a la esposa o concubina del asegurado, y a cada uno de los hijos menores de 16 años, pensiones con las cuales podían atender sus necesidades vitales. La cuantía era proporcional al número de deudos del trabajador fallecido.

Las pensiones de viudez no se concedían cuando el asegurado fallecía antes de que transcurrieran seis meses a partir de la fecha del

matrimonio, ni cuando al contraerlo, se estuviera percibiendo una pensión de invalidez, de vejez o de cesantía, ni tampoco cuando se contraía el vínculo después de haber cumplido el trabajador 60 años de edad, a menos que a la fecha de su fallecimiento hubieran transcurrido tres años de vida conyugal.

El disfrute de las pensiones de viudez y de orfandad comenzaba desde el día en que fallecía el trabajador asegurado y terminaba cuando la viuda o concubina contraía matrimonio, o cuando el o los huérfanos cumplían 16 años, ya que se consideraba que a esa edad podían sostenerse por sí mismos; o cuando falleciera el beneficiario.

Los patrones y los trabajadores en los seguros de invalidez, vejez, cesantía y muerte, tenían la obligación de cubrir las cuotas en forma proporcional, y la contribución del Estado para éstos seguros era la mitad del monto total de las cuotas pagadas por los patrones. (artículo 97 de la Ley del Seguro Social de 1943).

El cumplimiento del pago de las pensiones por parte del Instituto, se hacía posible mediante la inversión de los fondos que constituían las reservas, en forma tal que produjeran rendimientos capaces de solventar las obligaciones impuestas por el sistema de seguridad social.

Para lograr la finalidad antes señalada, los fondos de reserva debían invertirse en las mejores condiciones de seguridad, rendimiento y liquidez. Se exigía seguridad en la inversión para impedir que el IMSS sufriera pérdidas económicas o un desequilibrio financiero, ya que la inversión de las reservas se orientaba hacia la satisfacción de intereses de utilidad pública, por lo que se prefería una inversión que garantizara una mayor utilidad social; cosa que no sucedió.

Se encomendaba al Instituto el manejo de los fondos del Seguro Social, pues de esa forma los asegurados tenían mayores garantías en cuanto a la prestación de los servicios y de las pensiones por parte del sistema.

Un aspecto muy importante que es pertinente señalar, es que en la iniciativa de ley se manifestó que no se dejaba al cuidado de una institución fiduciaria el manejo de los fondos, porque los sectores directamente interesados en el Régimen del Seguro Social deben tener derecho a dirigir la realización de las inversiones, ya que son ellos los que con sus aportes integran los recursos económicos del sistema; además, un establecimiento bancario tendería, por su propia naturaleza, a realizar con los fondos del Seguro Social operaciones preponderantemente lucrativas, apartándose de este modo de una de las finalidades primordiales de la institución del seguro, que es encauzar las disponibilidades del sistema en obras de utilidad social.

La implantación progresiva del Seguro Social en el territorio nacional, fue hecha en un principio, mediante el establecimiento de Cajas Regionales, atendiendo a la situación geográfica, a las condiciones sociales y económicas de los estados y, particularmente, por áreas industriales.

El Seguro Social en 1943 representó una cuestión de primer orden en México, pues se colocó al obrero en posibilidad de recibir diversos servicios y prestaciones en caso de riesgos de trabajo, enfermedad, invalidez y vejez.

Atendiendo a la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, el Seguro Social se estableció con carácter obligatorio como un servicio público nacional, para garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo extendiéndolo al mayor número posible

de trabajadores. Otro principio adoptado desde la Ley de 1943 fue el de universalidad, relativo al campo de aplicación del Seguro Social y a la categoría de trabajadores económicamente activos amparados y asegurados por dicho régimen.

Posteriormente, el incremento demográfico, la continua transformación de la sociedad y la creciente complejidad de las relaciones de trabajo, condujeron a la evolución del derecho de la seguridad social, mejorándose las prestaciones y ampliándose constantemente la posibilidad de incorporar a sus beneficios a un número cada vez mayor de trabajadores, mediante los decretos de 1954, 1956, 1960, 1969, 1972 y 1973.

2.3 Segunda Ley de Seguridad Social (1973)

Es en 1973 bajo el régimen presidencial de Luis Echeverría Álvarez, cuando surge la nueva Ley del Seguro Social, con la cual se estableció el marco jurídico propicio para el avance de la seguridad social integral en México.

El proyecto que sirvió de base a la iniciativa fue ampliamente discutido por los representantes de los factores de la producción (trabajadores, empresarios y gobierno), y el hecho de que hayan coincidido en sus términos, revela el buen éxito de la política de desarrollo aplicada durante el período del gobierno en cuestión.

La iniciativa de reforma a la Ley de 1943, planteaba la necesidad de mejorar las prestaciones existentes y la introducción de otras, creando el seguro de guarderías en beneficio de las madres trabajadoras, aumentando el número de asegurados, abriendo la posibilidad para que nuevos sectores de la población se incorporaran voluntariamente al régimen obligatorio, estableciendo servicios de solidaridad social, reordenando preceptos dispersos para extender

los beneficios del sistema, estableciendo la revisión periódica de las pensiones e incorporando diversos procedimientos.

La reforma a la Ley del Seguro Social se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 1973, y entró en vigor el 1 de abril del mismo año. La nueva ley agregó a las ramas tradicionales de seguros que contemplaba la abrogada legislación de 1943, la relativa a guarderías para los hijos de las aseguradas, y agrupó a los demás seguros en tres ramos: I. Riesgos de Trabajo; II. Enfermedades y Maternidad; III. Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte; y IV. Guarderías.

Se extendieron de manera indiscutible los beneficios del régimen obligatorio, que en la ley de 1943, comprendió básicamente a los trabajadores asalariados y a otros grupos de la clase obrera, con la finalidad de incorporar paulatinamente a la mayoría de los mexicanos económicamente activos.

La Ley de 1973 fundamenta el principio solidario, en la que los trabajadores en activo con los jubilados o incapacitados, mediante el pago de pensiones con los fondos colectivos de reparto, los que tienen mayores ingresos proveen recursos para dar seguridad económica a aquellos que no los tienen, pagando éstos últimos cuando tienen entradas y recibiendo beneficios garantizados cuando las pierden.

La Ley del Seguro Social de 1973 sustituyó la terminología tradicional de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, por la de Riesgos de Trabajo, seguro que protegía tanto a un trabajador subordinado o independiente, como a un patrón individual.

La Ley de 1973 definía en su artículo 48 que los riesgos de trabajo son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en

ejercicio o con motivo del trabajo, y en virtud de lo anterior, los riesgos de trabajo pueden producir: Incapacidad Temporal, Incapacidad Permanente Parcial, Incapacidad Permanente Total y Muerte.

El asegurado que sufría un riesgo de trabajo tenía derecho a prestaciones en especie y en dinero. Las prestaciones en especie consistían en asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica; hospitalización; aparatos de prótesis y ortopedia; y rehabilitación. En cuanto a las prestaciones en dinero, si el riesgo incapacitaba al asegurado para trabajar, recibía un subsidio del 100% de su salario mientras durara su incapacidad o bien, hasta declarársele la incapacidad permanente, parcial o total. Al ser declarada la incapacidad permanente total, el trabajador tenía el derecho a recibir una pensión mensual equivalente al 70% de su salario de cotización. En el caso de que al asegurado se le dictaminara una incapacidad permanente parcial, tenía derecho a recibir una pensión mensual calculada conforme a la tabla de valuación del artículo 514 de la ley Federal del Trabajo, tomándose como base el monto de la pensión que correspondería a la incapacidad permanente total.

Si el riesgo de trabajo ocasionaba la muerte del asegurado, la viuda o concubina recibía una pensión equivalente al 40% de la que hubiese correspondido al trabajador por incapacidad permanente total. Con la reforma se mejoró la pensión de viudez, al elevarla del 36% al 40%.

Se amplió el disfrute de la pensión de los huérfanos que se encontraran totalmente incapacitados, hasta su recuperación para el trabajo, eliminándose el límite de 25 años que como edad máxima estipulaba la Ley de 1943, otorgándoles una pensión equivalente al 20% de la que hubiere correspondido al asegurado tratándose de incapacidad permanente total. Al mismo porcentaje de pensión tenía derecho cada uno de los huérfanos menores de 16 años y ésta se extinguía cuando el o los huérfanos cumplieran

los 16 años de edad. La pensión se extendería en caso de que los huérfanos mayores de 16 años y hasta los 25 años de edad, se encontraran estudiando en planteles del Sistema Educativo Nacional; y por último, si el huérfano lo era de padre y madre, menor de 16 años o hasta 25 años y estudiaba, la pensión se incrementaba de 20% a 30% de la que le hubiere correspondido al asegurado en caso de incapacidad permanente total.

Se instituyó que al término de las pensiones de orfandad, se otorgara al huérfano un pago adicional de tres mensualidades de la pensión que disfrutaba.

A falta de viuda, concubina o huérfanos con derecho a pensión, ésta se otorgaba a cada uno de los ascendientes que dependían económicamente del trabajador fallecido, en una cantidad igual al 20% de la pensión que hubiere correspondido al asegurado, en el caso de incapacidad permanente total.

Se amplió la cantidad pagada a los beneficiarios por gastos funerarios a dos meses de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, a la fecha de fallecimiento del asegurado.

En el ramo de los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, las pensiones otorgadas por el Instituto, tanto a los asegurados como a sus beneficiarios, mejoraron.

Para el seguro de Invalidez, el artículo 128 establecía que ésta existe "cuando el asegurado se halle imposibilitado para procurarse, mediante un trabajo proporcionado a su capacidad, formación profesional y ocupación anterior, una remuneración superior al 50% de su remuneración habitual que en la misma región reciba un trabajador sano de semejante capacidad,

categoría y formación profesional; que sea derivada de una enfermedad o accidente no profesionales o por defectos o agotamiento físico o mental, o bien cuando padezca una afección o se encuentre en un estado de naturaleza permanente que le impida trabajar.”

El estado de invalidez daba el derecho al asegurado de recibir una pensión temporal, en caso de existir recuperación para el trabajo, o una pensión definitiva, si la invalidez era permanente, así como asistencia médica, asignaciones familiares y ayuda asistencial.

Para gozar de las prestaciones de este seguro, el trabajador requería tener acreditado el pago de 150 semanas cotizadas y debía realizarse un estudio médico en el Instituto, que determinara el grado de invalidez, ya que, de acuerdo a éste, se establecería el porcentaje de la cuantía de la pensión, que podía calcularse de entre un 13% a un 80% del salario base de cotización.

Para tener derecho a las prestaciones del Seguro de Vejez, se requería que el asegurado haya cumplido 65 años de edad y tener reconocidas por el Instituto un mínimo de 500 cotizaciones semanales (art. 138, Ley del IMSS de 1973).

Las prestaciones otorgadas por este seguro consistían en una pensión mensual a cargo del Instituto, equivalente al 100% del salario promedio correspondiente a las últimas 250 semanas de cotización del trabajador; asistencia médica, asignaciones familiares y ayuda asistencial.

Para efectos del Seguro de Cesantía en Edad Avanzada, ésta existe cuando el asegurado queda privado de un trabajo remunerado después de los 60 años de edad (art. 143, Ley del IMSS de 1973). Por lo que, el

Instituto se obligaba a otorgar al trabajador que se encontrara en este supuesto, una pensión equivalente al 75% del 100% de la pensión de vejez que le hubiere correspondido al asegurado en caso de haber alcanzado los 65 años de edad, asistencia médica, asignaciones familiares y ayuda asistencial.

Al presentarse la Muerte del asegurado o del pensionado por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, el Instituto otorgaba a sus beneficiarios una pensión, ya fuere de viudez, orfandad o de ascendientes; así como ayuda asistencial a la pensionada por viudez, si así lo requería, y asistencia médica.

Pero para tener derecho a cualquiera de las pensiones que otorgaba el Instituto, el asegurado, al fallecer, debía tener reconocido un mínimo de 150 cotizaciones semanales (artículo 150 de la Ley del Seguro Social de 1973) o bien, que se encontrara disfrutando de una pensión de invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, y por supuesto era requisito fundamental que la muerte del asegurado o pensionado no se derivara de un riesgo de trabajo.

La pensión de viudez era igual al 90% de la pensión de invalidez, vejez o cesantía, que el pensionado fallecido disfrutaba; o de la que hubiere correspondido al asegurado en el caso de invalidez. El derecho al goce de dicha pensión comenzaba desde el día del fallecimiento del asegurado o pensionado, y terminaba con la muerte o nuevo matrimonio o concubinato de la viuda.

La pensión de orfandad del huérfano de padre o madre, era igual al 20% de la pensión que el asegurado estuviera disfrutando al fallecer o de la que le hubiere correspondido suponiendo el estado de invalidez. Si el huérfano lo era de padre y madre, la pensión equivalía al 30%. El derecho al goce de la

pensión comenzaba desde el día del fallecimiento y concluía hasta que el beneficiario cumpliera 16 años o hasta 25 años siempre y cuando estudiara o con su muerte.(artículo 156 de la ley del Seguro Social de 1973).

Con la última mensualidad de la pensión por orfandad, el huérfano recibía un finiquito equivalente a tres mensualidades de su pensión.

Si no existía viuda o concubina ni huérfanos, la pensión se otorgaba a cada uno de los ascendientes que dependían económicamente del asegurado o pensionado fallecido, por una cantidad igual al 20% de la pensión que gozaba el asegurado al fallecer, o de la que le hubiere correspondido en caso de invalidez.

Para mejorar la situación económica de los pensionados, se crearon las asignaciones familiares y la ayuda asistencial, ambas tendientes a la protección del núcleo familiar de los asegurados, puesto que su cuantía era proporcional al número de familiares a su cargo, e incluso, la ayuda asistencial la recibían aunque no tuvieran familiares que dependieran directamente de ellos.

Los beneficios que concedía la Ley del IMSS de 1973 (sin olvidar que todavía se aplicará su sistema de pensiones a cierto número de trabajadores), representó una mejor forma de elevar el nivel de vida de los trabajadores y alcanzar así una más justa distribución del ingreso. Además, se debe considerar que paralelamente a este esquema jurídico de reparto de beneficios definidos, se crearon otros organismos de seguridad social como el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo para la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE), entre otros, cuya finalidad es facilitar créditos a los trabajadores para la adquisición

de servicios, financiamientos para la compra de inmuebles, así como el fomento del ahorro entre los trabajadores, orientando el gasto familiar.

El 10 de febrero de 1992, el Ejecutivo Federal, a cargo del presidente Carlos Salinas de Gortari, envió al Congreso de la Unión una iniciativa de ley tendiente a reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social, con el propósito de crear y adoptar el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR); que tendría como finalidad constituir un fondo con aportaciones de las empresas destinado a cubrir las pensiones de los trabajadores en los casos de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

En la exposición de motivos de dicha iniciativa, el Gobierno de la República expresó estar consiente de la necesidad de mejorar la situación económica de los trabajadores al momento de su retiro, por lo que, se atendió a ésta situación aprobando el sistema de ahorro mencionado. Sin embargo, el hecho de introducir esta reforma en México se sustentó en el propósito de aumentar el ahorro interno del país, dando cumplimiento a lo previsto en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1990-1994, respecto a la importancia de desarrollar el ahorro contractual a través de la intermediación financiera; intentando imitar el sistema de capitalización individual de fondos implementado con cierta eficacia en varios países latinoamericanos, especialmente en Chile.

El 24 de febrero de 1992, se reformaron los ordenamientos reguladores del Seguro Social y del INFONAVIT, y se incorporó así un nuevo tipo de seguro denominado: de *Retiro*. Con ésta adición se pretendió mejorar los ingresos de los trabajadores que dejan de prestar un servicio remunerado y, principalmente, aumentar el ahorro interno para financiar mayor inversión y pasar de la fase de estabilización a la de crecimiento sostenido.

Cabe señalar que el seguro referido se basó en el modelo chileno de pensiones, pero se tuvo que adaptar a la realidad nacional, toda vez que no era factible sustituir un Sistema de Reparto por uno de Capitalización Individual, por ello se configuró un nuevo seguro que no reemplazó a los sistemas de previsión social mexicanos, sino que los complementó. Es decir, los trabajadores al momento de pensionarse obtenían adicionalmente a la pensión otorgada por el IMSS, el Seguro de Retiro, en el cual el organismo público mencionado no tenía intervención, pues era administrado y proporcionado por instituciones del sector financiero.

El Sistema de Ahorro para el Retiro inició sus operaciones en mayo de 1992, desde entonces se creó la cuenta individual de retiro, integrada por dos subcuentas: la del Seguro de Retiro y la del Fondo Nacional de la Vivienda. Las empresas elegían la institución bancaria que administraría los recursos de las cuentas individuales del SAR, que estarían a nombre de cada trabajador.

El Seguro de Retiro estaba a cargo de los patrones, los cuales se obligaban a realizar aportaciones bimestrales al Banco equivalentes al 2% del salario base de cotización de cada trabajador (con límite hasta 25 salarios mínimos), que se abonaban en subcuentas del seguro de retiro respectivas; siendo éstas aportaciones deducibles para las empresas y no acumulables a los ingresos de los trabajadores, por lo que se les liberaba del pago del impuesto sobre la renta, siempre y cuando las aportaciones voluntarias efectuadas por éstos últimos para incrementar su cuenta, no excedieran del 2% de su salario, ya que, en caso contrario, eran gravadas por el fisco.

El Banco de México actuando por cuenta del IMSS, invertía los fondos del SAR en créditos a cargo del Gobierno Federal, los cuales generaban intereses a una tasa real no inferior al 2% y no mayor al 6% anual,

pagaderos mensualmente, con la finalidad de que "el ahorro formado por los trabajadores a lo largo de su vida laboral no sólo mantuviera el poder adquisitivo, sino que lo incrementara en términos reales"³⁷.

Los bancos tenían derecho a cobrar a cada trabajador una comisión por el manejo y administración de su cuenta individual y los trabajadores tenían derecho a solicitar el traspaso de sus fondos a otra institución, mediante la comisión correspondiente, descontada del importe de los fondos objeto del traspaso. De igual manera, cada trabajador tenía derecho a solicitar a la institución de crédito o entidad autorizada, la transferencia de parte o la totalidad de los fondos de la subcuenta del seguro de retiro de su cuenta individual, a sociedades de inversión administradas por instituciones de crédito, casas de bolsa, instituciones de seguros o sociedades operadoras; con el objeto de obtener un rendimiento real superior, pero asumiendo el riesgo de que el mismo pudiera ser inferior. Tales sociedades de inversión requerían autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su organización y funcionamiento, en virtud de que eran entidades de nueva creación.

Los fondos disponibles en la subcuenta del seguro de retiro, podían retirarse de la institución bancaria en su totalidad bajo tres circunstancias: Cuando el trabajador cumplía 65 años de edad; cuando adquiría el derecho a disfrutar una pensión por cesantía en edad avanzada, vejez, incapacidad permanente total o incapacidad permanente parcial del 50% ó más; y a través de sus beneficiarios en caso de muerte. La entrega de los fondos se realizaba de dos formas: En la primera, el banco situaba el dinero en la entidad financiera que el trabajador designaba, a fin de solicitar la contratación de una

³⁷ MAYET VON VOLLENHOVEN, Eduardo, El Sistema de ahorro para el Retiro: Esperanza para nuevas generaciones, Comisión Nacional Bancaria, México, num. 8, marzo-abril de 1992, p. 30.

pensión vitalicia o un seguro de vida con una aseguradora privada; y la segunda opción consistía en entregar el monto referido al propio trabajador en una sola exhibición.

Tratándose de desempleo y de incapacidad temporal del trabajador, si la incapacidad se prolongaba más tiempo que el establecido por la ley, éste tenía derecho a que el banco le entregara por cuenta del IMSS, una cantidad no mayor al 10% del saldo de la subcuenta del seguro de retiro de su cuenta individual, con la finalidad de afrontar ese tipo de contingencias. No obstante, el retiro tan sólo podía realizarse una vez cada cinco años.

En caso de fallecimiento del trabajador, la institución de crédito o entidad financiera respectiva, entregaba a los beneficiarios que el titular señalaba para tal efecto, el saldo de la cuenta individual. A parte el IMSS otorgaba la o las pensiones correspondientes.

Por otro lado, se fusionó al SAR el Programa de Seguridad Social de Vivienda de los Trabajadores, con el objeto de que las reservas del mismo resultaran lo suficientemente líquidas como para invertir las y obtener un nuevo mecanismo que generara ahorro interno.

La subcuenta del Fondo Nacional de la Vivienda se integraba con las aportaciones bimestrales que efectuaban los patrones, equivalentes al 5% del salario base de cotización de cada trabajador (con límite hasta 10 salarios mínimos). Dichas aportaciones y los intereses generados por las subcuentas de vivienda, estaban exentos de impuestos.

Los recursos canalizados a la subcuenta de la vivienda en el Banco de México, no podían transferirse a sociedades de inversión, de tal suerte que

el rendimiento de los recursos estaba en función del remanente de las operaciones del INFONAVIT. Los fondos de ésta subcuenta se entregaban a los trabajadores por parte de la Institución de crédito que llevaba sus cuentas individuales de ahorro para el retiro, bajo los mismos casos y condiciones que en la subcuenta del seguro de retiro, mencionada con anterioridad; siempre y cuando no se hubiesen dispuesto como enganche de un préstamo.

Las instituciones bancarias que manejaban los recursos del SAR, se obligaban a entregar anualmente a los trabajadores, comprobantes personalizados y estados de cuenta, para informarles del manejo realizado en las subcuentas de retiro y de vivienda.

El Comité Técnico del SAR se encargaba del funcionamiento y organización del seguro, y estaba conformado por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, IMSS, Banco de México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y del INFONAVIT.

Las cuentas individuales del SAR, en realidad recibían el 7% del salario de cotización de los trabajadores; por lo que se considera que era adecuada la combinación del sistema de seguridad redistributivo, que cumple con los principios de equidad y solidaridad, sobre todo en nuestro país, donde las desigualdades son marcadas, con el modelo de capitalización; pues así los trabajadores podían aprovechar las bondades de ambos.

Pasando a otro punto, fue hasta el 22 de julio de 1994, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, mediante el cual se creó la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Dicha ley tenía como objeto fundamental establecer la coordinación entre dependencias, entidades,

instituciones de crédito y entidades financieras que participarían en los sistemas de ahorro para el retiro, creando para tal efecto, "la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuyo objetivo era establecer los mecanismos, criterios y procedimientos para el funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro, previstos en las leyes del IMSS, del INFONAVIT y del ISSSTE."³⁸ Sin embargo, la citada ley no hacía otra cosa que reglamentar, precisamente, las funciones, facultades y atribuciones de la CONSAR, en la vigilancia y supervisión sobre las instituciones de crédito, sociedades de inversión que manejaban las subcuentas de retiro y de sus sociedades operadoras; así como de cualquier otra entidad financiera que de alguna forma participara en los sistemas en comento, sin incluir de manera alguna, las reglas relativas a los mecanismos, criterios y procedimientos para el financiamiento propio del SAR.

Como consecuencia de lo anterior, el 28 de julio de 1995, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la CONSAR, a efecto de que el órgano desconcentrado referido contara con un marco normativo que determinara los aspectos operativos internos y las relaciones y responsabilidades de los cuerpos colegiados que lo integraban.

Pero definitivamente existía la necesidad de mejorar el funcionamiento del Sistema de Ahorro para el Retiro, de fomentar el ahorro interno para financiar el desarrollo económico y de emitir un nuevo ordenamiento legal, congruente con la Nueva Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995; por lo que se publicaron la nueva Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, el 23 de

³⁸ CONSAR, Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, México, 1999, artículos 1 y 2.

mayo de 1996, y el Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, del 10 de octubre de 1996, en el Diario Oficial de la Federación.

2.4 Creación de la Nueva Ley del Seguro Social (1995)

En enero de 1995, el presidente Zedillo hizo público su propósito de reformar la Ley del Seguro Social, para lograr el desarrollo de finanzas sanas y la viabilidad de los seguros, estimulando así su papel de promotor del empleo y la productividad, y se comprometió a realizar una reforma 'no privatizadora' llevada a cabo con el consenso de los trabajadores.

El 1 de noviembre de 1995, se presentó un proyecto al Presidente de la República, quien a su vez envió su propia iniciativa de ley el 9 de noviembre a la Cámara de Diputados, con la finalidad de derogar la Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 1973.

Así, en diciembre de 1995, surge la Nueva Ley del Seguro Social con la que se abroga la Ley del Seguro Social de 1973, con la nueva Ley que entró en vigor el 1 de julio de 1997, se dio impulso a la reforma financiera del IMSS, sustentada en la individualización de los fondos colectivos de pensiones y en su administración por parte de instituciones financieras privadas nacionales y extranjeras. El carácter público y obligatorio y los principios de solidaridad, universalidad, integralidad y redistribución, propios de la ideología pos-revolucionaria de la seguridad social; cuya finalidad ha sido garantizar el derecho de los trabajadores a una amplia protección, se pierden de dicha concepción.

La Nueva Ley del Seguro Social comprende en su artículo 11 los

seguros de: riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; y, guarderías y prestaciones sociales.

Esencialmente y por el tema de estudio, haré referencia a los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; con relación al seguro de cesantía en edad avanzada actualmente se requiere que el asegurado cumpla con un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales y tener más de sesenta años de edad para poder recibir su pensión, asistencia médica, asignaciones familiares y ayuda asistencial, en caso de que no pueda reunir esa cantidad de semanas de cotización, con un mínimo de setecientas cincuenta semanas tendrá derecho a las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, dándole la opción de seguir cotizando hasta cubrir las semanas necesarias para su pensión o entregándole el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición.

El ramo de vejez otorga a los trabajadores con sesenta y cinco años de edad una pensión, asistencia médica, asignaciones familiares y ayuda asistencial, siempre que tengan reconocidas un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales; y sólo otorga prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad si el trabajador no cumple con dichas semanas de cotización, pero tiene cotizadas un mínimo de setecientas cincuenta semanas.

El seguro de retiro se integra con la aportación patronal del 2% sobre el salario base de cotización, porcentaje que ahora se unifica a los seguros de cesantía y vejez, por lo que, se convierte en un seguro unificado que da lugar a un solo derecho: la integración de la cuenta individual en una AFORE, para contratar con una compañía de seguros una renta vitalicia y un seguro de sobrevivencia.

Hablando sobre las cuentas de ahorro para el retiro tenemos que actualmente es necesaria la intervención de varias instituciones como son: las Administradoras de Fondos para el Retiro, las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro, las Empresas Aseguradoras, entre otras. De tal suerte, la prima tripartita de 4.5% de los ramos del nuevo seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, se depositan de manera directa al sistema de las AFORE-SIEFORE para su administración, inversión y funcionamiento; y de manera indirecta también se destina una proporción de recursos de los seguros de riesgos de trabajo e invalidez y vida, pues aún y cuando éstos serán administrados por el IMSS, las pensiones que cubren los riesgos previstos en ambos seguros, deberán ser contratadas con las aseguradoras privadas.

De esta manera en la cuenta individual se depositan las cuotas obrero-patronales y estatal por concepto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como los rendimientos.

PATRON	2% de retiro y 3.15% para cesantía en edad avanzada y vejez.
TRABAJADOR	1.125% sobre el salario base de cotización, para cesantía en edad avanzada y vejez.
GOBIERNO	7.143% del total de las cuotas patronales por cesantía en edad avanzada y vejez y una cantidad equivalente al 5.5% del salario mínimo general para el D.F. por concepto de cuota social.

Por otro lado con la Nueva Ley del Seguro Social es necesario el uso de nuevos términos como son la pensión garantizada, que es aquella que el Estado asegura a quienes cumplan con los requisitos referentes a la vejez y

cesantía en edad avanzada, el monto constitutivo, que es la cantidad de dinero que se requiere para contratar los servicios de una empresa aseguradora y recibir una renta vitalicia o de sobrevivencia.

Un aspecto importante que hay que remarcar sobre el uso de las diferentes prestaciones que otorga la nueva Ley del Seguro Social como lo es la ayuda para gastos de matrimonio, tenemos que cada disposición que realice el trabajador respecto a su propia cuenta individual le va a disminuir en igual proporción sus semanas de cotización efectuadas, no importando que el trabajador lo reintegre a su cuenta con el paso del tiempo.

Con respecto al pago de cuotas y aportaciones los patrones que cuenten con 50 o más trabajadores deberán autodeterminar sus cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada, vejez e INFONAVIT; y para los patrones con menos de 50 trabajadores el IMSS emitirá una cédula para que se determinen las cuotas. Los patrones deberán proporcionar todos los datos sobre sus trabajadores para que las cuotas y aportaciones puedan individualizarse a favor de cada uno de ellos.

Con la nueva ley, en el caso de las pensiones, se individualizan los fondos colectivos; cada trabajador obtendrá beneficios y rendimientos dependiendo de la cantidad que aporten a su cuenta individual a lo largo de su vida activa, incluyendo la rentabilidad financiera de ésta, menos los gastos de administración que implique su manejo, el cual ya no estará a cargo del IMSS, sino que será una Administradora de Fondos para el Retiro la encargada de su gestión financiera hasta la etapa de su disfrute, donde a elección del trabajador, una aseguradora privada realizará los cálculos actuariales necesarios para llevar a cabo el pago de la pensión.

3. MARCO LEGISLATIVO DEL SISTEMA DE PENSIONES Y AHORRO PARA EL RETIRO.

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En el pasado el trabajo en general era regulado por la normatividad tradicional del derecho civil, el cual consideraba dicho esfuerzo como una mercancía más del mercado, la relación de trabajo se originaba en un contrato de compraventa o de alquiler de servicios, cuyas condiciones se dejaba al juego de las voluntades de los empresarios, ya que la mayoría de las veces eran de injusta explotación.

En un primer momento, cuando los accidentes y las enfermedades derivadas de la prestación de los servicios subordinados afectaron a los trabajadores, los empresarios fueron excluidos de toda responsabilidad y los trabajadores tuvieron que hacer frente a las consecuencias que traían consigo esos accidentes y enfermedades.

Finalmente, después del movimiento social de 1910 se fueron consagrando las leyes garantizadoras del disfrute de derechos mínimos para los mexicanos, aunque muchos años de esclavitud derivados del atraso y de la ignorancia no podían hacerse a un lado fácilmente por la existencia de un régimen que había prolongado en el mandato a un dictador.

Algunos de los cambios que se hicieron para lograr que nuestra constitución garantizara los derechos y la protección de los ciudadanos fueron las siguientes:

"El 12 de diciembre de 1912, el presidente Venustiano Carranza expidió un decreto en donde se ordenaba la promulgación y vigencia, durante

la lucha, de leyes y medidas encaminadas a establecer un régimen de igualdad entre todos los mexicanos.”³⁹

En 1914 al triunfo de la Revolución, se estableció el principio del estado de servicio social, con lo que surgió la obligación de organizar a la sociedad en una estructura que permitiera la protección de los débiles.

En 1916 se instaló el Congreso Constituyente de Querétaro, en el que se expidió la Carta Magna, cuyo propósito fue actualizar las normas de la Constitución expedida en 1857; fue entonces que “se integró el artículo 123 el cual se apegaba al artículo 5 de la Constitución de 1857.”⁴⁰

El artículo 123 en su texto original disponía: “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....

XXIX. Se consideran de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.”⁴¹

Doce años más tarde, el 6 de septiembre de 1929 se modificó la fracción XXIX para señalar de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, la cual debería comprender seguros de invalidez, de vida, de

³⁹ BRICEÑO RUIZ, Alberto, Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, Harla, México, 1987, p. 81.

⁴⁰ *Ibidem*, p.82.

⁴¹ *Idem*.

cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos.

En ese mismo año otra importante reforma fue la de la fracción X del artículo 73 constitucional, facultando al Congreso de la Unión para legislar en materia de trabajo.

"En 1942 se adicionó la fracción XXXI, misma que se reformó en 1962⁴²", la cual señala que corresponde a las autoridades de los Estados la aplicación de las leyes del trabajo en sus respectivas jurisdicciones, pero concede competencia exclusiva a las autoridades federales en los asuntos relativos a determinadas ramas de la actividad-económica.

"En 1962 se reformó la fracción II del apartado A"⁴³ que regula el trabajo nocturno, insalubre o peligroso con respecto a mujeres y menores, la fracción III que señala la edad mínima de los menores trabajadores, la fracción VI relativa a los salarios mínimos generales o profesionales; y las fracciones XXI y XXII relativas a la estabilidad en el empleo y al pago de indemnizaciones.

"El 14 de febrero de 1972 se reformó la fracción XII del apartado A"⁴⁴ del artículo 123, la cual establece que la obligación de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas se cumpla mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda.

Actualmente el artículo 123 se divide en dos apartados el "A"

⁴²TEODOMIRO GONZALEZ Y RUEDA, Porfirio, Previsión y Seguridad Sociales del Trabajo, Limusa, México, 1989, p. 75.

⁴³Ibidem, p. 76.

⁴⁴Idem.

para trabajadores subordinados y el apartado "B" que establece las bases del trabajo burocrático federal, no estableciendo las bases de trabajo burocrático municipal ni local. Así las fracciones que hacen referencia a la Seguridad Social de los trabajadores subordinados son:

"II. ... Quedan prohibidas: las labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de las diez de la noche, de los menores de dieciséis años.

III. Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de catorce años. Los mayores de ésta edad y menores de dieciséis, tendrán como jornada máxima la de seis horas

...

V. 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 descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos

...

XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas

...

Además, en esos 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, instalaciones de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.

XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes del 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 el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.

XV. El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a 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 la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas

...

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

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

...

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 por despedirse 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.

XXIX. 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 servicio de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares."⁴⁵

Esta última fracción es en principio la base constitucional de la Seguridad Social ya que es la que hace referencia tanto a la Ley del Seguro Social como a los seguros que engloba; sin embargo todas las fracciones mencionadas detallan las condiciones de seguridad en que los trabajadores deben laborar, y establecen prohibiciones y obligaciones a los patrones para proteger en su mayoría a los menores y a las mujeres embarazadas. Es de esta manera como los derechos de seguridad y salud se fueron plasmando en nuestras leyes e ir logrando una mejor previsión y seguridad sociales en el trabajo.

3.2. Ley Federal del Trabajo

El 6 de septiembre de 1929 cuando se modificó la fracción XXIX del artículo 123 también se le otorgaron facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia laboral, reservando a las autoridades locales la competencia para su aplicación con las excepciones consignadas.

El entonces presidente de la República "el Licenciado Emilio Portes Gil presentó un proyecto de Código Federal del Trabajo"⁴⁶, el cual una vez estudiado por el Congreso de la Unión se convirtió en la Primera Ley Federal del Trabajo de 1931.

⁴⁵ Constitución de 1917, edición 2000, Porrúa, México, 2000, artículo 123.

⁴⁶ MORENO PADILLA, Javier, Régimen fiscal de la seguridad social y SAR, Themis, México, 1994, p. 10.

En dicha Ley de 1931 se consignaron los derechos y obligaciones de los trabajadores y patrones, además se incluyeron disposiciones de previsión y seguridad social en donde se definió lo que es un riesgo de trabajo y se dispuso como obligación del patrón indemnizar tanto al trabajador como a su familia. Otro punto muy importante de esta Ley fue que se crearon autoridades del Trabajo, con una organización tripartita como las Juntas de Conciliación y Arbitraje, con el fin de lograr la armonía y confianza entre los factores de la producción.

Para 1962 se logró regular el derecho de los trabajadores a la participación en las utilidades de las empresas, la reglamentación de los procedimientos ante las juntas de conciliación, y se les otorgó a las entidades la facultad de aumentar o disminuir las Juntas de Conciliación y Arbitraje según sus necesidades.

Los grandes cambios que se dieron en materia laboral fueron las causas para que se revisara la Ley de 1931 y así surgió la actual Ley Federal del Trabajo en 1970.

A partir de ésta ley se considera al trabajo como un derecho y un deber social, y se convierten en irrenunciables las garantías y derechos de la clase laborante. Además se introdujeron importantes avances en materia de seguridad social, con respecto a los riesgos de trabajo.

Hasta el día de hoy la Ley Federal del Trabajo, clasifica a los riesgos de trabajo como "los accidentes y enfermedades a los que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo."⁴⁷

⁴⁷ Ley Federal del Trabajo, edición 2000, Alco, M artículo 473.

El artículo 474 define a los accidentes de trabajo como "todas aquellas lesiones orgánicas o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte, producida repentinamente en ejercicio, o con motivo del trabajo, cualesquiera que sean el lugar y el tiempo en que se preste, incluyendo aquellos que se produzcan al trasladarse el trabajador de su domicilio al trabajo y de éste a aquel".

Como enfermedad de trabajo define en su artículo 475 como "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".

Los riesgos de trabajo son, incuestionablemente, un punto de seguridad social y no un aspecto laboral, pues constituyen una contingencia; la diferencia de aplicación entre éstas dos materias es que si el patrón afilió, oportuna y debidamente al trabajador en el régimen de seguridad social administrado por el IMSS, a éste organismo le corresponde responder conforme a la ley del Seguro Social; en caso contrario, se aplicará la Ley Federal del Trabajo en contra del patrón.

Por otro lado, los riesgos de trabajo pueden producir en el organismo del trabajador afectado diversos efectos: incapacidad temporal, incapacidad permanente parcial, incapacidad permanente total y muerte. Dichos efectos originan un conjunto de obligaciones a cargo de los patrones, las que son de un enorme costo, debiendo pagar la asistencia médica y quirúrgica que el accidente o la enfermedad ameriten, la rehabilitación, la hospitalización, los medicamentos y el material de curación, los aparatos de prótesis y los de ortopedia y, además, el monto de las indemnizaciones correspondientes.

Tratándose de una incapacidad temporal el patrón debe cubrir al trabajador su salario íntegro desde el primer día de la inhabilitación, en el caso de incapacidad permanente parcial, la indemnización consistirá en el pago del tanto por ciento que fija la tabla de valuación de incapacidades, calculado sobre el importe que debería pagarse si la incapacidad hubiese sido permanente total, tomando el tanto por ciento que corresponda entre el máximo y el mínimo establecidos; si el riesgo produce una incapacidad permanente total el importe indemnizatorio será el equivalente a 1095 días de salario; y finalmente, por muerte, dos meses de salario por gastos de ayuda funeraria y 730 días de salario.

Otra de las importantes adiciones a la Ley de 1970 se encuentra la que establece la obligación a cargo de los patrones de organizar cursos de capacitación profesional que permita elevar el nivel de vida y productividad del trabajador, y prevenir riesgos de trabajo.

Por último, para hacer una valuación de las enfermedades en que recaigan los trabajadores, la Ley Federal del Trabajo incluye dos tablas o listados, una de enfermedades y otra de incapacidades. La primera esta referida a las enfermedades que la experiencia indica que en determinados tipos de trabajos es usual que aparezcan en los trabajadores; la segunda comprende una evaluación del cuerpo humano, señalando un mínimo y un máximo de valor de cada una de sus múltiples y muy diversas partes. (artículos 513 y 514 de la Ley Federal del Trabajo).

3.3 Nueva Ley del Seguro Social respecto al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez

Los antecedentes de la Ley del Seguro Social y de las instituciones de seguridad social en México son muy diversos, entre los primeros están las sociedades mutualistas que trataron de auxiliar económicamente a sus agremiados en casos de enfermedad, invalidez o muerte; pero finalmente, dichas sociedades fracasaron ya que los ingresos de la clase trabajadora eran bajos.

"En 1912 el presidente Obregón elaboró un proyecto para la creación de lo que denominó el seguro obrero el cual debía estar a cargo del Estado."⁴⁸

En 1925, se elaboró un nuevo proyecto sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, en donde se proponía la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social.

En el mismo año, el general Plutarco Elías Calles expidió la Ley de Pensiones Civiles de Retiro, la que protegía a los empleados públicos y a sus familiares, otorgando seguros de vejez, riesgo profesional, inhabilitación producida por enfermedad general y ayuda para gastos funerarios.

"En 1928 se creó, el seguro federal del maestro, cuya finalidad era ayudar a los deudos y familiares de los maestros, en los casos de defunción."⁴⁹

Con las reformas a la Constitución en 1929 se consideró de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social. Fue hasta 1938 cuando el

⁴⁸ TEODOMIRO GONZALEZ Y RUEDA, Porfirio, Previsión y Seguridad Sociales del Trabajo, Op. cit, p. 79.

⁴⁹ *Ibidem*, p, 80.

licenciado Ignacio García Téllez, quien era el titular de la entonces Secretaría del Trabajo, elaboró un proyecto de Ley del Seguro Social, el cual después de ser presentado y analizado, finalmente en enero de 1943 se publicó en el Diario Oficial de la Federación.

Con ello, se garantizó el otorgamiento de los seguros contra accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, enfermedades no profesionales y maternidad, invalidez, vejez, y muerte, y cesantía involuntaria en edad avanzada, a toda persona que se encontrara vinculada a otra por una relación de trabajo.

Con el transcurso del tiempo fueron aumentando las necesidades básicas del sector laborante del país, lo que llevó a ampliar y mejorar las instalaciones y servicios de seguridad social realizando diversas reformas a la Ley.

Treinta años más tarde, con la finalidad de que la norma jurídica evolucionara a la par de la sociedad y cubriera sus necesidades, entró en vigor la Nueva Ley del Seguro Social de 1973.

En dicha Ley se amplió la protección y se agregó la obligación de proporcionar el seguro de guarderías, quedando de la siguiente manera: Riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, y guarderías. Este último servicio en principio quedó a cargo de los patrones, sin embargo, más tarde se determinó que dicho servicio debía ser proporcionado por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Como se puede observar hasta este momento no se encontraba previsto ningún seguro que hablara de retiro, lo único que podemos encontrar

era con respecto a los seguros de vejez y cesantía en edad avanzada.

Fue en febrero de 1992 cuando se reformaron los ordenamientos reguladores del Seguro Social, y se incorporó un nuevo tipo de seguro denominado "de retiro", con lo que se pretendió mejorar los ingresos de los trabajadores que dejan de prestar un servicio remunerado.

El mencionado Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), inició sus operaciones en mayo de 1992, en ese entonces la cuenta individual de retiro estaba integrada por dos subcuentas únicamente: la del seguro de retiro y la del Fondo nacional de la Vivienda; las empresas elegían la institución bancaria que administraría los recursos de las cuentas individuales del SAR; el Banco de México actuando por cuenta del IMSS, invertía los fondos del SAR en créditos a cargo del Gobierno Federal, y los trabajadores podían retirar parte o la totalidad de los fondos de la subcuenta del seguro de retiro para transferirlos a sociedades de inversión administradas por instituciones de crédito, casas de bolsa, o instituciones de seguros.

Finalmente, en 1995 se creó la Nueva Ley del Seguro Social en donde se adicionan varios conceptos y sociedades financieras para hacer frente al nuevo seguro de Retiro que se agrega a la Seguridad Social. Esto es, actualmente el régimen obligatorio comprende los seguros de: riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; y guarderías y prestaciones sociales.

Esta Ley entró en vigor el 1 de julio de 1997, pero sus resultados se conocerán alrededor del año 2020 cuando los trabajadores que estén cotizando en el nuevo sistema de pensiones obtengan el número de semanas de cotización y la edad necesaria para ser reconocidos por el Instituto del Seguro

Social, y entonces sabremos si en realidad pueden terminar su vida tranquilamente al lado de su familia al contratar una renta vitalicia.

Entre los cambios que surgieron con el nuevo sistema de pensiones encontramos que ahora los trabajadores eligen la Administradora de Fondos para el Retiro que más les convenga, dichas sociedades tienen la obligación de invertir los fondos de las cuentas de la mejor forma canalizándolos al desarrollo nacional; aumentaron las semanas de cotización para el seguro de cesantía en edad avanzada y vejez a 1250 mínimo y, el gobierno garantiza una pensión mínima que aumente conforme se incrementen los precios además de dar una cuota social diaria a cada cuenta individual.

Así la cuenta individual de retiro está integrada por tres subcuentas: retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, INFONAVIT y aportaciones voluntarias; las cuales se manejarán en un solo estado de cuenta que las AFORES enviarán de menos una vez al año al domicilio del trabajador.

Por último, respecto a la vigilancia del buen desempeño del nuevo sistema de pensiones y el adecuado comportamiento de las AFORES, corresponde a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro la supervisión y aplicación de sanciones y la CONDUSEF proteger y defender al trabajador.

3.4 Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro

A consecuencia de la existencia de la Nueva Ley del Seguro Social, se necesitaba emitir un nuevo ordenamiento legal que fuera acorde a dicha ley, que supliera la acción de la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, la cual sólo hacía referencia a las funciones, facultades y atribuciones de la CONSAR y no incluía ningún precepto con respecto a

mecanismos y procedimientos para el funcionamiento del sistema de ahorro.

De esta manera en mayo de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Nueva Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Esta Ley tiene por objeto regular el funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro y sus participantes.

Dentro de sus artículos dispone que la coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro están a cargo de la Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro.

A diferencia de la anterior Ley para la Coordinación de los sistemas de Ahorro para el retiro, la actual Ley si incluye preceptos respecto al funcionamiento del nuevo sistemas de pensiones, ya que nos habla tanto de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, entre los que encontramos a las Administradoras de Fondos para el Retiro, las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro y las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR; señalando de cada una de estas su finalidad, objeto, requisitos para poder operar como tal, así como sus prohibiciones y derechos.

Contiene también un capítulo que hace referencia a la cuenta individual, en donde se explica desde la apertura de la misma hasta los movimientos que puede llegar a realizar el trabajador, como son los traspasos de una administradora a otra como la solicitud de los estados de cuenta adicionales que podrán pedir en cualquier tiempo.

Así también señala los criterios y procedimientos que se seguirán cuando se encuentre que alguna operación no está realizada en los términos de

las disposiciones normativas aplicables. Entre dichos criterios y procedimientos se encuentran la intervención administrativa y la intervención gerencial.

Hablando de la intervención administrativa nos señala que se llevará a cabo directamente por el interventor, quien realizará los actos necesarios para cumplir los objetivos que se señalen. Y la intervención gerencial se llevará a cabo directamente por un interventor gerente y al iniciarse ese proceso administrativo se entenderá con el funcionario o empleado de mayor jerarquía de la sociedad intervenida.

Otro de los capítulos hace referencia a las sanciones administrativas que pueden imponerse por el incumplimiento a las normas previstas en las diferentes leyes de seguridad social de las que he estado hablando en el transcurso de mi investigación, en lo relacionado con los sistemas de ahorro para el retiro, por parte de las instituciones de crédito, las administradoras, las sociedades de inversión, las empresas operadoras y las empresas que presten servicios complementarios o auxiliares directamente relacionados con los sistemas de ahorro para el retiro.

Dichas sanciones serán con multas que van desde doscientos días de salario hasta diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, las cuales las impondrá la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Incluye también en uno de sus capítulos los delitos que serán sancionados con prisión, los cuales serán perseguibles a petición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de las instituciones afectadas reguladas por dicha ley, o de quien tenga interés jurídico.

Por último, establece que la acción penal en los delitos previstos en dicha Ley, prescribirá en tres años contados a partir del día en que la Secretaría o las Instituciones tengan conocimiento del delito y del delincuente, y si no tienen ese conocimiento, en cinco años que se computarán a partir de la fecha de la comisión del delito. Además deja abierta la opción de aplicar las reglas del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal.

Así, la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro engloba las principales disposiciones para la protección del ahorro de los trabajadores y regula la actividad de las Instituciones que se encargan del manejo de los sistemas de ahorro para el retiro. Dicha Ley deja sin efecto la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el retiro publicada el 22 de julio de 1994.

4. PROPUESTAS DE CAMBIO A LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL

El actual sistema de pensiones es una gran interrogante, hasta el día de hoy sólo conocemos, que a partir de 1997 los trabajadores eligieron la Administradora de Fondos para el Retiro de su agrado y conveniencia de acuerdo con lo que en su momento ofrecían, ya que a partir de esa elección éstas serían responsables de su dinero.

A partir de entonces, hubo una gran movilización de las Administradoras que habían obtenido la autorización de la CONSAR para funcionar como tal, ya que querían lograr acaparar el más posible número de ahorradores; los trabajadores aún no sabían que beneficios les iba a traer este cambio de sistema, pero era necesario que escogieran una de las AFORE.

En esencia, existen únicamente cuatro ventajas que se pueden resumir de la siguiente manera:

La primera radica en que cada asegurado tiene el derecho de abrir una cuenta individual en la AFORE de su elección, la cual debe informar periódicamente a cada afiliado a través de estados de cuenta, los movimientos que se realicen durante el año inmediato anterior; situación que no se dio con el seguro social, ya que a los trabajadores se les informaba el monto ahorrado destinado a sus pensiones hasta el final de su vida laboral.

En segundo término, los trabajadores gozan de un beneficio que no se contemplaba en la ley anterior; hago referencia a la posibilidad de efectuar aportaciones voluntarias en cualquier momento a la subcuenta destinada para ese fin, y así, aumentar los recursos del fondo que se utilizará para financiar la pensión.

La tercera ventaja consiste en que en el caso de que los asegurados no cumplan con los requisitos establecidos en la nueva ley en materia de pensiones, el dinero ahorrado en sus cuentas individuales deberá ser entregado a dichos trabajadores.

Por último, la cuarta ventaja aunque no será permanente, deriva de la opción que tienen los trabajadores afiliados al IMSS a partir del primero de julio de 1997, de permanecer por un plazo máximo de cuatro años en la cuenta concentradora que tiene el Seguro Social en el Banco de México, la que invertirá sus recursos sin riesgo alguno. Además los asegurados tendrán tiempo suficiente para analizar bien las propuestas de cada una de las trece AFORES y decidir cual es la que más les conviene.

Actualmente existen "trece administradoras autorizadas entre todas ellas han logrado captar un total de 16'776,209 trabajadores, esta cantidad fue registrada hasta el mes de julio de 2000, lo cual según las proyecciones de la CONSAR, corresponde al 79.24% del total de trabajadores susceptibles de afiliarse de los cuales el 60.20% son activo."⁵⁰

Hablando de un trabajador que haya comenzado a cotizar en el IMSS a partir de 1997 si siempre se mantiene activo podrá retirarse en el año 2022 cumpliendo con las semanas de cotización que son requeridas por la nueva ley del seguro social en sus artículos 154 y 162, así en el supuesto de que dicho trabajador haya empezado a trabajar teniendo 25 años su retiro podría ser a los 50 años de edad cumpliendo con el número de cotizaciones requeridas; sin embargo, para obtener todos los servicios de seguridad social debe cubrir el requisito de la edad señalada en la ley, entonces dicho trabajador tendría que seguir laborando hasta cumplir 60 años de edad. Por

⁵⁰ CONSAR, Boletín informativo SAR, bimestre noviembre-diciembre, México, 1999, p 9

otro lado, si tomamos en cuenta que actualmente el promedio de vida en los hombres es de 70 años y de las mujeres de 80 años, tenemos que de diez a veinte años dicho trabajador tendrá que vivir con la pensión que reciba, y su vida dependerá de que los recursos acumulados durante ese tiempo sean suficientes para contratar una renta vitalicia y obtener el pago necesario para poder llevar una vida cómoda.

Con respecto al procedimiento que se va a seguir al momento del retiro de una persona, se tomara en cuenta si empezó a cotizar antes o después de la entrada en vigor del nuevo sistema de pensiones.

Si el trabajador comenzó a cotizar antes de 1997, podrá elegir entre los beneficios de la ley anterior y los definidos en el sistema actual.

Si empezó a cotizar después de 1997 hasta ahora se dice que tendrá los beneficios de la AFORE. Sin embargo, existen empresas aseguradoras que pretenden hacer competencia a las AFORES manejando las pensiones de cesantía y vejez, ya que actualmente están manejando pensiones por viudez, orfandad, ascendencia e invalidez.

Como resultado de la investigación realizada propongo los siguientes cambios:

4.1 Modificaciones a los préstamos que obtiene el trabajador de los recursos de su cuenta de retiro

El artículo 198 de la nueva Ley del Seguro Social establece que "la disposición que realice el trabajador de los recursos de su cuenta individual,

por cualquiera de los supuestos previstos en esta Ley, disminuirá en igual proporción las semanas de cotización efectuadas”.

Este artículo protege los fondos de las cuentas individuales, pero limita a sus titulares a disponer de ellos en caso extremo, ya que además de disminuirle sus semanas de cotización no las restituye si el trabajador paga en determinado tiempo el préstamo.

Lo que significa que por ejemplo, si un trabajador utilizara una cantidad de dinero de su fondo para pagar una deuda éste perdería el número de cotizaciones que fueran equivalentes al monto económico requerido por él, no siendo restituidas a pesar de que devolviera el monto; perjudicándolo de por vida, ya que tendría que trabajar años extras para reponer la antigüedad perdida.

Dicho préstamo no se aplica para el caso de ayuda para gastos de matrimonio, ya que la cantidad de dinero proviene de la cuota social aportada por el Gobierno Federal y su monto será el equivalente a 30 días de salario mínimo general que rija en el Distrito Federal; siempre que cumpla con un mínimo de 150 semanas de cotización.

Mi propuesta a este respecto es que se debería permitir que los trabajadores pudieran usar su dinero con más confianza y libertad, permitiéndoles regresarlo a la cuenta en un determinado tiempo antes de restarles sus semanas de cotización.

Así el artículo 198 podría señalar que la disposición que realice el trabajador de los recursos de su cuenta individual será de un máximo de 30% de su ahorro total, el cual deberá cubrir en un plazo de 90 días naturales. En caso de que el trabajador no cumpla con la disposición anterior se le

disminuirá en igual proporción las semanas de cotización efectuadas. La mencionada disminución se calculará dividiendo el monto acumulado de los recursos de la cuenta individual entre el número de semanas cotizadas hasta el momento de realizarse la disposición de dichos recursos. El monto retirado se dividirá entre el cociente resultante de la operación y el resultado se le restará a las semanas cotizadas.

4.2 Disminución de semanas de cotización para la obtención de beneficios

Los artículos 154 y 162 de la Ley del Seguro Social vigente respecto al seguro de cesantía en edad avanzada y vejez establecen que para tener derecho al goce de las prestaciones, se requiere que el asegurado tenga reconocidas un mínimo de 1250 semanas de cotización, esto es, hubo un aumento de más del 100% en el mínimo de semanas exigidas en la Ley de 1973.

Este aumento de semanas obliga a que los trabajadores se mantengan más tiempo en activo para poder contar con todas las prestaciones que otorga la Ley, que son:

- Pensión,
- Asistencia médica,
- Asignaciones familiares,
- Ayuda asistencial.

Haciendo referencia a los requisitos del mínimo de semanas de cotización y a la edad, doy los siguientes supuestos:

- a) Si el trabajador cumple 60 o 65 años de edad, pero no tiene reconocidas las

1250 semanas de cotización, tendrá que trabajar más tiempo para lograr el total de las prestaciones, lo que no sucedía con la Ley de 1973, ya que exigía un mínimo de 500 semanas de cotización.

- b) Si el trabajador cumple 60 o 65 años de edad, pero no cumple con las 1250 semanas y sin embargo, tiene cotizadas un mínimo de 750 semanas tendrá derecho a las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad.
- c) Si el trabajador cumple con sus 1250 semanas de cotización, pero apenas tiene 50 años de edad, tendrá que seguir laborando hasta llegar a la edad de 60 o 65 años para poder obtener el total de las prestaciones. Excepcionalmente podrá pensionarse antes de cumplir la edad establecida siempre y cuando la pensión que se le calcule en el sistema de renta vitalicia sea superior en más del 30% de la pensión garantizada (art. 158 de la Ley del Seguro Social).
- d) En el mismo supuesto anterior en donde el trabajador cumple con las 1250 semanas de cotización, pero tiene 50 años de edad, si por cualquier motivo llegara a perder su empleo el IMSS lo consideraría como un desempleado, el cual contará durante las ocho semanas posteriores con los derechos de asistencia médica y maternidad, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, pero no podrá obtener una pensión y en caso de necesitar dinero podrá retirar de su subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez la cantidad que resulte menor entre 75 días de su propio salario base de cotización de las últimas 250 semanas o el 10% del saldo de la propia subcuenta (art. 191 de la Ley del Seguro Social). Además de que éste retiro solo podrá efectuarlo cada 5 años.

En éste último supuesto se trata de una persona que ya tiene 50 años, por lo que le va a ser difícil conseguir un nuevo empleo, y si a eso le sumamos que no se encuentre en la excepción del artículo 158 de la Ley del Seguro Social, lo que quiere decir que ese trabajador para poder seguir

alimentándose y seguir alimentando a su familia, tendrá que pedir un préstamo a los recursos que tenga en su cuenta individual, y al hacerlo le informarán que aparte de que sólo le pueden hacer un préstamo por desempleo una vez cada cinco años, también le dirán que la disposición de esos recursos la harán disminuir en igual proporción a las semanas de cotización, por tanto, el trabajador no podrá pensionarse.

Todo esto trae como resultado la necesidad que tienen las personas de empezar su vida activa laboral a temprana edad y que aún cumpliendo con los requisitos de la Ley, si su monto no le es suficiente para que continúe su vida desahogadamente tendrá que seguir laborando.

Mi propuesta en este sentido es que se haga una reducción a las 1250 semanas de cotización, lo cual lo considero excesivo porque hace que el trabajo sea obligatorio hasta una edad de 65 o 70 años aproximadamente; y por otro lado que le permitan a los trabajadores acceso de forma más libre a los recursos de su retiro, por lo que respecta al artículo 158 de la Ley del Seguro Social.

4.3 Estructura de comisiones por administración de las cuentas individuales

En la Ley del Seguro Social no hay ningún precepto que hable de la forma en que se podrá cobrar a los trabajadores por la administración de sus recursos.

Es en el artículo 37 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro donde se establece que "las Administradoras sólo podrán cobrar a los

trabajadores las comisiones con cargo a sus cuentas individuales y a las aportaciones voluntarias."⁵¹

Las comisiones se pueden cobrar de las siguientes formas:

- 1) Sobre saldo.- Sobre el valor de los activos administrados.
- 2) Sobre flujo o aportación.- Sobre las cuotas y aportaciones recibidas al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, excluyendo la cuota social.
- 3) Combinación de ambos.- Sobre saldo y sobre flujo.
- 4) Por cuota fija.- Por servicios adicionales:
 - Expedición de estados de cuenta adicionales
 - Consultas adicionales
 - Reposición de documentos de la cuenta individual
 - Pago de retiros programados
 - Depósitos y retiros de la subcuenta de ahorro voluntario.

Se dejó a la libre decisión de las AFORES el hecho de cobrar uno o dos tipos de comisión, pocas cobran solo la comisión sobre flujo y las demás incluyen más de dos tipos de comisión.

AFORES	Sobre flujo (%)del SBC	Sobre saldo(%) ²	Sobre rendimiento real (%)
Banamex aegon	1.70	-	-
Bancomer	1.68	-	-
Bancrecer Dresdner	1.60	0.50	-
Bital	1.68	-	-
Garante	1.63	0.50	-
Inbursa	-	-	33.00
Principal	1.35	0.75	-
Profuturo GNP	1.67	0.70	-

⁵¹CONSAR, Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, México, 1999, artículo 37 p. 29.

Santander Mexicano	1.70	1.00	-
Sólida Banorte Generali	1.45	1.00	-
Tepeyac	1.60	0.15	-
XXI	1.50	0.20	-
Zurich	1.45	0.50	-

Por su parte, los trabajadores tienen el derecho a traspasar su cuenta individual de una AFORE a otra, una vez transcurrido un año desde su afiliación a las AFORES, o bien cuando las administradoras modifiquen su régimen de inversión o la estructura de comisiones, así como en el caso de que la AFORE sea fusionada o entre en estado de disolución.

Las AFORES corren el riesgo de perder trabajadores afiliados debido a la inconformidad de éstos con los servicios que presta.

En caso de Bancomer su comisión es del 1.68% sobre el flujo dependiendo del sueldo base mensual de cada trabajador y por cada año bajara hasta llegar a 1.63%, esta es una de las comisiones más bajas que se manejan en las AFORES.

La publicidad de las AFORES esta totalmente opuesta a lo que se establece en los contratos. Por un lado se habla de ahorrar para tener la seguridad de ingresos suficientes para una vida holgada en el momento del retiro laboral, en tanto que, en el contrato el trabajador autoriza a la administradora que sus ahorros se inviertan en instrumentos de riesgo. Las AFORES no garantizan que habrá utilidades, lo que significa que las aseguradoras no podrán demandar a las administradoras en caso de que sus ahorros desaparezcan por malos manejos e inversiones.

La propuesta en este aspecto seria que la ley dispusiera el tipo de comisión que cobrarían las administradoras de manera uniforme y no dar la

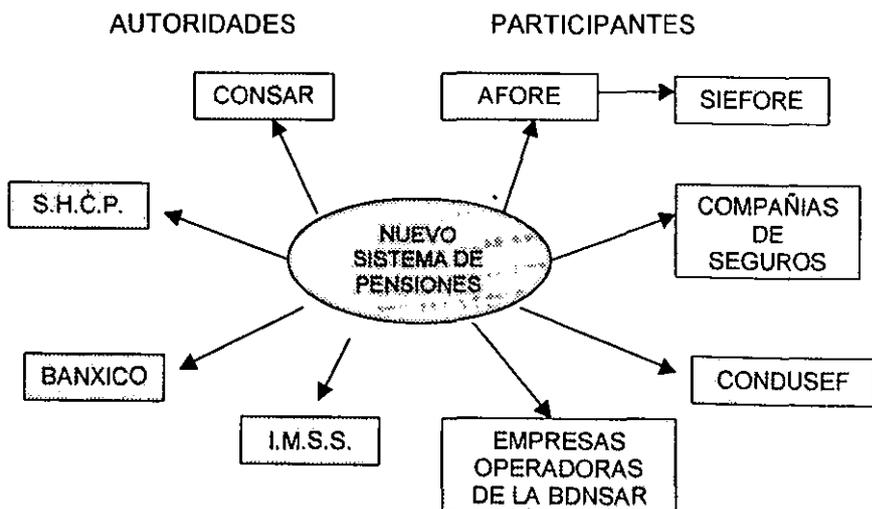
libertad de que cobren dos o hasta tres diferentes comisiones; y la competencia recayera en el monto del rendimiento que cada una pudiera otorgar a sus trabajadores.

4.4 Creación de una nueva forma de administrar el nuevo sistema de pensiones

El nuevo esquema de pensiones es esencialmente privatizador y deja sin efecto el principio solidario de la seguridad social. De un modelo de reparto con beneficios definidos y administrado directamente por IMSS, se pasa a uno de capitalización individual, manejado por el sector privado.

El Estado tan solo se limita a garantizar una pensión mínima a los asegurados que no tengan el dinero suficiente para contratar una renta vitalicia y un seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios.

En el manejo del sistema de pensiones actual intervienen las siguientes autoridades y participantes:



CONSAR.- Vigila el buen desempeño del Nuevo Sistema de pensiones, ejerciendo una estricta supervisión y aplicando sanciones cuando sea necesario.

S.H.C.P.- Supervisa a patrones y AFORES.

BANXICO.- Administra la cuenta concentradora a nombre del I.M.S.S., y supervisa algunas operaciones.

I.M.S.S.- Fiscaliza patrones y prestaciones.

AFORE.- Administran los recursos depositados en las cuentas individuales de los trabajadores afiliados al I.M.S.S.

SIEFORES.- Acumulan los ahorros de cada trabajador y los invierte de manera segura, buscando que queden protegidos en su valor adquisitivo.

COMPAÑIAS DE SEGUROS.- Se encargarán de administrar las rentas vitalicias.

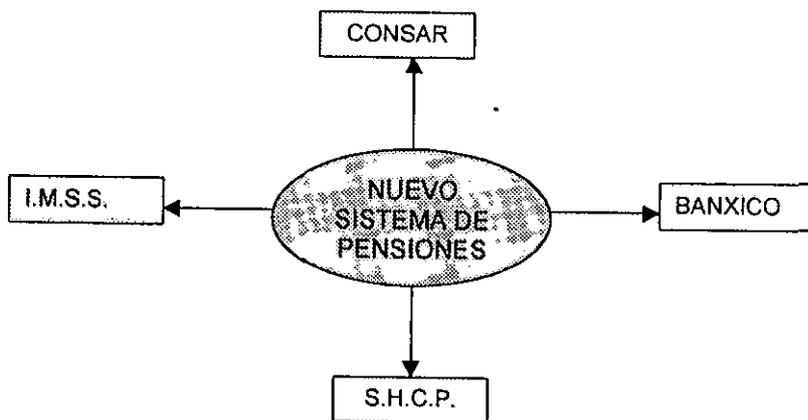
EMPRESA OPERADORA.- Administra la Base de Datos Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

CONDUSEF.- Promueve, asesora, protege y defiende los derechos e intereses de las personas que reciben servicios por parte de las entidades que conforman el sistema financiero de nuestro país.

Por tanto, considero que no era necesario dejar en manos de varios grupos financieros nacionales y extranjeros el ahorro de los trabajadores. Si no que hubiera bastado con la participación de Instituciones de Gobierno, y no dejar en manos de distintas instituciones las cuentas de los

trabajadores; de manera tal que se pudiera dar un respaldo en forma más segura.

En el siguiente esquema explicaré los órganos que consideró deberían intervenir solamente en el manejo del nuevo sistema de pensiones:



CONSAR.- Vigilando el buen desempeño del sistema de pensiones y aplicando sanciones cuando sea necesario.

S.H.C.P.- Supervisando a los patrones y al I.M.S.S.

I.M.S.S.- Fiscalizando a los patrones y supervisando el otorgamiento de prestaciones y pensiones.

BANXICO.- Administrando los recursos de las cuentas individuales de los trabajadores afiliados al I.M.S.S.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- La naturaleza de los cambios realizados a la Ley del Seguro Social, en particular el esquema de pensiones es esencialmente privatizadora; de un modelo de reparto con beneficios definidos y administrado directamente por el Instituto Mexicano del Seguro Social, se pasa a uno de capitalización individual manejado por el sector privado, vulnerando el principio fundamental de solidaridad de la seguridad social, el cual trataba de poner en un plano de igualdad económica a los trabajadores.

SEGUNDA.- Los únicos que tienen seguridad económica serán las administradoras, ya que los trabajadores al firmar su contrato autorizan a las administradoras a que inviertan en instrumentos de riesgo sus ahorros, no dando garantía alguna para asegurar al menos una parte de las cuentas individuales.

TERCERA.- El estado financiero del Instituto Mexicano del Seguro Social no se ha caracterizado por permanecer en condición de liquidez y la calidad de los servicios ha sido baja; pero por otro lado, el Gobierno Federal no esta garantizando el derecho de los trabajadores a la seguridad social al dejar la inversión de las cuentas individuales en manos de agentes privados que se caracterizan por desenvolverse lucrativamente; por lo que considero que el IMSS debe cambiar su sistema para poder manejar las cuentas y otorgar las mismas ventajas a todos sus pensionados.

CUARTA.- El monto de la pensión de cada trabajador al final de su vida laboral resulta incierto, pues dependerá del volumen de las aportaciones en su cuenta individual, de las tasas de interés y de la deducción de los costos de administración impuestos por las AFORES, entre otros factores sobre los cuales los trabajadores no tienen ningún control.

QUINTA.- De aquí en adelante será más difícil satisfacer los requisitos que marca la Ley del Seguro Social, dejando en desventaja a la mayoría de los trabajadores que perciben menos de tres salarios mínimos ya que al momento de poder retirarse el dinero que reciban no alcanzará a cubrir el tiempo que les quede de vida, particularmente por la inestabilidad en los empleos, la falta de información a cerca del manejo de sus cuentas individuales, y la estrechez en el mercado de trabajo.

BIBLIOGRAFIA.

AMEZCUA ORNELAS, Norahenid, Guía práctica de la AFORE y el nuevo SAR, tercera edición, Sicco, México, 1997, 71 pp.

ARAUJO AGUILAR, José, AFORES guía básica, Mc. Graw Hill, México, 1997, 137 pp.

ARCE CANO, Gustavo, De los Seguros Sociales a la Seguridad Social, Porrúa, México, 1972, 733 pp.

BENEJAM, D., María Antonieta, Historia del Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS, México, 1980, 319 pp.

BERSTEIN J., Solange, MACIAS M., Osvaldo, El sistema chileno de pensiones, Limusa, México, 1996, 197 pp.

BRICEÑO RUIZ, Alberto, Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, Harla, México, 1993, 188 pp.

CARDENAS GUTIERREZ, Carlos, Estudio práctico sobre SAR, AFORES y SIEFORES, ISEF, México, 1998, 303 pp.

COLMENARES M., Ismael, GALLO T, Miguel Angel, Cien años de lucha de clases en México (1876-1976), Tomo 1 y 2, Quinto Sol, México, 1990, 372 y 374 pp, respectivamente.

CUEVA, Mario de la, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, cuarta edición, TOMO II, Porrúa, México, 1995, 317 pp.

DE BUEN L., Néstor, Seguridad Social, Porrúa, México, 1995, 234 pp.

KENNETH TURNER, México Bárbaro, tercera edición, Quinto sol, México, 1985, 197 pp.

LA CASA GARCIA, Rafael, Los fondos de pensiones, Marcial Pons, Madrid, 1997, 562 pp.

MACIAS SANTOS, Eduardo y Javier Moreno Padilla, El sistema de pensiones en México dentro del contexto internacional, Themis-Coparmex, México, 1993, 184 pp.

MORENO PADILLA, Javier, Régimen fiscal de la seguridad social y SAR, segunda edición, Themis, México, 1994, 370 pp.

NARRO ROBLES, José, La Seguridad Social Mexicana en los albores del siglo XXI, segunda edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 155pp.

PALMERO, Olga, Financiamiento y extensión de la Seguridad Social en América Latina, IMSS, México, 1981, 125 pp.

ROBLEDO SANTIAGO, Edgar. Epistolario de la Seguridad Social, México, 1976, 372 pp.

ROMELINA ROQUEÑI, Felipe, El artículo 123, México, V Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, 1974.

RIEGEL, Robert, Seguros generales principios y práctica, Compañía Editorial Continental S.A., México, 1965, 1183 pp.

ROUAIX, Pastor. Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política, Comisión Nacional Editorial del CEN del PRI, México, 1984, 305 pp.

RUIZ MORENO, Angel Guillermo, Las AFORE, Porrúa, México, 1997, 149 pp.

SANCHEZ VARGAS, Gustavo. Orígenes y Evolución de la Seguridad Social en México, UNAM, México, 1962, 136 pp.

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA, Seguridad Social, Mexicano, Dirección General de Estudios Administrativos, Colección Seminarios, Num. 2, México, 1976, 292 pp.

TEODOMIRO GONZALEZ Y RUEDA, Porfirio, Previsión y Seguridad Sociales del Trabajo, Limusa, México, 1989, 525 pp.

ZEDILLO, Ernesto, Las AFORES fortalecen el ahorro interno y protegen los recursos de los trabajadores, Presidencia de la República, México, 1998, 11 pp.

ZERTUCHE MUÑOZ, Fernando, Historia del IMSS (Los Primeros Años 1943-1944), IMSS, México, 1980, 319 pp.

LEGISLACION.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, edición 2000, Porrúa, México, 2000, 147 pp.

Ley Federal del Trabajo, edición 2000, Alco, México, 2000, 245 pp.

Ley del Seguro Social, edición 2000, Alco, México, S.A., 2000, 171 pp.

Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, CONSAR, México, 1999, 92 pp.

FOLLETOS

NUEVO SISTEMA DE PENSIONES, Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada Vejez y su funcionamiento, México, AFORE BANCOMER S.A de C.V., 2000, 15pp.

NUEVO SISTEMA DE PENSIONES, Cuenta Individual, Cuotas y Aportaciones, México, AFORE BANCOMER S.A de C.V., 2000, 15pp.

NUEVO SISTEMA DE PENSIONES, Estado de Cuenta, México, AFORE BANCOMER S.A de C.V., 2000, 7pp.

DE AFORES BANCOMER INFORMA, México, 2000.

CON EL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES NO TE ROMPAS LA CABEZA, México, CONSAR, 1996, 12pp.

QUE ES LA CONDUSEF, México, 1999, 12pp.

GUIA DEL SISTEMA DE PENSIONES PARA LOS TRABAJADORES AFILIADOS AL I.M.S.S., México, CONSAR, 32pp.

BOLETIN INFORMATIVO SAR, Bimestre noviembre-diciembre 1999, México, CONSAR, 52 pp.

V: b
7/12/11