



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**CREACIÓN DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD SOCIAL.
POR UN SISTEMA UNIVERSAL DE SEGURIDAD SOCIAL.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO
DE LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

P R E S E N T A :

RUBÉN PONCE DE LEÓN CHÁVEZ.

ASESOR: RAMIRO CARRILLO LANDEROS

CIUDAD UNIVERSITARIA.

MÉXICO 2005



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIA:

A mis padres principalmente. Rubén, Elvia, por encauzarme por el buen camino, sacrificando horas de sueño, dedicando el 1000% de su tiempo en sus hijos. Este trabajo es de ustedes más que mío.

A mis hermanas: Rocío, Janeth, por estar siempre conmigo en las buenas y en las malas, por saber que la cosecha de triunfos es mayor cuando se siembra en familia, por ser como son y porque el torrente escarlata que compartimos es uno sólo dividido en tres personas.

A mis abuelitos, Concepción Sotelo, Ma. de la Luz Mendoza (in memoriam), Aristeo Ponce de León (in memoriam), Santos Chávez (in memoriam), porque sin raíces fuertes no se puede crecer.

A mis familiares en general porque sin familia el ser humano está incompleto.

A Luz por fortalecerme en el momento justo.

Y a mi Alma Máter, la Universidad Nacional Autónoma de México.

AGRADECIMIENTOS:

A mi asesor, Maestro Ramiro Carrillo Landeros, por darme el coraje, valor e impulso inyectados para con ello acceder al ejercicio de la profesión, por sus invaluable comentarios y apoyo a la realización de este proyecto y por ser un representante ejemplar de una de las mejores universidades del planeta.

A mis sinodales por toda su paciencia y sabias observaciones y por compartir parte de sus conocimientos, en esa loable vocación de servir a la humanidad.

Dr. Jorge Lumbreras Castro.

Maestro. Mario Luis Fuentes Alcalá.

Maestro Carlos Hernández Alcántara.

Maestro Miguel Ángel Márquez Zárate.

A mis compañeros de trabajo y de trinchera -ejemplos del servicio público honesto, dedicado y entregado- quienes apoyaron en todo momento la elaboración de este trabajo; por darme la posibilidad de aprender que ser egresado de nuestra alma máter es no solo un gran orgullo sino una gran responsabilidad.

A los amigos que creen en mí, e hicieron manifiesto su apoyo moral, que aún sin mencionarlos (por temor a omitir alguno), expreso mi más sincero reconocimiento, recordando juntos nuestro himno de batalla:



¡GOYA, GOYA, CACHÚN CACHÚN RA RA
CACHÚN CACHÚN RA RA
GOYA, UNIVERSIDAD!

ÍNDICE:

	Pág.
Introduccion.	
Capítulo 1 Marco Teorico Conceptual	
1.1 El Estado	7
1.1.1 El Estado Renacentista	10
1.1.2 El Estado Iusnaturalista	13
1.1.3 El Estado Contemporáneo desde la Perspectiva de Bobbio	18
1.2 La Administración Publica	22
1.2.1 Escuelas del Pensamiento Administrativo	23
1.2.2 Escuela Clasica	23
1.2.3 Escuela Neoclasica	25
1.2.4 Escuela Moderna	28
1.3 Relacion de la Administracion Publica con la Seguridad Social	31
Capítulo 2 Diagnostico de la Seguridad Social	
2.1 Gobierno y Administracion Publica Mexicana	34
2.1.1 Conformacion del Estado Mexicano	34
2.1.2 Organizacion del Estado Mexicano	35
2.1.2.1 Poder Ejecutivo	37
2.1.2.2 Poder Legislativo	39
2.1.2.3 Poder Judicial	40
2.2 La Seguridad Social	41
2.2.1 Antecedentes	43
2.2.2 Fundamento Constitucional	58
2.2.3 Organizacion de la Seguridad Social	60
2.2.4 Administracion de la Seguridad Social	61

2.3 Situación de los Servicios de Seguridad Social	62
2.3.1 Sistema de Pensiones	67
Capítulo 3 Pronóstico de la Seguridad Social en México	74
3.1 Contexto Social, Económico y Político	76
3.1.1 Situación Financiera	82
3.1.2 Efectos de las Reformas de Seguridad Social	88
3.2 Aspectos Fiscales de las Reformas al Sistema de Pensiones	95
3.2.1 El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR)	94
3.2.2 Las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE)	102
3.3 Seguridad Social Estratificada	107
Capítulo 4 Propuestas	112
4.1 Creación de la Secretaría de Seguridad Social	114
4.1.1 Fundamentos	118
4.1.2 Marco Legal	120
4.2 Organización y funcionamiento de la Secretaría.	121
4.2.1 Misión	122
4.2.2 Visión.	122
4.2.3 Funciones.	123
4.3 Sistema Universal de Seguridad Social	130
4.3.1 Propuestas de normatividad desde la Secretaría al Sistema de Pensiones.	133
4.3.2 Creación del Sistema de Prestaciones Económicas y Desarrollo Productivo.	136
4.3.3 Propuestas de normatividad desde la Secretaría en materia de Desarrollo Productivo.	139
4.3.4 Propuestas para el manejo de las prestaciones económicas a través del BANFIDE.	143

Conclusiones	150
Anexos	151
Bibliografía	154

INTRODUCCIÓN:

El Estado es el ente regulador y mediador del conflicto social. El ser humano, dinámico y transformador de su medio, lo dota de poderes que permiten su convivencia con todos los actores que lo componen dirigiendo sus esfuerzos a la obtención del bien común, mediante su representación física que es el gobierno y las instituciones, a través de las cuales orienta sus esfuerzos a alcanzar progreso, equidad y justicia, acordes con su dinámica poblacional y ritmo de cambio. Por medio de la administración pública se realizan las adecuaciones a las formas en que se proporcionan los servicios públicos a todos los miembros de la sociedad, en cualesquier régimen en que ésta opere, parlamentarismo, república federal, centralista, presidencialista u otra.

Esta, como responsable de la aplicación y gestión de los recursos públicos en ocasiones presenta deficiencias derivadas de la falta de planeación. En la mayoría de los países, subdesarrollados resulta más evidente lo cual provoca presiones internacionales orientadas a la re-evaluación de sus sistemas programas y proyectos de gobierno. Siendo uno de sus rubros más importantes el de la seguridad social, por la cual se buscan alternativas para reformar los sistemas de protección en materia laboral, la mayoría de las veces sin la realización de las reformas estructurales necesarias para avanzar en las modificaciones en materia, lo cual condena al fracaso cualquier intento por mejorar las condiciones de vida de la población a la que se dirigen las propuestas de cambio.

Sin embargo, la creciente dependencia de modelos supranacionales como los impuestos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, orillan a los gobiernos a impulsar reformas sin considerar las condiciones sociales o económicas particulares de cada nación. Todo ello en el contexto de

globalización y de nuevo orden social por lo que un reto importante al que se enfrenta actualmente México es, no sólo la creación sino el mantenimiento de programas sociales con fondos públicos limitados y escasos recursos humanos, en servicios públicos como la salud, prestaciones económicas, pensiones, vivienda, los cuales se ofrecen de manera deficiente y con la erogación de altos costos no sólo financieros sino también con grandes repercusiones sociales. La Seguridad Social, es no solo el conjunto de seguros, prestaciones y servicios sino un compromiso ético del Estado con sus integrantes para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, nace en el siglo XIX en Alemania y se consolida en el siglo XX en todo el mundo, en ese entorno mundial es a partir de 1948 con la Declaración Universal de Derechos Humanos que la seguridad social es un derecho humano.

A partir de este razonamiento, se decidió iniciar una investigación a través del análisis de los seguros, prestaciones y servicios que se ofrecen a los trabajadores en materia de seguridad social, a través de las diferentes instituciones que alienta el Estado y algunos organismos dependientes de universidades públicas enfocándose fundamentalmente en el análisis de la política social del manejo de las pensiones en el país. En dicho estudio, se detectó que no existe un marco legal concentrador del ahorro de los trabajadores en una sola cuenta (independientemente del estatus laboral del mismo, público o privado), por lo que resulta necesario advertir que las formas actuales de operación se ven seriamente influidas por las grandes firmas bancarias tanto internacionales como nacionales, quienes por el lado de los trabajadores de la iniciativa privada, son quienes manejan los recursos pensionarios en cuentas individuales a través de las Administradoras de Fondos para el Retiro, (AFORE).

En el caso de los trabajadores al servicio del Estado, aún se cuenta con el esquema de solidaridad social, situación que impide la portabilidad de las

aportaciones de los trabajadores entre el esquema público y el privado. Ello limita la posibilidad de movilizar los recursos pensionarios de un ámbito al otro. Se detecta por ejemplo, que las repercusiones de las reformas políticas, la carencia del conocimiento y de herramientas políticas y administrativas pueden dejar sin eficacia a los esfuerzos más cuidadosamente planificados, cayendo en el error de tratar de resolver todos los problemas sociales sin la correcta estimación de las implicaciones derrochando los recursos en acciones de poca monta y que no arrojan beneficios concretos al país, olvidando que la seguridad social es aspiración de todos los mexicanos, lo que la convierte en mandato constitucional en su artículo 123, donde se establece que las autoridades emanadas de la voluntad popular deben aplicar todas las medidas necesarias para su cumplimiento.

En la actualidad, no existe un organismo que regule, norme, coordine, señale y establezca las políticas sociales en materia de seguridad social y estas se limitan solamente a la aplicación de las leyes reglamentarias del mandato constitucional establecido en el artículo 123 apartados “A y “B”. La diferencia en las políticas públicas se percibe en las distintas formas de aportar los seguros, prestaciones y servicios de las también diferentes instituciones de seguridad social. Es en ese sentido, que en este trabajo, se pretende analizar una pequeña parte del maremágnum que representa el estudio de la seguridad social, al abordar el tema de la creación de una Secretaría de Estado que en tales circunstancias concentre un organismo financiero donde se integren todas las aportaciones de los trabajadores en materia de pensiones.

Todo ello, a partir del desarrollo de la presente investigación donde se detectó un universo de cerca de 764 tesis registradas en las distintas bibliotecas con que cuenta la Universidad Nacional Autónoma de México, además de diversas publicaciones, libros, ensayos, revistas e informes que arriban al tema a partir

de diversos mecanismos de análisis y de estudio pero ninguna con el enfoque de la creación de una secretaría de Estado. Por lo cual el enfoque presentado en este documento se considera innovador dado que los estudios prevalecientes abordan el tema de manera distinta, resultando necesario acercarse al estudio de la seguridad social a partir de principios científicos orientados a la comprobación de la siguiente hipótesis:

- La creación de una secretaría de Estado, que regule, norme, coordine, y capacite a las instituciones de seguridad social existentes en la República, que cuente con un organismo financiero de utilidad pública que concentre los fondos pensionarios en una cuenta universal para el retiro, podría generar una mejor administración de los servicios a los trabajadores a partir de la generación de una cuenta única de los recursos para el retiro y mayores sinergias orientadas al fomento productivo de los fondos pensionarios.

Para la comprobación de esta hipótesis se utilizó el método científico inductivo y deductivo a partir de la división sistemática del conocimiento en 4 capítulos donde se señala un marco teórico, un diagnóstico, un pronóstico, una propuesta y las conclusiones. La investigación pone especial énfasis en las políticas públicas referentes a las pensiones además de proponer la creación de un organismo público normativo en materia. En cuanto primer capítulo, se señalan las bases teórico filosóficas que dan origen al Estado desde la etapa primitiva, renacentista, iusnaturalista, y contemporánea, el gobierno y la definición de lo que es la administración pública, así como las diferentes escuelas del pensamiento administrativo, clásica, neoclásica y moderna. Así como la relación de la Administración Pública con la Seguridad Social.

En el capítulo segundo se expone el diagnóstico de la seguridad social mexicana comenzando por el análisis del gobierno y administración pública mexicanos, la conformación y organización del Estado Mexicano, detallando las funciones, obligaciones y responsabilidades de los tres poderes de la unión, el legislativo, el ejecutivo y el judicial. Posteriormente se trata el estudio de la seguridad social, desde el tiempo de los aztecas hasta su evolución a nuestros días, su definición, fundamento legal, sus formas de organización así como su administración. Donde además se analiza la situación de los servicios de seguridad social, estableciendo las condiciones en que opera el sistema de pensiones y su situación financiera actual.

En el capítulo tercero, se expone el pronóstico, donde se señala el aspecto social, económico y político que explican la importancia de la seguridad social en nuestro país. Se menciona en ese mismo apartado, la situación financiera y los efectos de las reformas en materia. Algunas cifras muestran aspectos que se podrían originar de continuar con la tendencia de las modificaciones a la seguridad social, poniendo especial atención en las condiciones sociales, económicas y políticas del país. Por lo que se hace énfasis en los aspectos fiscales derivados de las reformas al sistema de pensiones, analizando desde el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) y las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE). Para abocarse al análisis de la estratificación de los servicios y prestaciones de la seguridad social en los distintos grupos poblacionales, particularmente aquellos de la iniciativa privada y del sector público.

En el capítulo cuarto, se desarrolla la propuesta de la presente investigación a través de la Secretaría de Seguridad Social a partir del desarrollo de las funciones integradas en el diagrama de organización, su misión, visión, razón de ser y estructura orgánica hasta el nivel de Dirección General, señalando los

motivos de su creación así como los fundamentos legales, políticos, sociales y administrativos, estableciendo además los lineamientos orientados a alcanzar la concentración universal de los fondos pensionarios de seguridad social y los mecanismos de operación de este nuevo organismo público.

Se agrega un apartado a manera de conclusión donde se comprueba la hipótesis planteada al inicio de la investigación, incluyendo además, una bibliografía básica, hemerografía, y de sitios de Internet utilizados. En ese sentido, se considera pertinente destacar que debido a la complejidad del tema se realizaron distintas visitas al IMSS, ISSSTE y algunos organismos de seguridad social con sede en nuestro país así como a la Universidad Autónoma Metropolitana plantel Azcapotzalco donde se tomó un curso de administración de seguro social con el fin de conocer las diferencias entre las formas de operación entre el manejo de las aportaciones y recursos entre los servidores públicos y aquellos de la iniciativa privada.

Resulta necesario destacar que con el presente esfuerzo no se pretende realizar una nueva y revolucionaria teoría del sistema de seguridad social, sin embargo sí se señala como aspecto particular una propuesta técnica para resolver un problema como es el manejo de los recursos pensionarios a través de un banco para el financiamiento y desarrollo del país, que de acuerdo con el particular punto de vista de quien escribe debería ser una forma de mejorar los niveles de vida de la población mexicana de cara a un mejor futuro como nación fuerte y vigorosa que enfrente los nuevos retos de la globalización con una mirada más humana y de mejores resultados.

*“La victoria es tan sólo
un tallito que asoma
pero esta lluvia patria
le va a hacer mucho bien*

*creo que la victoria estará como yo
ahí nomás germinando
digamos aprendiendo a germinar”*

*(...) y la victoria crecerá despacio
como siempre han crecido las victorias.”*

Mario Benedetti.

CAPÍTULO I.

MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL.

1.1 El Estado.

El Estado es resultado de un proceso lento y gradual de organización, basado en la inteligencia, que dota al hombre de ventajas que no tienen los demás animales: Esto es, el dominio y transformación del hábitat a su voluntad y conveniencia para satisfacer sus necesidades. El hombre necesita de sí mismo para sobrevivir ante un mundo hostil; ante esa necesidad, surge la cohesión y un elemento distintivo de los humanos que es el espíritu gregario. *“El hombre primitivo, es esencialmente individualista, pero un día, y por causas externas, necesita agruparse para hacer frente a las graves dificultades que provienen de otros grupos. Al principio, las relaciones intergrupales, son soportables; persiste la felicidad natural: las cabezas de familia organizan tareas comunes: caza, pesca, y se reparten el fruto de su trabajo. Se guiaban por la costumbre, no por la ley. La primera célula, modelo de todas las posteriores, es la familia¹(...)”*

¹ Rousseau, Jean Jacques, “El Contrato Social”, Barcelona 1993, Ed. Altaya. 180 pp.

Estas características, forman parte de la columna vertebral que permitió le permitió ir desarrollándose en un ambiente cada vez más complejo donde se aportan elementos sustanciales de su organización, de acuerdo con Rousseau en su texto del Contrato Social, y Engels se menciona a la familia y se considera que esta es la agrupación más sencilla y natural en la cual un ser humano puede consistirse en parte de un algo: La sociedad.² El Estado se puede dividir en 3 grandes etapas, según Engels:

- **Salvajismo:** *Período en que predomina la apropiación de productos naturales enteramente formados; las producciones artificiales del hombre están destinadas, sobre todo a facilitar esa apropiación.*
- **Barbarie:** *Período de la ganadería y de la agricultura y de la adquisición de métodos de creación más activa de productos naturales por medio del trabajo humano.*
- **Civilización:** *Período en que predominan la modificación de productos naturales; las producciones artificiales del hombre están destinadas a satisfacer otras necesidades más complejas.*³

La cultura griega, cuna de occidente, es la primera que muestra cierto desarrollo de lo que hoy se conoce como Estado. Ello gracias a la *Polis*, como forma de organización básica. La Polis se basaba en reglas bastante claras de convivencia, *“Cada polis tenía su propio Derecho, (...) En opinión de los griegos, las autoridades debían dictar sus sentencias con fundamento en una intuición de la justicia, sin encontrarse demasiado obstaculizadas por normas legisladas. (...) entre los dorios, que destrozaron la civilización griega original, encontramos una organización por clanes (genos, plural genea), grupos de familias reunidas en torno a un Basileus (plural basileis), descendiente directo de algún*

² Engels, Federico. “El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado”. México. 1992, 4ª. Reimpresión. Editores Mexicanos Unidos, Pág. 30.

³ Idem.

*pretendido ascendiente común. Cuando varios clanes se organizan en una polis (plural poleis), el jefe del clan más importante se convierte en Basileus de la polis, o sea en rey. (...)*⁴

Las bases aportadas por la cultura griega y posteriormente la romana, dan lugar al Estado Moderno, el cual surge con la expansión de las monarquías europeas entre los siglos XVI y XVIII. A partir de ese momento, se consideró que la expansión de los mercados y la protección de los intereses comerciales, debía ser el eje orientador de las políticas de todo grupo social organizado. Las monarquías europeas practicaron el Mercantilismo con el objeto de enriquecer y fortalecer el poder. Dicha política fue apoyada por la burguesía, quienes eran en conjunto una clase sobresaliente y de los principales beneficiarios de los grandes movimientos económicos y de comercio. Cada época del mercantilismo tuvo sus variaciones y sus características propias dependiendo tanto de las regiones donde se practicaba como del clima y de la ubicación geográfica de las ciudades y de los burgos. España, Inglaterra, Francia y Holanda fueron de las primeras naciones en formarse basadas en el comercio y la expansión.

Una de las características principales del mercantilismo fue la acumulación de metales preciosos, preferentemente el oro y la plata. Entre los pensadores más reconocidos de la época encontramos a Juan de Mariana, Juan Bodino, Juan Bautista Colbert, Thomas Mun y William Petty⁵ quienes proponían el fomento de las exportaciones y la disminución gradual de las importaciones, el impulso del comercio, la existencia de instituciones reguladoras de la circulación monetaria y la creación de casas de moneda y cambio, la creación de sociedades comerciales y anónimas, billetes de banco y bolsas de valores, un mayor

⁴ Florís Margadant, Guillermo, "Panorama de la Historia Universal del Derecho". México 1998, Ed. Miguel Ángel Porrúa. Pág. 60.

⁵ Rodríguez et al. "Historia Universal", México 1996. Ed. Limusa Pág. 48.

proteccionismo económico buscando el saldo favorable en la balanza comercial y sobre todo una gran expansión comercial.⁶

1.1.1 El Estado renacentista.

En el periodo renacentista se aportan nuevas formas de organización y pensamiento en la sociedad. Tales son:

- a) *El paso de la Alta Edad Media a la Edad Moderna.*
- b) *El intento de recuperar las formas más que los contenidos de la cultura grecorromana.*
- c) *Aparición de un nuevo estilo de vida, más paganizante y libre.*
- d) *Una fuerte inquietud científica y artística, fruto en parte, de una mayor observación de la naturaleza.*
- e) *Crisis de los valores morales y de la Teología y exigencia de una nueva lectura de la Biblia.*
- f) *Rebeldía contra la autoridad establecida, sobre todo contra la religiosa, y auge de la autoridad de la ciencia.*
- g) *Cambios sociales y políticos importantes: del feudalismo a la burguesía.⁷*

Fue importante la separación entre poder religioso y poder político y uno de los principales promotores de esta separación fue Erasmo de Róterdam quien trató de proponer una reforma a la iglesia a través del diálogo así como Tomás Moro quien fue decapitado por negarse a reconocer a Enrique VIII como cabeza suprema de la iglesia. Moro, promovió una reforma profunda, pero al enfrentarse al poder eclesiástico y al político, no sólo fue expulsado sino

⁶ Ibid. Pág. 49.

⁷ Arnau et. Al. "Temas y Textos de Filosofía", México 1993, Biblioteca de Orientación Universitaria. Ed. Alhambra Pág. 122.

condenado e injuriado por los miembros del clero; Francis Bacon proponía una república gobernada por filósofos, Tomás Campanella por su parte en su obra *La Ciudad del sol*, y *Civitas Solis* establece una organización común donde todos tengan la posibilidad de pensar y actuar libremente sin distinciones.

La Ciencia Política y la Administración Pública analizan al Estado como un ente arquitectónico con estructura definida y con funcionamiento aplicado. Los filósofos, los matemáticos, los astrónomos, los escritores y demás pensadores, pueden trabajar a partir de elementos intangibles y el conocimiento abstracto comienza a tener especial fuerza en el renacimiento. La política, se transforma y se comienza a estudiarla de manera racional⁸ como fuente y ejercicio de poder. Ya en esa etapa, sienta precedente Nicolás Maquiavelo, autor de *El Príncipe* de 1513 pero publicado en 1533, (dedicado a Lorenzo de Médicis), como analítico de las relaciones de poder y de la política. La transición del feudalismo al renacimiento y los grandes conflictos sociales de la época, favorecieron el pensamiento del florentino.

La Ciencia Política se basa en *regularidades*, un arte racional para calcular las empresas y dosificar la fuerza y la astucia.⁹ De ahí que se convierta en el forjador de la política sin connotaciones morales, trascendentes o basadas en fanatismos o dogmatismos, más bien en la búsqueda del *acto político puro*; autónomo y simple, válido sólo si resulta eficaz que podría resumirse con una frase: “No vale la pena empezar con métodos condenados al fracaso.” Donde es innegable que el poder es indivisible y debe ser conservado. *El Príncipe*, nos muestra cómo debe ejercerse y cómo se debe conservar para bien del principado.

⁹ Arnau, Op. cit. pág. 131.

Si un político desea adquirir poder, deberá contar con algunas condiciones especiales:¹⁰

1. *Capacidad de manipular situaciones ayudándose de cuantos medios precise mientras consiga sus fines: lo que vale es el resultado. “El que consigue el poder es el príncipe, el que consigue el orden y la paz son los súbditos..”*
2. *Adornado de la Virtù que sería la destreza, combinación de intuición y tesón, habilidad para sortear obstáculos.*
3. *Protegido por la fortuna, elemento irracional, mal traducido como azar.*
4. *Sorteando la Necesita, o fuerza de los acontecimientos, es decir, moverse según los vientos.*
5. *Diestro en el engaño. Más que tener virtudes importa aparentarlas.*
6. *Amoral: indiferencia ante el bien y el mal: está por encima¹¹.*

También plantea una hipótesis, ésta es que todo gobernante es bueno, no por sus acciones éticas o religiosas, sino por su eficacia en la acción de gobierno, con actos certeros y de trascendencia, actuando siempre en busca de la conservación del poder, dotando a la población, de modos de vida apropiados que le garanticen lealtad y obediencia. Específicamente en el capítulo XXI del Príncipe, menciona *“nada hace apreciar tanto a un príncipe como las grandes empresas y los raros ejemplos que dé. Tenemos hoy a Fernando rey de Aragón, casi pudiéramos decir Príncipe nuevo, porque, teniendo como tenía un reino muy reducido, ha llegado a ser, por su fama y gloriosos hechos, el primer rey de la cristiandad, y si examinamos sus actos, veremos siempre que han sido grandes, y en algunos casos, extraordinarios. (...) cuando alguien hace algo*

¹⁰ Esto es utilitarismo político.

¹¹ Maquiavelo, Nicolás. “El Príncipe”. México 1994, Ed. Colofón.

*extraordinario, para bien o para mal, en la vida civil, hay que hallar medio de premiarle o castigarle, en forma que se hable mucho de él*¹².

1.1.2 El Estado lusnaturalista.

John Locke basa su teoría en las ideas, como todo lo que es objeto del entendimiento o percepción. Todo el conocimiento procede de la experiencia, reconociendo que no existen ideas innatas. A partir de lo anterior, existen varios factores que influyen en la formación, constitución y diseño de las ideas, para ello, Locke basado en el conocimiento cartesiano, las fundamenta la razón. Basado en la razón, los hombres deciden constituirse como sociedad civil, y lo hacen porque ésta facilita la seguridad en los bienes, establece normas, procesos jurídicos más objetivos y permite acometer empresas de más alcance y en mayor beneficio de todos. Los hombres no renuncian a lo esencial de su libertad. La Ley Civil, más que coartarla resulta un medio favorable para regularla.

Con la razón, el hombre puede y es obligado a la vez- a sentirse igual a los demás dado que el poder pertenece a todos, quien ejerce el poder, Rey, Gobierno Republicano y otros, lo hace de forma delegada, porque la soberanía reside en el pueblo¹³. y éste bajo sus medios de libertad, decide quien será el depositario de la soberanía popular. Esta delegación permitiría que las sociedades tuvieran conciencia de su fortaleza y que los ciudadanos fueran más participativos en las decisiones que implicaran cambios en sus comunidades. Locke, se preocupa por la acumulación de la riqueza, considera que los recursos están al alcance de todos, y éstos deberían estar repartidos

¹² Ibid. 143-145.

¹³ Ídem.

por igual. Atribuye las causas de la desigualdad al acuñamiento de las monedas metálicas como forma de intercambio dado que no se genera movilidad en el intercambio provocando agiotismo.¹⁴

Thomas Hobbes, estudia al Estado y a la Ciencia Política desde otra perspectiva, para él, el poder y la soberanía reside en un solo hombre, el Rey. No obstante, en todos sus estudios, advierte que el Estado es resultado del esfuerzo racional, y debe ser obedecido por el bien de la mayoría. Si bien todos tienen la capacidad de decidir, al momento en que designan a una persona o asamblea como su representante, se pierde la soberanía y se delega quien debe ser el más apropiado para garantizar el bien colectivo. Donde además se señala que se debe tomar en cuenta a la filosofía política para tener conciencia de que *“La ciencia política que así nace es una dinámica del gran poder político: No tiene ningún valor que no sea el que surge del ideal de un sistema mecánico que funciona con seguridad.”*¹⁵

Así, la ciencia política se fundamenta en el desarrollo y crecimiento de los hombres a través de un acuerdo social, donde se realice la transferencia de los poderes, de los individuos a sus gobernantes, ya sea a un solo hombre o a una asamblea cuyo resumen principal sería la búsqueda del beneficio mutuo. La fórmula empleada para dicho fin es *“Autorizo y abandono el derecho a gobernarme a mí mismo, a este hombre, o a esta asamblea de hombres, con la condición de que tú abandones tu derecho a ello y autorices todas sus acciones de manera semejante”*¹⁶ La suma de los poderes individuales, otorga al gobernante todas las prerrogativas necesarias para su función. El súbdito

¹⁴ Rousseau y Charles Marx, considerarían éstas ideas y estudiarían detalladamente lo expuesto por Locke quien no señaló las formas en que se debían realizar las acumulaciones, la diferencia entre capital y dinero.

¹⁵ Thomas Hobbes, “El Leviatán”, Trad. Antonio Escotado, México 1979, Ed. Nacional.

¹⁶ Ídem.

pierde todos sus derechos y se convierte en coautor y corresponsable de las decisiones del soberano. De ésta manera nace el Leviatán o monstruo bíblico cuyo poder es supremo y no admite competencia.

El soberano debe garantizar a su pueblo, la libertad. Ésta puede ser: religiosa, ideológica y social siendo el responsable de garantizar el orden y de aceptar la responsabilidad y decidir qué es útil para gobernar, donde la libertad social y su ley determinará los derechos y obligaciones de las personas para que éstas no salgan de los cauces naturales y permisibles por el poder supremo. Así, se menciona que *“Sin la espada los pactos no son sino palabras, y carecen de fuerza para asegurar en absoluto a un hombre. si no hubiese un poder constituido o no fuese lo bastante grande para nuestra seguridad. Todo hombre podría legítimamente apoyarse sobre su propia fuerza y aptitud para protegerse frente a los demás hombres¹⁷.”*

El factor cultural, juega un papel importante en la consecución de las metas políticas de cualquier sociedad. Los grandes descubrimientos cambian la mentalidad del hombre y demuestran su vulnerabilidad ante el universo y ante él mismo, es, sin lugar a dudas un golpe muy fuerte al ego humano y desde luego a la interpretación religiosa de lo que somos.¹⁸ Así, el entorno se caracteriza por la gran avidez de conocimiento de todos los pensadores. Denis Diderot, Jean Le Rond d’Alembert, Voltaire, Holbach, Helvecio, Rousseau, Turgot y Quesnay, que entre otros publican por primera vez, el documento más importante de la etapa. “La Enciclopedia” o “Diccionario Razonado de las Ciencias”, que

¹⁷ Idem. Cap. XVII.

¹⁸ Hay que recordar que tanto Copérnico como Galilei y Kepler, con sus descubrimientos, hicieron posible la concepción heliocentrista y no geocentrista que prevaleció durante muchos siglos. Esto sin duda cambia la forma de pensar de la humanidad y rompe la idea bíblica de que el mundo es el centro del universo. La teología pues, se pone en tela de juicio y la razón aunada al método científico cambian la concepción del hombre para sí y para con la naturaleza. El hombre ya no es propietario del universo sino parte de él.

pretendió además darle homogeneidad a la cultura, a las ciencias y a las artes, con el fin de exaltar la razón, los dogmas y el absolutismo, en aras de la libertad, la igualdad y la justicia.¹⁹

Montesquieu a su vez, con su obra *Del Espíritu de las Leyes*, señala que no se puede aplicar una ley proveniente de un pueblo, a otro que no comparte las mismas características, *“las fuerzas particulares no pueden reunirse sin que reúnan todas las voluntades. La reunión de estas voluntades, es lo que se llama Estado Civil²⁰”* El Estado, debe tener un equilibrio de la siguiente manera: *“En cada Estado hay 3 clases de poderes, el legislativo, el de las cosas pertenecientes al derecho de gentes, y el ejecutivo que pertenece al civil. Por el primero, el príncipe o magistrado hace las leyes para cierto tiempo o para siempre y corrige o deroga las que están hechas. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadores, establece la seguridad y previene las invasiones; y por el tercero, castiga los crímenes o decide las contiendas de los particulares. Éste último se llamará poder judicial; y el otro, simplemente poder ejecutivo del Estado²¹.”*

A través de los movimientos sociales prevalecientes a lo largo de las décadas, el hombre encuentra mecanismos de organización capaces de administrar los asuntos públicos donde se traducen leyes que dotan a la administración pública de instrumentos legales, que permiten un mayor campo de acción para realizar las diferentes transformaciones sociales. En *“El Contrato Social”*, se tiene una gran influencia del Romanticismo y en el capítulo VI se expone lo siguiente: *“parto de considerar a los hombres llegados a un punto en el que los obstáculos que dañan a su conservación en el estado de naturaleza logran superar,*

¹⁹ Rodríguez, Op. cit. Pág. 72.

²⁰ Montesquieu, *“Del Espíritu de las Leyes”*, México 1982, Ed. Porrúa, Sepan Cuantos núm. 191.

²¹ Ibid Pág. 76.

mediante su resistencia, la fuerza que cada individuo puede emplear para mantenerse en ese estado. Desde ese momento tal estado originario no puede subsistir y el género humano perecería si no cambiase de manera de ser. Ahora bien, como los hombres no pueden engendrar nuevas fuerzas, sino unir y dirigir las que existen, no tiene otro medio de conservarse que constituir, por agregación, una suma de fuerzas que pueda exceder a la resistencia, ponerla en marcha con miras a un único objetivo, y hacerla actuar de común acuerdo. (...) <<Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja de toda fuerza común a la persona y a los bienes de cada asociado, y gracias a la cual cada uno, en unión de todos los demás, solamente se obedezca así mismo y quede tan libre como antes>> Este es el problema fundamental que resuelva el contrato social.²²

Es necesario pasar de un estado de naturaleza a un estado civil, éste, produce un cambio importante en las actitudes humanas, ya que sustituyen la los instintos por la justicia que otorgan las leyes²³, Se pretende posteriormente, que bajo contrato social, no se concedan beneficios a unos pocos, y se generen las condiciones de equidad, de un organismo generoso e implacable en contra de los enemigos de sus ciudadanos, *“cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, recibiendo a cada miembro como parte indivisible del todo.”²⁴* Donde la administración pública logra generar los servicios públicos a la ciudadanía y se establece como enlace entre la sociedad y las instituciones de gobierno.

²² Rousseau, op. cit. pág. 14.

²³ Ibid. Pág. 19

²⁴ Ibid. Pág. 15

1.1.3 El Estado Contemporáneo Desde la Perspectiva de Bobbio.

Para Bobbio, el estudio del Estado debe comenzar desde varias ópticas específicamente entre el ámbito privado y público. El análisis a pesar de parecer sencillo, nos sumerge en la dinámica de la delimitación y generación de conceptos de lo que es y no es una cosa. A partir de las diferencias entre uno y otro mundo, se puede advertir con mayor exactitud cuál es el ámbito de acción de la administración pública. *“La relevancia conceptual y clasificatoria además de axiológica de la dicotomía público/privado se muestra en el hecho de que ella comprende, o en ella convergen, otras dicotomías tradicionales y recurrentes en las ciencias sociales, que la complementan o también pueden subrogarla. (...) la gran dicotomía público/privado se duplica primeramente en la distinción de dos tipos de relaciones sociales: entre iguales y entre desiguales. El Estado, y cualquiera otra sociedad organizada donde hay una esfera pública, no importa si es total o parcial, está caracterizado por relaciones de subordinación entre gobernantes y gobernados, esto es, entre detentadores del poder de mandar y destinatarios del deber de obedecer (...).”²⁵*

Con ello se puede hacer la primera división. Aquellos que detentan el poder de mandar y están en las estructuras que dan soporte a los asuntos del gobierno, y quienes obedecen, acatan las medidas y políticas de quienes detentan ese poder que no están en posibilidad de ejecutar acciones públicas que o que afecten a un gran número de personas. Existe por lo tanto la sociedad civil, entendiéndola como *“la esfera de las relaciones sociales que no está regulada por el Estado.”²⁶* Dicha sociedad es dinámica y ejerce un poder coactivo frente a las decisiones del Estado, está organizada y puede influir de diversas formas en

²⁵ Bobbio, Norberto. “Estado, Gobierno y Sociedad. Por una Teoría General de la Política”. México 1996, Ed. FCE. Pág. 14.

²⁶ Ibid. Pág. 39.

la vida pública, defendiendo intereses comunes, sirviendo de contrapeso al poder político. De esta manera, se tienen obligaciones y derechos pero es en este punto donde se debe señalar que Bobbio menciona como requisito indispensable para el estudio del Estado a la Historia de las Instituciones Políticas y la Historia de las Doctrinas Políticas, de la cual obtenemos el Derecho Público.²⁷

En esa esfera, las estructuras, elementos constitutivos, mecanismos y órganos para su funcionamiento, deben ser útiles y eficaces a través de la consolidación de un sistema cuya complejidad es moldeada por la dinámica social. Basada la filosofía política y desde luego la ciencia política. Ambas con funciones específicas y delimitadas al interior de la estructura estatal. Siendo que la Filosofía Política debe encargarse de:

- a) *Sobre la mejor forma de gobierno o sobre la óptima República.*
- b) *Sobre el fundamento del Estado o del poder político.*
- c) *Esencia de la categoría de lo político y la politicidad. Ética Vs. Política.*²⁸

y la Ciencia Política de la Investigación de lo público por medio de:

- a) *Principio de verificación o falsificación como criterio de aceptabilidad de resultados.*
- b) *Uso de técnicas de la razón que permitan dar una explicación causal en sentido fuerte y también en sentido débil del fenómeno indagado.*²⁹

²⁷ Ibid. Cap. III Pág. 68.

²⁸ Ibid. Pág. 71.

²⁹ Como toda ciencia, el método es importantísimo. Ahora Bobbio nos muestra que tanto la filosofía como la ciencia deben ofrecer resultados, pero quizás quien está más obligada, es la ciencia política, ya que mientras una cuestiona el por qué de las cosas, la otra propone alternativas de solución a esos porqués.

c) *La Abstención o abstinencia de ejercer juicios de valor, la llamada “valuatividad”*.³⁰

Bobbio, ofrece un panorama de los elementos metódicos que toda ciencia tiene y con la sensibilidad que poseen quienes estudian los fenómenos públicos, con sus diversas acepciones. Para los juristas por ejemplo, el estudio del Estado se da como justificación, mientras que para los politólogos, el mismo tema versa en la explicación, partiendo de la diferencia entre el mundo del ser y el mundo del deber ser. Esto es: la moral. No obstante, se reconoce la necesidad de tecnificar las estructuras de poder con elementos jurídicos, pero sólo como forma, no como fondo. No es necesario solamente justificar sino actuar y analizar. Para ello se mencionan dos corrientes, la funcionalista y la marxista³¹ con ideas hasta cierto punto disímbolas unas de otras ya que para el funcionalismo, el Estado debe funcionar. La *Political Science*, debe servir y debe ser un instrumento de la sociedad para facilitar los medios para encontrar el equilibrio social, a través del sistema cultural, o socialización del comportamiento humano.³² Si existe un cambio social, éste debe darse al interior del sistema para evitar rupturas, ajustados desde el mismo sistema para evitar grandes conflictos.

Para el Marxismo, los cambios deben generarse a partir de la ruptura del sistema persistente a la vez que debe existir un cambio radical de sus estructuras para crear otro sistema mejor cualitativamente hablando. Para ello, se debe tomar en cuenta la historia de los pueblos y sus procesos revolucionarios, además de su desarrollo económico, político y social. La superestructura, -que es la que de una manera u otra, dicta la forma de vida y

³⁰ Ibid. Pág. 73.

³¹ Ibid. Pág. 76.

³² Ibid. Pág. 77.

clasificación de las personas, no sólo en las distintas clases sociales sino más allá de las propias fronteras- y por último el capitalismo y sus consecuencias en la población, las contradicciones que éste genera y el rumbo del Estado como detentador de poder.³³

Al respecto se mencionan *“Las dos diversas, más aún, opuestas concepciones pueden ser llevadas al diferente problema de fondo que se plantean y pretenden resolver: mientras, la teoría funcionalista, especialmente su versión parsoniana, está dominada por el tema hobbesiano del orden, la teoría marxista, está dominada por el tema de la ruptura del orden, por el paso de un orden a otro, concebido, como paso de una forma de producción a otra, mediante la explosión de las contradicciones internas del sistema, especialmente de la contradicción entre fuerzas productivas y relaciones de producción; mientras la primera se preocupa esencialmente del problema de la conservación social, la segunda se preocupa fundamentalmente del cambio social.”*³⁴ Es innegable que la fuerza del Estado es el poder, ya que mientras lo detenta, y como ya se había mencionado, existe uno que recibe actos de poder y otro que los ejecuta.

De este modo, se ofrecen algunas de las acepciones tanto políticas como sociales de lo que de acuerdo con el punto de vista de cada autor debe ser la teoría del Estado, de ahí que se señale que *“Si la teoría del Estado, puede ser considerada como una parte de la teoría política, la teoría política a su vez puede ser considerada como una parte de la teoría del poder (...) la definición del poder político como el poder que está en posibilidad de recurrir en última instancia a la fuerza (y es capaz de hacerlo porque detenta su monopolio) es*

³³ Ídem.

³⁴ Ibid. Pág. 78

*una definición que se refiere al medio del que se sirve quien detenta el poder para obtener los efectos deseados”.*³⁵

1.2 La Administración Pública.

La administración es considerada una ciencia debido a que cumple con los requisitos para considerarla como tal, es objetiva, racional, sistemática y verificable³⁶ por ello, se clasifica dentro de las ciencias sociales. La administración tiene dos campos de aplicación, el primero es el ámbito privado, y el otro es el público. En este caso particular, se estudiará lo concerniente al ámbito público. Las diferencias conceptuales entre una y otra radican en que se da *“un mayor énfasis en el uso de la mercadotecnia y la contabilidad de costos en la empresa privada, frente a un acatamiento más riguroso de los aspectos formales y el seguimiento estricto de las políticas de carácter nacional en las instituciones públicas, a pesar de que tales características de una u otra manera afectan o están presentes en la operación de cualquier empresa o institución pública o privada”*³⁷ Mientras que la administración pública es compleja y hace todo lo que la Ley le ordena. La función principal es satisfacer las demandas de carácter colectivo y promover el bienestar común, por otro lado, la administración privada busca obtener una utilidad por medio de su esfuerzo y a través del lucro, su estructura es simple y hace todo aquello que la ley no le prohíbe.³⁸

³⁵ Ibid. Pág. 103, 111.

³⁶ Carrillo Landeros Ramiro. “Metodología y Administración”. México 1982 Ed Limusa, pág. 104.

³⁷ Carrillo Landeros, Op. Cit. Pág. 111

³⁸ Ibid. Pág. 121.

1.2.1 Escuelas del Pensamiento Administrativo.

Existe desde hace mucho tiempo, un intento por preservar los recursos que permiten no sólo la supervivencia sino el mejoramiento de los mismos a través de las distintas concepciones de la mejor práctica de administración. Así, durante las etapas primarias de administración hasta las escuelas modernas, se demuestran ciertos avances que van desde la visión empresarial hasta lo concerniente al ámbito público en 3 grandes corrientes del pensamiento administrativo, la escuela clásica, neoclásica y moderna, las cuales se exponen a continuación.

1.2.2 Escuela Clásica.

La escuela clásica de la administración se compone por cuatro escuelas básicas:

- a) *Escuela Científica de Frederick Taylor.*
- b) *Escuela Positiva o Experimental de Henri Fayol.*
- c) *Escuela Burocrática de Max Weber.*
- d) *Escuela Legalista representativa del criterio europeo.*³⁹

En la escuela clásica se señala la importancia de sistematizar y dar un tratamiento científico a la administración, siendo esta su aportación más importante, en la escuela positiva o experimental se enfoca hacia la productividad, en ella se menciona el aprovechamiento de los recursos a través

³⁹ Ibid. Pág. 123.

de la conjugación armoniosa y el rendimiento eficiente de hombres, máquinas y materiales a través de la planeación integral del trabajo. El criterio central de los productivistas es más producción al menor costo. Para Taylor el elemento más importante es el estudio exacto y científico de los tiempos unitarios y la división del trabajo. Para la escuela positivista o experimental, Fayol la administración debe fundamentarse en seis cualidades, físicas, mentales, morales, educativas, técnicas y empíricas. Para Fayol la administración debía basarse en 14 principios fundamentales, estos son:

- 1 *División del Trabajo*
- 2 *Autoridad y Responsabilidad*
- 3 *Disciplina*
- 4 *Unidad de Mando*
- 5 *Unidad de Dirección*
- 6 *Subordinación del Interés Individual al Interés General*
- 7 *Remuneración del Personal*
- 8 *Centralización*
- 9 *Cadena Escalar*
- 10 *Orden*
- 11 *Equidad*
- 12 *Estabilidad del Personal*
- 13 *Iniciativa*
- 14 *Espíritu de Grupo*⁴⁰.

⁴⁰ Carrillo Landeros, Op. Cit. Pág. 128.

En la escuela burocrática, de Max Weber se destaca la división racional del trabajo y su especialización en la que cada integrante de la organización responda plenamente a los requerimientos técnicos del mismo; la determinación precisa de líneas de autoridad y niveles jerárquicos. Para éste autor el punto de autoridad es el punto de dominación, de los cuales existen 3 tipos que se ejercen a través de la ejecución del poder, el primero se trata de la dominación legítima de carácter racional, la de carácter tradicional y la carismática. Los tipos de dominación descansan sobre la llamada burocracia, que implica el reclutamiento de los elementos más calificados profesionalmente, la prevalencia de la formación más experimentada y de la impersonalidad normativa, técnica y reglamentaria dentro de la organización.⁴¹

En la escuela legalista, se estudia a la administración en el análisis de la actuación del Estado, a partir de los órganos de la administración pública y su correspondencia con las disposiciones jurídicas que fundamentan sus acciones⁴². Por lo que se basa en la argumentación que dispone el aspecto legal de la administración a través del derecho administrativo, dejando menos importancia al aspecto técnico y de métodos de trabajo de las organizaciones. Aquí, los postulados del derecho son lo más importante, enfocándose casi en su totalidad en la administración pública.

1.2.3 Escuela Neoclásica

La escuela neoclásica surge en la década de los años veinte en la Harvard Business School para la Western Electric de Chicago⁴³, donde se descubren

⁴¹ Ibid. Pág. 131

⁴² Ibid. Pág. 133

⁴³ Ibid. Pág. 134.

algunos elementos que serían aportados a la teoría administrativa, entre ellos destaca el elemento psico-social de la administración y ubicar de manera especial al trabajador dentro de las estructuras organizacionales donde las relaciones interpersonales cobran especial importancia y se coloca al individuo como la parte más importante de toda organización. En esta parte, se heredó la teoría organizacional del comportamiento humano, en la cual se pretende precisar y dar solución ante los anhelos individuales y la solidaridad grupal. De este modo, las bases propuestas sirven para estructurar “La Escuela de las Relaciones Humanas”, donde se destaca la visión científica de los aspectos psicológicos de la organización especialmente en los criterios de coordinación poder y autoridad⁴⁴.

Se pone mayor énfasis en los aspectos conductuales, motivacionales, de comunicación y liderazgo informal donde el elemento humano se convierte en el más importante de la organización y es la piedra angular de mejores resultados. A través de un adecuado manejo de las relaciones humanas, la determinación de la compatibilidad entre los factores formales e informales así como los aspectos de motivación. Para tal efecto, el manejo de la autoridad debe partir de relaciones basadas en la confianza y comprensión y la toma de decisiones debe realizarse como un proceso diluido entre los distintos niveles de la organización orientando dicho enfoque en lograr un mayor sentido de pertenencia e identificación con el personal del grupo.

En el caso de la escuela del comportamiento humano o del sistema social, se encuentra que se trata de una corriente de transición entre las escuelas clásica y neoclásica con las escuelas modernas. Aquí se parte del hecho de considerar que en la esencia misma de la administración se encuentran los componentes

⁴⁴ Ibid. Pág. 135.

básicos del comportamiento del hombre de acuerdo con su propia naturaleza. Cabe destacar que uno de sus postulados es el enfoque de administración con sentido humano. Si bien, la administración es hacer a través de otros, es importante entender los sentimientos, reacciones ante el medio y la forma en que interactúan esos “otros” ya que esta parte es considerada la más importante para el desarrollo de cualquier labor dentro de la organización.

George Elton Mayo considera en sus obras “Los Problemas Humanos de una Civilización Industrial y Los Problemas Sociales de una Civilización Industrial” que los factores técnicos y económicos resultan menos importantes que los problemas emocionales, de actitud y sentimientos; por ello para el empleado los factores que más influyen en su actividad y sentimientos son aquellos que se relacionan con su participación en grupos sociales. Derivado de lo anterior debe existir una correspondencia entre los cambios técnicos que sufre un trabajador y los cambios individuales y sociales que conllevan las alteraciones de su vida cotidiana. Lo más importante en su pensamiento, es que el hombre necesita no sólo estímulos de tipo económico para el desempeño de sus actividades laborales, hace falta además la conjunción de algunos de índole psico-social que logren motivación, cumplimiento de metas personales, solidaridad y pertenencia a la organización.

El comportamiento de un trabajador motivado y con sentido de pertenencia redundará favorablemente en la productividad de la organización en ambientes armónicos y solidarios. A partir de ello se inicia el desarrollo de esta escuela a fines de los años 30 cuyo representante más importante es Chester Barnard, quien aprehende conceptos sociológicos de Merton, Parsons, y psicólogos sociales como Mc Gregor y Maslow donde se afirma que el hombre es la parte más importante de toda organización y por ende de la administración y

considera al entorno social como un sistema de relaciones interculturales que forman parte de un todo. En esta disciplina, se pone especial énfasis a los aspectos socio-culturales al identificar que los individuos se desarrollan en grupos sociales, cuyas relaciones culturales y su integración son de carácter interno y externo, como el medio ambiente y las relaciones que el hombre tenga al interior de su centro de trabajo.

El comportamiento humano, debe ser fundamental en el desarrollo de las actividades de la organización. Bajo esquemas de cooperación o colaboración se mejora el equilibrio de fuerzas para un mejor desempeño de los intereses de grupo, que ahora es el elemento más importante. Por su parte Herbert Simon define a las organizaciones humanas como “sistemas de actividad interdependiente, que incluye al menos varios grupos primarios, y que generalmente se caracterizan a nivel de conciencia de participantes, por un alto grado de discreción racional de comportamiento hacia fines que son de conocimiento común. En años recientes Simon y otros muchos teóricos parecen haber ampliado este concepto, hasta el grado de aplicarlo a cualquier sistema de interrelaciones o comportamiento de grupos cooperativos que tienen un fin claro y definido y le han otorgado el título de Teoría de la Organización⁴⁵”

1.2.4 Escuela Moderna.

La Escuela Moderna de Administración, es quizás la que comprende la mayor gama de concepciones de administración de las anteriores, de entre ellas destacan la de decisiones, matemáticas, sistemas, por proyectos, por objetivos, creativa, de la calidad total, del desarrollo organizacional, operacional o del

⁴⁵ Koontz y O'Donnell, “Curso de Administración Moderna”, México 1996 Ed. Mc Graw-Hill,. Pág. 67.

proceso administrativo. Con respecto a la Escuela de las Decisiones Herbert Simon, considera que “una organización se compone por individuos que toman decisiones y ejecutan actos que están relacionados en alguna forma con la meta u objetivo de la organización”⁴⁶ Dentro de ello, se encuentra la autoridad jerárquica que está directamente relacionada con la forma en que éstas deben tomarse en función de las metas y objetivos de la organización.

En toda organización, los individuos se enfrentan cotidianamente a la toma de decisiones, que lleva implícita la solución de problemas de diversa complejidad, a través de criterios intencionadamente racionales, es decir de pensamiento orientado. En ese sentido, Simon considera que un criterio adecuado permite al individuo desechar una multiplicidad de posibilidades hasta llegar a la realización particular en la que se basan las premisas, las cuales implican dos especies distintas de elementos de valor y elementos objetivos o basados en hechos (fines y medios) por ende, todas las decisiones a tomarse están directamente relacionadas con los fines que se persiguen por su parte, se pretende estudiar la totalidad de la organización a través de su estructura organizacional, su desarrollo, y utilización de la información básica.

Dentro de la escuela moderna encontramos autores como Norbert Wiener, Claud Shanon, Von Newman, Morgensten, West Churchman, etc. Entre los anteriores, de las escuelas matemáticas, se mencionó que la toma de decisiones es una actividad lógica que se desarrolla a partir de supuestos también lógicos. En ese sentido, se pretendió llevar a las matemáticas todos los supuestos dentro de un modelo capaz de llevar a cabo una toma de decisiones más concreta y aplicada. Mediante las matemáticas, pretendieron adoptar modelos abstractos a través de representaciones de carácter simbólico que

⁴⁶ Simon, A. Herber, Thompson, A. Victor, “Administración Pública”, México, Ed. Letras pp. 236.

denotaran cuantitativamente todos los factores que inciden y se consideran pertinentes. Estos deberán reflejar la influencia relativa de cada factor sobre toda la situación representada y demostrar como los cambios en las variables afectan de gran manera las decisiones que se tomen.

Con estas innovaciones se obliga al administrador no solo a definir con precisión los objetivos que pretende alcanzar sino además reducir el margen de error de la toma de decisiones dentro de la empresa con la mejora en los procesos que esto conlleva. De la investigación matemática se desprende surge la Teoría General de Sistemas de Bertalanffy, Investigación de Operaciones, Teoría de Colas, Programación Lineal, etc. En la escuela moderna, surge también la administración por objetivos, misma que de acuerdo con Peter Drucker, en “Práctica de la Administración” 1954, la concibe como un método de planeación y control administrativo. Dicha teoría se basa en la determinación en primera instancia de la identificación de cuáles son los asuntos en los que se trabaja para posteriormente identificar si con lo que se está haciendo se puede llegar al lugar donde se pretende.

La definición de acuerdo con el libro antes citado es *“Un proceso por el cual los gerentes, superior y subordinado de una organización identifican objetivos comunes, definen las áreas de responsabilidad de cada uno en términos de resultados esperados, y usan esas medidas como guía para la operación de negocios.”*⁴⁷ En la administración por objetivos se debe establecer el conjunto de objetivos entre los directivos y subordinados para cada nivel de responsabilidad y accionar al interior de la empresa. Otra teoría dentro de la escuela moderna de administración es la administración por proyectos. La cual de acuerdo con Melnick implica la introducción de un elemento dinámico en la

⁴⁷ Chiavenato Idalberto, “Introducción a la Teoría de la Administración”, México 1981. Ed. Mc. Graw Hill Pág..315.

economía que provoque repercusiones en todo el sistema. El proceso de la administración por proyectos es la selección de los proyectos, preparación de los anteproyectos, justificación de los recursos, calificación de prioridades, preparación de los proyectos finales y montaje o puesta en marcha.

Un proyecto permite identificar las ventajas y desventajas de la asignación de recursos e intervenir en las prioridades de cada uno dependiendo de los resultados que arroje cada iniciativa. En esta parte se encuentra una realización material de una idea prevista para funcionar de cierta manera en la operación real. Existen otros autores reconocidos dentro de la administración quienes ofrecen propuestas atractivas para la mejor administración de los recursos. Shigeru Kobayatsi, por ejemplo propuso la creatividad como parte esencial de la administración. No se puede concebir un administrador sin creatividad porque de ella dependen muchos de los resultados de una empresa. El elemento humano es lo más importante, aún por encima de las máquinas que implican solamente una herramienta para alcanzar los fines que se tienen previstos.

Es a partir de los años 30 que Waldo Vezlau y Joseph V. Talacko desarrollan el principio de clasificación de los defectos de acuerdo con su gravedad. El principio de "Paretto", es en 1938 cuando Deming, con su famoso círculo, planear, hacer, verificar y actuar, como base de la transformación de la industria. De Deming, surgen varias teorías que retoman sus principios para mejorar los procesos de producción de las empresas. Entre ellas, se encuentra la administración bajo esquemas de calidad total en todas las fases de los procesos. Posteriormente surge la teoría del desarrollo organizacional, la cual pretende que *"todo cambio planeado, tiene su origen en la idea de que una organización, es un sistema social. El desarrollo de la organización es un procesos planeado de cambios culturales y estructurales permanentemente*

aplicados a una organización con miras a institucionalizar una serie de tecnologías sociales de tal manera que la organización, quede habilitada para diagnosticar, planear e implementar esas modificaciones”⁴⁸

1.3 Relación de la Administración Pública con la Seguridad Social.

Como ya se mencionó, la Administración Pública comprende varios aspectos de la vida del Estado y su relación con los ciudadanos. Así, que uno de los mecanismos que tienden a garantizar mejores niveles de bienestar social son las instituciones de seguridad social; en el caso de la República Mexicana, los organismos de seguridad social son parte integrante de la Administración Pública Paraestatal por ser organismos públicos descentralizados del gobierno federal. De este modo, se tiene que existen dos grandes organismos en el Estado Mexicano, como lo son el Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS, orientado a la seguridad social de los trabajadores activos al servicio privado, es decir empresas y organismos no vinculados con el ejercicio público. Por otro lado se tiene al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ISSSTE, el cual ofrece sus servicios a los trabajadores al servicio del Estado.

Además de que existen otros institutos a nivel estatal, menores que los dos anteriores pero que a su vez ofrecen servicios a los derechohabientes de la entidad. Se tiene el caso del ISSEMYM el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, cuya administración es limitada y su foco de atención es solamente para los trabajadores del Estado de México. La Administración Pública está estrechamente vinculada debido a se trata de organismos que dan razón de ser al Estado al ser un vínculo de servicios

⁴⁸ Ibid. Pág. 412.

públicos e incrementar el nivel de bienestar entre la población. Una gran parte de la población hace uso de los servicios públicos de las instituciones de seguridad social como son los servicios médicos, servicios públicos y prestaciones sociales cuya administración corresponde al estado mediante los organismos públicos que son determinados en la Ley.

Existe una participación tripartita, es decir, de empleados, patrones y el estado en el caso del IMSS, y una participación de las Instituciones u organismos públicos, los trabajadores y el estado en el caso del ISSSTE. Para la administración de la seguridad social, intervienen amplios sectores de la sociedad mexicana, por un lado es el Presidente de la República quien nombra en su gabinete a los encargados de la conducción de los destinos de la seguridad social y por otro lado, los trabajadores del estado nombrados por el titular de las instituciones de seguridad social bajo la observación constante de la sociedad.

*“Se oggi non valgo nulla,
non varrò nulla nemmeno domani,
ma se domani scoprono in me dei valori,
vuole dire che li posseggo anche oggi.
Poichè il grano è grano,
anche se la gente dapprima lo prende per erba”.*

Vincent Van Gogh

2.- Diagnóstico de la Seguridad Social

2.1 Gobierno y Administración Pública Mexicana.

El gobierno es la materialización del Estado, el cual mediante las instituciones, organismos y entidades conforman la Administración Pública, la cual en México se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala la forma de organización en tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial. De la carta magna, surgen otras leyes como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las Leyes Orgánicas de los Estados que conforman la Unión y los reglamentos administrativos municipales. Cada esfera de gobierno está organizada libre y autónomamente de conformidad con las bases sociales de cada nivel de gobierno.

2.1.1 Conformación del Estado Mexicano.

La conquista española, y el sincretismo originado en la fusión de las culturas europeas y americanas aportaron elementos sustantivos y cualitativos que explican en gran medida la forma de conducirse de los mexicanos a lo largo de la historia y de la construcción de México como nación. De ello se desprende que existen grandes etapas en las cuales se pueden dividir los procesos históricos de nuestra nación, la etapa precolombina, la Conquista, Independencia, la Guerra de Reforma,

La Revolución Mexicana, posrevolucionaria y la etapa de los gobiernos neoliberales.

En la etapa colonial, nuestro país nunca dejó de ser uno de los abastecedores principales de la Corona Española. Dicha situación generó una nueva identidad frente a la diferencia. Los nacidos en América y los nacidos en Europa. Con ideas liberales, los insurgentes combaten las fuerzas reales de la Corona y logran la independencia en septiembre de 1821. De ahí en adelante existieron intentos por darle forma al Estado Mexicano, se promulgaron varias Constituciones entre ellas la de 1824 y posteriormente la de 1857 bajo la visión liberal de Juárez, cada una con características e interpretaciones diferentes de lo que se quería ser como país. Los grandes movimientos armados no culminaron sino hasta la finalización de la Revolución Mexicana y el cese de la violencia al menos algunos años con la promulgación de la Constitución del 5 de febrero de 1917 bajo la arquitectura que dio el Constituyente a la República Mexicana, estableciéndose como los Estados Unidos Mexicanos, una República Representativa, Democrática y Federal.

2.1.2 Organización del Estado Mexicano.

La Organización del Estado Mexicano se basa en el marco legal plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En su artículo 40 señala *“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”*¹ Por su parte, el artículo 42 menciona que las partes integrantes de la federación serán 31 Estados y un Distrito Federal y se

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

señala la división de poderes en el artículo 49, los cuales son el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Por su parte, el artículo 115 menciona que aunado a la división política de la República se deberá adoptar como forma básica de organización al Municipio Libre.

De acuerdo con el artículo 90 de la Constitución se indica que “La administración pública será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el congreso (...)” en este caso la Ley que expidió el congreso es la “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal” La administración pública se compone entonces como el “conjunto de acciones, órganos, sistemas y procedimientos en general que forman parte de los gobiernos, federal, estatal y municipal, así como de las diversas entidades de carácter público como son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos”² La administración se divide en administración pública centralizada y paraestatal. En la centralizada se encuentra la Presidencia de la República, las secretarías de estado, y la Procuraduría General de la República.

La organización paraestatal comprende a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, los fideicomisos públicos, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas³. El Estado Mexicano está conformado por el territorio de los Estados Unidos Mexicanos, la población y por el sector público, el cual está formado por el Gobierno General y las Empresas Públicas. *“El Gobierno General se caracteriza por proporcionar una variada y amplia gama de servicios de carácter social y comunitario, que se entregan a la sociedad gratuitamente o mediante el pago de*

² Carrillo Landeros, Op. Cit.pág. 116.

³ Ibid, pág. 117.

cuotas simbólicas. (...) Desde el punto de vista institucional el Gobierno General está formado por el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, los Organismos Descentralizados productores de servicios semejantes a los del gobierno, los Gobiernos Estatales y Municipales y las Instituciones de Seguridad Social”⁴

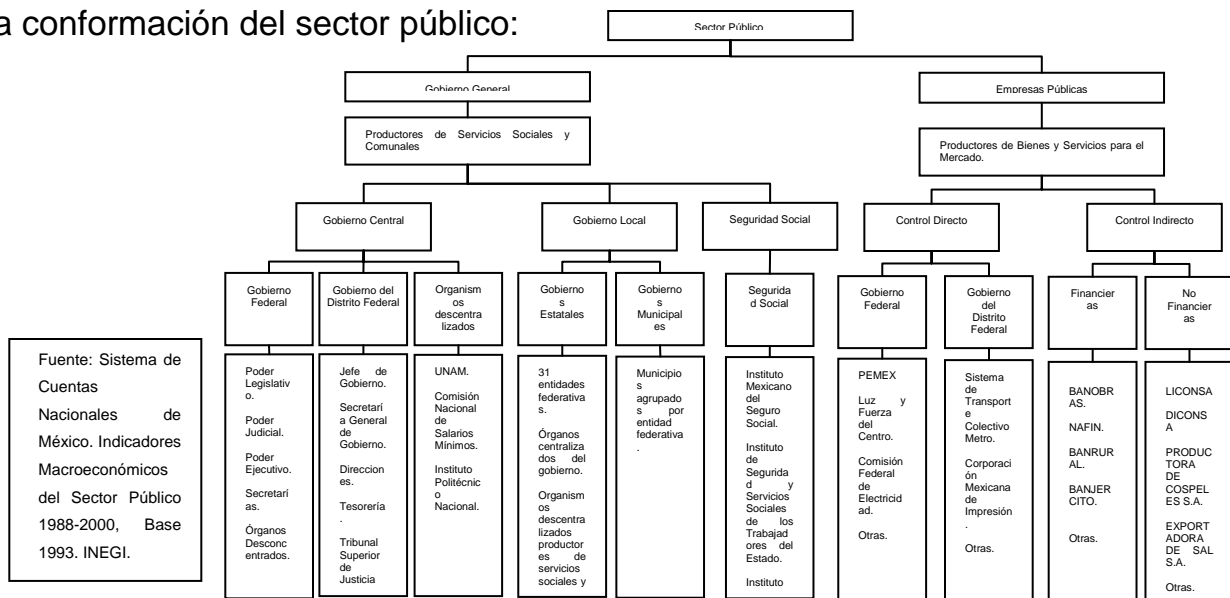
En el Gobierno Federal se incluyen el poder legislativo y judicial, los cuales serán desarrollados más adelante, con sus respectivos órganos centralizados como las secretarías, desconcentrados como el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) así como fondos y fideicomisos cuyo fideicomitente es el Gobierno Federal y que realizan actividades semejantes a las del gobierno como el “Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal”. Mientras tanto, el Gobierno del Distrito Federal, comprende las dependencias de gobierno así como las Delegaciones Políticas que abarcan su territorio y forma parte del gobierno central por constituir una extensión del ejecutivo federal, ello a pesar de que sus gobernantes son electos por la vía de los sufragios. Bajo la denominación de los Organismos Descentralizados del Gobierno Federal, se incluyen a todas las entidades u organismos que se dedican a la atención de algún sector o como la UNAM.

La característica que poseen dichos organismos es que además de financiar sus actividades con recursos presupuestarios, disponen a su vez de ingresos propios. En los Gobiernos de los Estados, se encuentran los 31 Entidades de la República Mexicana y los centros estatales de enseñanza superior como las universidades e Institutos Tecnológicos, siendo 2,427 municipios registrados en 2000, siendo estos

⁴ Sistema de Cuentas Nacionales de México. Indicadores Macroeconómicos del Sector Público 1988-2000, Base 1993, pág. 5. (170 pp.)

la unidad mínima oficial de gobierno. En cuanto a la seguridad social, tema de esta investigación, esta comprende el instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, los correspondientes a las entidades federativas y aquellos sistemas de las universidades estatales y organismos públicos descentralizados o desconcentrados de la administración pública.

Por lo que corresponde a las Empresas Públicas, se incluyen a todas las entidades públicas, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, fondos y fideicomisos, unidades administrativas gubernamentales, cuya actividad central es la producción de bienes y servicios para su venta en el mercado. Ejemplo: Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Comisión Nacional del Agua y otras. En algunas ocasiones, las empresas públicas, cuya finalidad no es exclusivamente la obtención de lucro, pueden recibir ciertos subsidios para la continuación de su labor por lo que en ese sentido se convierten en instrumentos de política económica. A continuación se presenta un esquema de la conformación del sector público:



Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales de México. Indicadores Macroeconómicos del Sector Público 1988-2000, Base 1993. INEGI.

2.1.2.1 Poder Ejecutivo.

El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo que se le nombrará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos” según se marca en el artículo 80 de la Constitución, quien durará en el cargo seis años y será Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, además de tener a su cargo las fuerzas armadas del país. De acuerdo con el artículo 89 de la Constitución, el Presidente de la República tendrá entre sus facultades, promulgar y ejecutar las leyes que determine el Congreso de la Unión, nombrar y remover a los miembros de su gabinete, nombrar a los cónsules y diplomáticos con la aprobación del Senado de la República, nombrar con aprobación del Senado a los miembros de alta jerarquía del ejército, coroneles, generales y demás, disponer de esa fuerza armada, declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa Ley del Congreso de la Unión, entre otras.

2.1.2.2 Poder Legislativo.

El poder legislativo es uno de los 3 poderes supremos de la Federación. De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 49 se menciona la división de poderes y su fundamento legal. En lo que respecta a su organización en su artículo 50 se dice que el poder legislativo se deposita en un Congreso General dividido en dos cámaras una de diputados y una de senadores. Por cuanto corresponde a la cámara de diputados se compone de 500 diputados de los cuales 300 son representantes de la nación electos vía sufragio por el principio de mayoría relativa mediante el sistema de distritos uninominales, mientras que los 200 restantes son designados a las diferentes fracciones partidistas para garantizar la equidad en la toma de decisiones al interior del cuerpo colegiado por el principio de representación proporcional, mediante

listas regionales plurinominales. Para la elección de estas circunscripciones electorales, la ley determinará la demarcación de las 5 circunscripciones para la elección de los diputados.

Para el caso de la cámara de senadores, la elección del senado se realiza cada 6 años a diferencia de la cámara de diputados. El senado se integrará por 128 escaños de los cuales la mitad, 64, serán electos 2 por cada entidad federativa y el distrito federal, y los dos restantes se dividirán de acuerdo con el número de sufragios obtenidos. Siendo la primera minoría quien obtenga uno de los escaños siendo la fórmula de partido que haya obtenido por sí mismo, el segundo lugar en las elecciones. Los senadores restantes, serán elegidos por el sistema de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional. De esta manera se integran los 4 escaños por las 31 entidades y el Distrito Federal, dando un total como ya se mencionó de 128.

2.1.2.3 Poder Judicial.

El poder judicial está contemplado en el artículo 94 constitucional para ser depositado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, y en Juzgados de Distrito. Por su parte, la administración vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Federación, estará a cargo del Consejo de la Judicatura Federal. La Suprema Corte de Justicia de la Federación estará integrada por 11 Ministros, que sesionarán en pleno o en salas, las cuales serán públicas y abiertas a excepción de lo que se marque en la Ley. En cuanto al Consejo de la Judicatura Federal, se determinará el número, división de

circuitos, competencia territorial y en su caso especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

Dentro de las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra que podrán nombrar a alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito o designar uno o varios comisionados especiales cuando así lo juzgue conveniente. (Art. 97 Constitución Política). En el caso de los delitos electorales, el Poder Judicial de la Federación cuenta con el Tribunal Electoral de la Federación. El Tribunal contará con una Sala Superior y Salas Regionales y sus sesiones de resolución serán públicas en los términos de Ley. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior y durará en el encargo 4 años. La Sala Superior estará integrada por 7 Magistrados Electorales.

2.2 La Seguridad Social.

La Seguridad Social se define como el conjunto de elementos que ofrece el Estado a través de sus Instituciones con el fin de garantizar niveles de vida óptimos, confiables y con carácter humano. En ello se toman en cuenta rubros como el del derecho a los servicios de salud, asistencia médica, protección de los medios de subsistencia, los servicios necesarios para el bienestar individual y colectivo como son la vivienda, las prestaciones económicas y sociales, las pensiones, cultura orientados a que el trabajador tenga los mejores elementos de bienestar a su alcance⁵. La cual representa un gran logro por parte de los trabajadores que ven en sus Instituciones, la puerta a una vejez digna, a servicios de salud accesibles, modernos y confiables, pensiones, seguros en caso de riesgos de trabajo, servicios culturales, préstamos hipotecarios, sistemas de tiendas con bajos costos, préstamos económicos competitivos y una amplia gama de servicios más.

⁵ Nota de la página electrónica del IMSS, (16/03/04), www.imss.gob.mx

Por ello es un tema de gran complejidad y merece ser analizado para ofrecer alternativas de fondo que eviten la crisis y rompimiento de las bases sociales del Estado. Es evidente que existen graves diferencias secuelas de modelos económicos aplicados por los gobiernos en turno, los cuales no han generado riqueza social con el fin de equilibrar las diferencias prevalecientes en la población. Las instituciones en México, no escapan de la problemática, económica, política y social en la que se encuentra inmerso el país y los factores de inestabilidad están latentes que pueden desencadenar problemas de graves dimensiones.

En México, la seguridad social se ofrece a partir de los Institutos encargados al efecto, como son el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, y aquellos particulares de las empresas paraestatales como Petróleos Mexicanos, la comisión Federal de Electricidad y los sistemas de las universidades estatales, los cuales regulan las condiciones en que se deben aportar los servicios en materia a sus respectivos usuarios. De acuerdo con la Ley del IMSS, en su artículo segundo se define de la siguiente manera:

“Art. 2.- 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”⁶. Por lo que existen servicios para los trabajadores en activo, pensionados, jubilados y sus familiares del medio privado y público.

⁶ Ley del Seguro Social. Artículo 2 (15/03/03). www.cddhcu.gob.mx

2.2.1 Antecedentes.

Se tienen registros de protección social en México desde los aztecas quienes daban ayuda a las personas de la comunidad que tuvieran más edad. Los grupos de ancianos eran privilegiados gracias al respeto que se les tenía y a que se les reconocía su valor dentro de la sociedad que heredaban a sus descendientes. Dicho respeto permitió que los mexicas y los texcocanos *“incluyeran en su legislación diversas disposiciones que amparaban tanto a personas de edad avanzada como a trabajadores discapacitados”*⁷. La idea de proteger a las personas discapacitadas o que habían sufrido alguna lesión incurable durante las batallas también era motivo de pensión o indemnización.

Ya Hernán Cortés daba a sus soldados una compensación por lesiones de guerra⁸ en la colonia algunas cofradías previo pago de cuotas pagaban el salario a los trabajadores durante sus enfermedades, auxiliaban a las viudas, se otorgaba el pago de los entierros, así como asistencia médica en el momento en que se generaba algún conflicto. *“Los primeros antecedentes de organización obrera en nuestro país, se dieron ya desde el periodo colonial, cuando los gremios habían pretendido defender y mejorar las condiciones en los obrajes. En el siglo XIX se formaron sociedades mutualistas cuya finalidad era ayudar a sus miembros. Los socios debían pagar una cuota mensual que les daba derecho a un salario, durante los primeros 40 días de enfermedad, recibiendo atención médica gratuita y, en caso de fallecimiento, los gastos del sepelio. La primera sociedad mutualista en México apareció en octubre de 1864, organizada por Santiago Villanueva; recibió el nombre de Sociedad Mutua del Ramo de Sastrería y tuvo 500 asociados. Los*

⁷ Nota de la página electrónica del ISSSTE (16/03/03), www.issste.gob.mx

⁸ Ídem.

fundadores de este tipo de agrupaciones, que se identificaban con el anarquismo, extendieron rápidamente su influencia al organizar el Círculo Proletario en 1869. Se publicó además “El Amigo del Pueblo” que contribuyó en gran medida a que en la República proliferaran las mutualidades.⁹”

En la Nueva España, Hernán Cortés, en la cédula real del 27 de junio de 1526, inicia la asignación de pensiones a la sucesión de Moctezuma II, exponiendo como motivos, los servicios prestados por el monarca azteca a la causa de la conquista. Por su parte en el periodo colonial, surge el Montepío Militar, creado según lo dispuesto por Carlos III en la real cédula del 29 de abril de 1761 para prevenir el desamparo en que quedaban los deudos de los militares que perdían la vida al servicio del rey. En 1776 como complemento a la cédula mencionada, se amplía la protección a los deudos de los empleados, ya en 1785 se dispuso la creación del Montepío de Pilotos de la real armada para proteger a sus viudas, padres e hijos, aunque desde 1775 se había establecido el fondo de socorro para inválidos de guerra.

Otro intento de asistencia pública fue el Montepío de Ánimas, actual Nacional Monte de Piedad, de Pedro Romero de Terreros, quien hacía labores sociales con las personas necesitadas prestando recursos económicos con bajas tasas de interés a quienes necesitaban salir de algún apuro. Además de asesorías públicas gratuitas a los interesados. No obstante, la Iglesia con sus Dispensarios Médicos y boticas del pueblo, fue también una de las primeras en intentar procurar servicios médicos accesibles para la población desamparada o con menores ingresos económicos. *“De esta manera, los misioneros se convirtieron en los principales*

⁹ Testimonios del *Archivo de la Palabra*. del Instituto de investigaciones Dr. José maría Luis Mora. Investigación de Celia Berkstein, María Esther Pérez Salas et. Al. Museo Nacional de la Revolución

defensores de la población indígena. Más tarde, aparecieron los gremios (corporaciones), las cofradías (comunidad de personas devotas) y los monte píos (establecimientos de caridad donde se depositaba dinero para socorrer a los miembros más vulnerables de la sociedad)¹⁰”.

Juárez regula ese tipo de beneficios y *“En el siglo XIX las facultades conferidas en 1824 a la Hacienda Pública para efectuar descuentos al salario de algunos trabajadores, permitió la creación de un fondo para los trabajadores incapacitados. El gobierno juarista por su parte cedió el convento de la Encarnación y el quince por ciento de las ganancias de las loterías como fondo de ayuda a la Escuela de ciegos.¹¹”* no obstante esos esfuerzos no terminaban por aterrizar por completo el sistema de Seguridad Social. *“La situación de los obreros mexicanos durante el siglo XIX fue muy similar a la del resto de los trabajadores en el mundo. Por regla general, desempeñaban sus faenas en jornadas extenuantes y con bajos salarios. El caso de las mujeres era aún peor que el de sus compañeros obreros. Además de soportar las precarias condiciones de trabajo debía enfrentarse al menosprecio del que eran objeto por su condición de mujer.¹²”*

El 8 de noviembre de 1824 se emitió un decreto en el que se dispuso que el fondo de los montepíos debía pasar a la hacienda pública, la cual debería de hacerse cargo de aplicar los descuentos correspondientes y pagar pensiones. El 25 de enero de 1834 se expidió un reglamento que regulaba el otorgamiento de jubilaciones para los empleados civiles que se encontraban incapacitados, lo que se puede considerar como el primer antecedente en México que regula la pensión por invalidez. En 1837 se restringen las pensiones, ya que solo serían concedidas

¹⁰ (20/02/03) www.issste.gob.mx

¹¹ (20/02/03) www.issste.gob.mx

¹² Testimonios del “Archivo de la Palabra”. Op. Cit.

por la ancianidad o incapacidad, constituyendo estas el antecedente de la pensión de retiro por edad y tiempo de servicios. En 1855 las pensiones dejan de ser un derecho de los trabajadores para ser nuevamente un acto de gracia especial del Estado. Por su parte en el año de 1898 se crea la atención para maestros, dentro de la Ley de Educación Primaria.

En el periodo porfirista, los empresarios contaron con un sinnúmero de prebendas y canonjías que los hacía prácticamente intocables. No se puede mencionar que hubiesen estado al margen de la ley ya que con frecuencia ellos eran –los hacendados sobre todo- quienes decidían sobre las disposiciones que habrían de aplicarse en sus haciendas, obligando al trabajador a quedar endeudado de por vida y por varias generaciones. Las condiciones de trabajo eran muy semejantes a las que prevalecían en el tiempo de la esclavitud. Los peones de las haciendas, por lo tanto comenzaron a organizarse en una ínfima muestra de lo que sería posteriormente la seguridad social mexicana. Cabe mencionar que el sector campesino siempre fue el más reprimido y quienes no contaban con recursos tanto económicos como informativos que les permitieran organizarse.

En el ámbito rural la situación de atraso fue por demás evidente. Así que los primeros en organizarse fueron los obreros; como se puede observar en la historia del país que los primeros pasos que no tuvieron un carácter de apoyo humanitario sino que ya podían ser considerados como Seguridad Social fue en la creación de las llamadas “Cajas de las Comunidades Indígenas” que se trataba de fondos comunitarios de ahorros destinados a la satisfacción de los servicios municipales y religiosos de la comunidad, a la enseñanza, a la atención médica gratuita, a la protección de los ancianos y desvalidos y para la obtención de créditos, Los

trabajadores mexicanos, particularmente los obreros, organizaron posteriormente las Cajas de Ahorro,

Es a través de este tipo de organizaciones donde se utilizan los recursos colectivos para afrontar las adversidades de ciertos individuos pertenecientes al grupo social, *“mediante las cuales se contaba con un fondo de ayuda para los obreros. Pese a las buenas intenciones de los grupos mutualistas, éstos no ofrecían solución a los problemas centrales del trabajador. Bajos salarios, y extenuantes jornadas de trabajo. Por ello, se creó el Gran Congreso Obrero, inaugurado en 1870, para agrupar en una central a todos los trabajadores.”*¹³ A ese esfuerzo continuó el Gran Círculo de Obreros de México, que tenía como finalidad velar por los intereses de los obreros y por primera vez se considera a esta organización como la punta de lanza que buscaría enfrentar los abusos de los patronos a los que eran sometidos en sus jornadas de trabajo.

Dicha organización además, pretendió, favorecer a la industria, generar una verdadera conciencia laboral entre los trabajadores, fomentar la cultura, y la instrucción periódica de los obreros para estar mejor preparados y tener mejores herramientas que les permitiesen la ansiada emancipación social. Entre las propuestas que sobresalían estaban:

*“Derecho de huelga,
Salarios justos,
Menores jornadas laborales,
Protección a la mujer,*

¹³ Ídem.

Establecimiento de castigos a los patrones, -por medio de multas- que no atendieran las peticiones de los obreros¹⁴”.

No obstante la organización de los trabajadores, el movimiento no tuvo una gran difusión aunque sí una gran aceptación. A pesar de la gran popularidad de las sociedades mutualistas, el 7 de diciembre de 1871 se declaró vigente el Código Penal del Distrito Federal y Territorios, el cual autorizaba por increíble que pudiera parecer, la explotación sin tomar en cuenta las responsabilidades de los patrones en accidentes de trabajo y en sus artículos 355 y 952 se establecían las responsabilidades civiles de los criados o dependientes que no cumplieran con exactitud las órdenes de sus amos, y se establecían de 8 días a 3 meses de arresto y una multa de 25 a 500 pesos a quienes pretendieran impedir el libre ejercicio de la industria de trabajo. Por ello y gracias a la represión causada por el marco legal, las sociedades mutualistas se consideraban fuera de la ley y obviamente se prohibía su existencia.

Para el año de 1900, las inconformidades estaban sentadas sobre un polvorín que no tardaría en estallar. Las organizaciones obreras tenían en la clandestinidad cada vez más fuerza y fue Camilo Arriaga quien promovía la organización de clubes liberales a favor de las reformas democráticas, y obtuvo una respuesta entusiasta. Por lo que en el Congreso Liberal en febrero de 1901 y 1902, hubo una gran presión para que se consideraran los puntos exigidos por los trabajadores. Al no contar con este hecho, los trabajadores se vieron obligados a iniciar formas más radicales de movilización. En julio de 1906 Los hermanos Flores Magón y Juan Sarabia expidieron el Plan y Programa del Partido Liberal Mexicano (PLM).

¹⁴ Ídem

Dicho programa incluía entre sus propuestas, varios temas de capital de trabajo, un máximo de 8 horas de jornada laboral, salario mínimo, reglamentación del servicio doméstico y el trabajo a domicilio, la prohibición del empleo a menores de 14 años, obligación a los dueños de minas, fábricas y talleres a mejorar las condiciones de higiene y seguridad, pagar los salarios con dinero en efectivo y suprimir las tiendas de raya, ocupar una mínima parte de trabajadores extranjeros y ofrecerles condiciones iguales que a los mexicanos, y hacer obligatorio el descanso dominical.¹⁵ Además de la regulación del trabajo a destajo, es decir, de las condiciones generales de trabajo. Solicitaban también la indemnización por riesgos de trabajo, cancelación de deudas de los jornaleros para evitar la costumbre de endeudar de manera vitalicia y heredera a los peones bajo el sistema de tiendas de raya y por lo tanto su supresión en todo el territorio nacional, y el descanso semanal obligatorio¹⁶.

Elementos que no existían en la legislación mexicana y que luego de finalizada la gesta revolucionaria traerían grandes beneficios a la población trabajadora. En los últimos años del gobierno de Porfirio Díaz, se dieron dos acontecimientos importantes: dos disposiciones de rango estatal en cuanto a Seguridad Social estos son las promulgaciones de la Ley de Accidentes de Trabajo del Estado de México, expedida el 30 de abril de 1904, y la Ley sobre Accidentes de Trabajo, del Estado de Nuevo León, expedida en Monterrey el 9 de abril de 1906 En estos dos ordenamientos legales se reconocía, la obligación para los empresarios de atender a sus empleados en caso de enfermedad, accidente o muerte, derivados del cumplimiento de sus labores. Sin embargo en la Revolución Mexicana los

¹⁵ Ibid. Testimonios del *Archivo de Palabra*.

¹⁶ (17/05/03) www.issste.gob.mx

planteamientos de justicia, equidad, libertad se ven reflejados posteriormente en los principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe mencionar que solamente quienes eran militares podían gozar de algunos beneficios por el retiro de las armas mientras que para el ámbito civil no existía ningún tipo de prestaciones luego se dio que al inicio de la gestión de Madero, el gobierno se comprometió a expedir leyes sobre pensiones e indemnizaciones por accidentes de trabajo. Victoriano Huerta, en su momento, presentó al Congreso una propuesta que pretendía la fijación de los salarios mínimos y la formación de las juntas de conciliación. Pero dicho proyecto no tuvo éxito debido a la dimisión de Huerta en un corto tiempo. En 1910 Francisco I. Madero presentó un proyecto que proponía prestar ayuda a los obreros mutilados; mismo que fue aprobado en abril de ese año y se fortaleció en el transcurso de la etapa revolucionaria.

Venustiano Carranza por su parte demostró que tenía intenciones de plasmar en las leyes reformas que vinieran no solo a regular sino a implementar de manera formal la seguridad social. A lo que mencionaba que *“El primer jefe de la Nación... expedirá todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas, efectuando las reformas... que exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos”*¹⁷. Pero fue en 1915 en el Estado de Yucatán cuando se promulgó la “Ley del Trabajo” en donde se establece el Seguro Social en México. Esta ley consideró la necesidad de proteger a los trabajadores y por ello responsabilizó a los patrones de los accidentes y enfermedades que sufrieran aquellos en sus lugares de trabajo. En ese mismo año, se formuló un proyecto de Ley de Accidentes que establecía las pensiones e indemnizaciones a cargo del

¹⁷ Ídem

empleador, en el caso de incapacidad o muerte del trabajador por causa de un riesgo profesional esto en disposiciones a escala federal¹⁸.

Dicha Ley, causó revuelo en toda la República Mexicana y en Veracruz se difundía más adelante que los patrones debían otorgar servicios médicos a los trabajadores enfermos quienes tenían derecho a recibir alimentos más su salario durante el tiempo que durara su incapacidad. Luego de la promulgación de la Constitución del 5 de febrero de 1917, se elevó a rango constitucional el hecho de la seguridad social, y con ello México se convertía en el primer país que tenía reformas políticas de tal envergadura y plasmadas además en la Ley máxima del país. Ello en el artículo 123 donde se dio garantías jurídicas a los aspectos económicos, políticos y sociales de las condiciones de trabajo dando mayores derechos a los trabajadores. A partir del 5 de febrero de 1917, se le exige al gobierno que consagre dentro de los derechos y garantías sociales, un capitulo sobre seguridad e higiene en el trabajo que regule las relaciones entre trabajadores y empresas privadas.

En 1922 se les otorga pensión a los trabajadores y funcionarios del fuero común. Es ya a partir del 12 de agosto de 1925 cuando se crea la Ley de Pensiones Civiles de Retiro, misma que fue publicada en el Diario Oficial el 19 de agosto de ese mismo año, estableciéndose entre otras prestaciones:

- Las pensiones de retiro a los 60 años de edad y 15 de servicios.
- Pensiones por fallecimiento a causa de un accidente de trabajo y por inhabilitación física o mental de trabajador.
- Préstamos a corto plazo, que se otorgaban hasta por 3 meses de sueldo a un plazo de 12 meses para su pago y con un interés del 12% anual.

¹⁸ (21/03/03) www.imss.gob.mx

Cabe mencionar que ya constituidas las bases para la formalización de la Seguridad Social, se dio que *“En 1938 todos los sindicatos que constituían la Alianza de los Trabajadores del Estado decidieron reunirse en el Congreso Pro Unidad, en el Anfiteatro Bolívar. De esta asamblea surgió la Federación Nacional de Trabajadores al Servicio del Estado, que eligió como secretario general a Joaquín Barrios Rivera, obrero del Sindicato de Materiales de Guerra. Los propósitos en materia de seguridad social de la Federación quedaron definidos en los puntos 3, 4, 5, 6, 8, 10 y 11 de la Declaración de Principios. Los cuales se citan a continuación:*

- 3. Establecimiento del escalafón que garantiza estabilidad, ascensos, pensiones, etc.*
- 4. Organización de un seguro social para casos de accidentes, vejez, defunción.*
- 5. Establecimiento del instituto de créditos.*
- 6. Jornadas de 36 horas semanales.*
- 8. Construcción de casas habitación.*
- 10. Por el pago de médico, medicinas y hospitalización.*
- 11. Creación de casas cuna y hogares infantiles.¹⁹”*

Para el año de 1947 la Ley de Pensiones es reformada para extender la magnitud de las prestaciones, mejorar el funcionamiento de las ya existentes, e incorporar al régimen de seguridad social a un mayor número de trabajadores y organismos públicos. Con estas modificaciones, la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro se transformó en un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, estableciéndose que la edad para recibir una pensión fuera de 55 años con un mínimo de 15 de servicio. Se ampliaron los seguros de

¹⁹ (16/04/03) www.issste.gob.mx

vejez, invalidez, muerte, orfandad y viudez, así como el monto de los préstamos hipotecarios; se acordó que parte de los fondos de las pensiones se destinara para la construcción de colonias para los trabajadores del estado. Ejemplos de lo anterior son el Multifamiliar Presidente Juárez y el Centro Urbano Presidente Alemán. Inaugurado en el año de 1949.

Los trabajadores del Estado recibieron el beneficio de los servicios médicos, aunque sólo amparaba los accidentes laborales y el servicio se daba en hospitales privados ya que la capacidad financiera de la Dirección General no contemplaba por el momento la construcción de edificios propios para tal finalidad. El 30 de diciembre de 1953 por decreto presidencial, se reforma el artículo 34 de la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro, aumentando el monto de los préstamos a corto plazo a un máximo de 6 meses de sueldo del trabajador; se reducen las tasas de interés en los mismos y se disminuye la edad para pensionarse a los 55 años. Fue Lázaro Cárdenas quien fundamentó de manera amplia la exposición de motivos del estatuto jurídico de los trabajadores del Estado.

Así, se considera a *“El empleado público, como asalariado constituye un factor de la riqueza social- por eso es necesaria la protección de sus derechos para el desarrollo de su personalidad física, económica y moral, mediante jornada legal, descanso, higiene, prevención de accidentes, enfermedades profesionales, estabilidad, salarios, remuneraciones, escalafón e indemnizaciones, libertad política y posibilidades de educación técnica y científica.”*²⁰ Por lo que con ello se daba a los trabajadores del estado la capacidad y personalidad jurídica para el aseguramiento del empleo y seguridad sociales. El mismo presidente Cárdenas en 1935 propuso un proyecto de Ley del Seguro Social, en el que se contemplaba la

²⁰ Ídem

prestación de servicios sociales a un Instituto de Seguros Sociales, con aportaciones y administración tripartitas, el cual incorporaría a todos los asalariados, tanto industriales como agrícolas. Sin incluir a los trabajadores del Estado que ya se comentaron con anterioridad.

No obstante, algunos legisladores consideraron que el proyecto necesitaba mayores modificaciones y adiciones por lo que por órdenes de Cárdenas se elaboraría un proyecto nuevo que integraba de manera global todas las leyes e intenciones de la idea de seguridad social anterior. Ignacio García Téllez, abogado y Secretario de Gobernación. Dirigió el proyecto junto con varios especialistas en derecho, medicina y economía, basados en la legislación expedida en otros países hispanoamericanos y en otras experiencias a lo largo del planeta. El proyecto de García Téllez contemplaba la creación de un Instituto de Seguros Sociales, de aportación tripartita, que incluía al Estado, a los trabajadores asegurados y a sus patrones que cubrirían riesgos sociales, enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales y maternidad, vejez e invalidez y desocupación involuntaria.

El proyecto fue aprobado por un Consejo de Ministros, posteriormente enviado a la Cámara de Diputados en diciembre de 1938 pero se encontró con varias trabas al encontrar nuevamente la oposición de los diputados quienes consideraron que debía elaborarse un documento más completo fundamentado en estudios actuariales. Por otra parte, la situación del momento, de fuerte crisis provocada por la expropiación petrolera, exigía promover antes que nada la unidad nacional y con ello la discusión de la Seguridad Social quedaba una vez más en la agenda política nacional. Debido al clima de guerra en el cual México también estaba inmerso, el

proyecto de seguridad social no pudo ser concretado. Ya para 1942 y con todas las condiciones propicias, se implantó finalmente el Seguro Social.

Por órdenes del presidente Ávila Camacho quien ya había dado muestras de estar interesado en cuestiones laborales quien anunció la creación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Encomendando el cargo a Ignacio García Téllez. Con el envío nuevamente de la iniciativa de Ley, se pretendía finalmente que en México existiera por primera vez un Instituto de Seguridad Social, se trataba pues de *"proteger a los trabajadores y asegurar su existencia, su salario, su capacidad productiva y la tranquilidad de la familia; contribuir al cumplimiento de un deber legal, de compromisos exteriores y de promesas gubernamentales"*²¹. El Congreso aprobó la Iniciativa y el 19 de enero de 1943 se publicó en el Diario Oficial la Ley del Seguro Social por lo que se decreta la creación de un organismo público descentralizado, con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social.

Al comienzo de la gestión del Instituto, Vicente Santos Guajardo el primer director y un grupo de colaboradores pequeño, intentaron realizar proyectos e investigaciones que implicaban la diversas ramas de aseguramiento; *"Se dedicaron a estudiar las experiencias de otros países en el campo de la seguridad social para aprovecharlas en México; a divulgar el sentido y las posibilidades de la seguridad social y a realizar una intensa labor de convencimiento, tanto entre los trabajadores como entre los empresarios, acerca de los alcances de la ley y de las ventajas que reportaría a unos y a otros su aplicación. Se determinó que el Seguro Social*

²¹ (16/04/03) www.imss.gob.mx

empezaría a funcionar en el Distrito Federal a partir de enero del año siguiente; mientras tanto se procedió a la inscripción de los patrones.²²

García Téllez se haría cargo del nuevo Instituto y el 6 de enero de 1944, se ponía en marcha el otorgamiento de servicios médicos en todas las modalidades prescritas por Ley. Un dato curioso es que además de varios patrones, existieron grupos sindicales que se oponían al pago de cuotas. No obstante se logró que poco a poco se fuera mentalizando a los ciudadanos de las ventajas de esta nueva Institución. Casi a finales de 1946, el IMSS operaba en Puebla, Monterrey y Guadalajara; el Instituto, había logrado una cierta autonomía financiera logrando su seguridad económica y la aceptación de una gran parte de los mexicanos. Implementando en su primera fase a los grupos urbanos y posteriormente al sector rural. Para 1946-1952, el IMSS comenzaba a adquirir cada vez más importancia gracias a su equipo de médicos y profesionistas que laboraban en la Institución. Se inauguró el hospital La Raza y el edificio de Reforma en la Cd. de México.

De 1952-1958, se llevó a cabo la primera reorganización administrativa del Instituto, elaborando un plan de inversiones que pretendía la construcción de grandes unidades hospitalarias y se puso en marcha para los habitantes del D.F. el Sistema de Medicina Familiar, cubriendo las principales ciudades del país y algunas zonas rurales. Paralelo al proceso de implementación del IMSS en el año de 1959, el presidente Adolfo López Mateos presentó al Congreso de la Unión la iniciativa de ley para la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ISSSTE, Su aprobación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Diciembre. Por lo que en enero de 1960 la nueva institución comenzó sus actividades. Al principio de la década de los sesenta, se

²² Ídem

ampliaron los servicios sociales y prestaciones económicas en los estados con el de los servicios médicos, coordinándose en 11 zonas que abarcaban a más de una entidad.

El modelo de zonas se transformó en 1972 en 7 regiones dirigida cada una de ellas, por un Jefe Regional y cada Estado por un Jefe Estatal. El ISSSTE, de acuerdo a su ley, amplió las áreas de sus servicios, cubriendo tanto prestaciones relativas a la salud, como prestaciones sociales, culturales y económicas, y extendiendo estos beneficios a los familiares de los trabajadores y pensionistas. Del mismo modo en que lo había hecho el IMSS. Así, las personas protegidas por el Instituto comprenden a trabajadores al servicio de la Federación y del entonces Departamento del Distrito Federal, ahora Gobierno del Distrito Federal, a trabajadores de Organismos Públicos que por Ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal sean incorporados al régimen, así como a los pensionistas de dichos Organismos. Es decir la cobertura del ISSSTE es para funcionarios de gobierno o de entidades públicas. Uno de los hospitales más importantes para el ISSSTE fue el Hospital 20 de Noviembre y algunos hospitales privados que tenían acuerdos con el Instituto para la subrogación de algunos servicios de salud.

De esta manera, el Instituto tomaba las medidas necesarias para atender al casi medio millón de personas que entonces estaban bajo su protección. Un número considerable ya que en comparación con el IMSS la población al servicio del Estado crecía de manera significativa. El ISSSTE, desde su creación ya tenía tres guarderías y su primera tienda. Incluso un velatorio para servicios funerarios que inició operaciones en 1967. En el aspecto de acceso a la vivienda, se instrumentó El Fondo de Vivienda en 1972 y un año antes se autorizaron préstamos para la

adquisición de automóviles²³. Los resultados de la seguridad social saltaban a la vista, por lo que el número de asegurados se incrementó en los años posteriores, no solo en el IMSS sino también en el ISSSTE las dos instituciones de seguridad con que cuenta el país.

Con ello el número de beneficiados o derechohabientes también se vería incrementado extendiendo los beneficios a los familiares directos de los asegurados. Ello gracias a las reformas realizadas a la Ley del Trabajo en el año de 1962 donde se facultaba a las madres trabajadoras para dejar a sus hijos en las guarderías del IMSS quien puso en marcha el Centro Médico Nacional y se ampliaron las prestaciones para los trabajadores, a través del fomento al teatro, a las actividades deportivas y talleres de difusión y en 1964 había más de 6 millones de mexicanos asegurados cifra que aumentaría casi a la mitad en los años El año de 1970 es un año importante en las políticas de seguridad social. Por lo que respecta al Seguro Social, se amplían los beneficios a una gran parte de la población mexicana que aporta servicios médicos, seguros, prestaciones en beneficio de la ciudadanía.

En 1972 se reforma y adiciona la Ley del Seguro Social para ampliar los beneficios del régimen obligatorio por lo que *“Se extendía la seguridad social a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios organizados e implantaba el ramo de guarderías en toda la república”*²⁴. El Programa Nacional de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria, fue financiado por la Institución y por el Estado. El cual pretendía elevar los niveles de bienestar de las comunidades marginadas, dicho programa en 1979 se convirtió, en el Programa IMSS-COPLAMAR por

²³ (16/04/03) www.issste.gob.mx

²⁴ (20/0403) www.imss.gob.mx

Cooperación Comunitaria y, al desaparecer el organismo COPLAMAR, tomo el nombre que lleva hasta la fecha: Programa IMSS-Solidaridad. A pesar de la crisis de 1982, las instituciones de seguridad social lograron permanecer y por la parte del IMSS se logró que la totalidad de la población con una relación formal de trabajo quedara amparada bajo el régimen de la seguridad social y ya en 1987 el IMSS tenía en su régimen ordinario una población de casi 33 millones de mexicanos, de los cuáles más de 7 millones eran asegurados permanentes.

2.2.2 Fundamento Constitucional.

De acuerdo con el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Sexto, se contemplan las condiciones de trabajo y previsión social. Así en el Apartado A, fracción XXIX se menciona que es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, que a la letra dice. *“Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería, y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares”*. En el caso de los trabajadores al servicio del estado, en el mismo artículo pero en el apartado B, se contempla la protección para los trabajadores que no estén integrados dentro de la fuerza laboral privada. Así en la fracción XI se menciona lo siguiente: La Seguridad Social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales, las enfermedades no profesionales y maternidad, y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la Ley.

Las mujeres gozarán de un mes de descanso antes de la fecha de parto y dos meses después posterior al mismo, con su respectiva pausa por lactancia y la consabida asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para lactancia y del servicio de guarderías.

Seguridad para los familiares de los trabajadores en lo concerniente a medicinas y apoyo médico.

Centros vacacionales y de recuperación, tiendas accesibles al trabajador.

Habitaciones baratas para arrendamiento o renta.

Se establece el Fondo Nacional de Vivienda, mediante las aportaciones que realicen los trabajadores.

Con respecto a los miembros en activo del ejército, fuerza aérea y armada, la Ley contempla la creación de sus propios organismos de seguridad social, bajo los términos y condiciones en las cuales se crean los propios de los trabajadores al servicio del estado, del orden civil. “Los esquemas de seguridad social, buscan asegurar que todos los habitantes de un país enfrenten las mismas oportunidades sociales y económicas, sin importar que tengan que sufrir la materialización de diversos riesgos que puedan reducir permanente o temporalmente sus fuentes de sustento”²⁵

2.2.3 Organización de la Seguridad Social.

La seguridad social es un mecanismo mediante el cual los países del mundo buscan asegurar que los habitantes de un país enfrenten las mismas

²⁵Informe de Seguridad Social, Conferencia Interamericana de Seguridad Social. pág. 1.

oportunidades sociales y como una forma de remediar ciertas condiciones económicas bajo diversos esquemas, entre ellos el de solidaridad social, donde un grupo de individuos, conjuntamente con el Estado y algunas empresas aportan recursos que posteriormente se concentran para la obtención de seguros, prestaciones y servicios de ayuda. Permite la cobertura de algunos riesgos que pudiesen presentarse a lo largo de la vida de una persona. En primera instancia, dichos esquemas están orientados a la protección del trabajador y por ende su entorno familiar, sus descendientes y sus ascendentes de acuerdo con las restricciones legales que se impongan en cada régimen. Tiene su símbolo más representativo en los servicios que se otorgan a las personas con derecho a recibirlos, quienes casi en la mayoría de los casos representan a los grupos mencionados previamente.

2.2.4 Administración de la Seguridad Social.

Comprende varios rubros, de entre ellos se destacan los seguros, como el de salud, el cual se maneja básicamente en dos aspectos, el primero es el ámbito de quien financia el sistema y el segundo quien ofrece los servicios, quienes financian aportan las cuotas designadas por la ley respectiva, patrones, empleados y gobierno, (es decir financiamiento privado y/o financiamiento público) y quienes ofrecen los servicios. No obstante, los recursos obtenidos pueden ser ejercidos no solo en el ámbito público sino también en el ámbito privado a la realización de convenios de colaboración para la prestación de los servicios. Figura utilizada ampliamente por las aseguradoras privadas de salud.

Los esquemas de seguridad social son diferentes en los distintos países del mundo. Teniendo esquemas de participación estatal, esquemas de participación

privada y esquemas de participación mixta. En un inicio, se conformó bajo la organización de los gremios laborales con aportaciones solidarias y atención médica, posteriormente el Estado intervino en la regulación y control de los servicios haciendo a las cuotas obligatorias a los trabajadores y a los patrones y corresponsabilizándose con una aportación. Posteriormente, surgen los esquemas mixtos donde los servicios son ofrecidos desde el ámbito público y el privado. Diversas naciones han hecho de la recaudación impositiva, la base para el financiamiento de los esquemas de seguridad social, es decir de carácter contributivo, mientras que otras se basan en contribuciones directamente desde la nómina de los trabajadores o mediante la combinación de ambas.

En el caso de las pensiones, los esquemas utilizados son, la recaudación, ahorro, y posterior reparto entre los que tienen derechos legales de acceder a las mismas. El criterio utilizado para el aseguramiento de la vejez, es decir, de la finalización formal de la etapa productiva, es por una parte el esquema tradicional de acumulación de las aportaciones y su posterior repartición, en la mayor parte de las ocasiones el esquema es igualmente solidario y las generaciones jóvenes absorben las pensiones de las generaciones más grandes aunadas a las aportaciones que históricamente hayan realizado. No obstante existe otro esquema mediante el cual, cada trabajador acumula para su retiro una cantidad de recursos, los cuales serán entregados al final de su vida laboral, ya sea en una sola exhibición o en exhibiciones programadas.

2.3 Situación de los Servicios de Seguridad Social.

La seguridad social durante los últimos años, había funcionado tradicionalmente como un sistema de recaudación de cuotas acumuladas de generación en

generación administradas por el gobierno no obstante dicho esquema agotó su viabilidad en el momento en que se conjugaron varios factores que tienen en riesgo la actual operación del sistema de seguridad social. Uno de los principales problemas es sin duda el de las pensiones pero no es el único, existen problemas financieros también en el área de la salud y los servicios médicos además de las prestaciones económicas y en especie que van cada día en detrimento.

Por principio de cuentas, no se debe olvidar que México, es un país que tiene una gran economía informal, la cual además de no pagar impuestos por su actividad económica representan menos ingresos al Estado y por consiguiente la oferta de los servicios es menor a la que se debe ofrecer. De este modo, los programas de seguridad social están ligados a una fuente de empleo, ya sea en el sector público o privado, lo cual deja sin cobertura de servicios de salud, vivienda y otras prestaciones a aquellas personas desempleadas, o que no tienen una forma de comprobación de ingresos en la economía formal. En México hasta el año 2000, el 41% de los habitantes contaban con protección en programas de seguridad social, tanto pública como privada²⁶.

Lo cual representa que el 59% de la población no tiene acceso a los servicios que otorgan las instituciones de seguridad social. Si se toma en cuenta que en el país existen más de 100 millones de personas, alrededor de 59 millones de ellas no pueden acceder a dichos servicios, situación que resulta complicada y de graves consecuencias para el gobierno, la sociedad y las personas que se encuentran en tal circunstancia. En cuanto a instituciones, el IMSS cubre al 32% de la población por si mismo, mientras que los trabajadores al servicio del estado, PEMEX,

²⁶ Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS 2000).

SEDENA con el Instituto de Seguridad de las Fueras Armadas ISFAM, Secretaría de Marina y otras cubren al 9% de la población mexicana.

Los servicios se cubren con cuotas de los trabajadores, los patrones y con recursos fiscales que aporta el gobierno federal. En ese sentido más allá de que las instituciones de seguridad social sean autosuficientes, se presenta el caso de que cada vez es mayor el monto de los recursos aportados y por consiguiente el gasto que representa para las finanzas de la república. En los casos en los cuales la población no cuenta con acceso a los servicios de seguridad social, salud, vivienda, esparcimiento entre otros, se le denomina “Población Abierta” y esta es cubierta por la Secretaría de Salud, de orden federal y por las Secretarías de Salud de los Estados a través de la recuperación de una cantidad menor al valor del servicio. Cantidades, que por lo general se encuentran subsidiadas con recursos limitados lo que no permite la cobertura al total de la población.

El perfil socioeconómico de las personas que no acceden a los servicios de salud, es de ingresos menores, lo cual representa un obstáculo al desarrollo del país al no ofrecer de manera global los servicios a toda la población por falta de infraestructura. Casi siempre, los programas de apoyo a la población abierta son programas de tipo asistencial, que en algunas ocasiones cuentan con el soporte de organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles e Instituciones de Asistencia Privada. No obstante la cobertura es menor comparada con los servicios que se ofrecen dentro de las instituciones de gobierno encargadas exclusivamente de la seguridad social. Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Social SEDESOL, cuenta con programas que tienen por objeto aminorar los efectos de la pobreza, ofreciendo el acceso a los servicios de salud, alimentación y educación. El PROGRESA.

Es en el sexenio del Presidente Zedillo, que el “Programa de Educación, Salud y Alimentación” que sería transformado por el “Programa Oportunidades” del Presidente Fox en conjunto con la Secretaría de Salud a través del Programa de Equidad Calidad y Desarrollo en Salud (PROCEDES) anteriormente “Programa de Atención de Cobertura” bajo el esquema de acercar los servicios de salud a las comunidades marginadas a través de unidades móviles y fijas de salud. Es en el año de 1995 cuando se aprueba la modificación a la Ley del Seguro Social y en 1997 se entrada en vigor una vez publicada en el Diario Oficial de la Federación. Ya en el año 2002 con el gobierno de Vicente Fox, que la Secretaría de Salud crea el Seguro Popular. Con la creación del seguro popular, se pretenden otorgar servicios a la población que no cuenta con las posibilidades de acceso a los sistemas de seguridad nacionales y se encuentran en el ámbito informal.

De acuerdo con un artículo publicado el miércoles 28 de abril de 2004 en el diario El Universal, Pág. 11 columna de Eduardo Jardón, se señala que es *“Casi milagroso, obtener un trabajo bien remunerado” se indica que actualmente proliferan los de menos ingresos, sin prestaciones ni contrato. Según las cifras del rotativo, a principios de la década de los 90, 4 de cada 10 trabajadores carecían de prestaciones. Es decir no tenían vacaciones, seguridad social, aguinaldo entre otras. En la actualidad, esta cifra es de 5 de cada 10, lo que representa la mitad de la población trabajadora, Con respecto a los niveles de ingresos, se percibe que una tercera parte de la población ocupada recibe uno y dos salarios mínimos al mes es decir, entre mil 300 pesos y 2 mil 620 pesos. La mayoría, 46.3% del total cuenta con un ingreso entre 2 y 5 salarios mínimos, y los que perciben mayores percepciones, más de 5 salarios, representan el 15%.*

En el mismo artículo y de acuerdo con Ander Kompass, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “la difícil situación de los derechos laborales en los últimos 20 años, tiene a México sujeto en una “Camisa de fuerza” que le impide a los trabajadores negociar salarios que correspondan con la realidad (...) Durante la presentación del *Diagnóstico de la ONU: Al rescate de los derechos humanos laborales*. El representante de ese organismo en México señaló que el deterioro de las garantías laborales ha derivado en el agravamiento de la situación económica y social de los trabajadores como es la “dramática” caída de los salarios y nivel de vida de la población económicamente activa” (...).

Con respecto a la economía informal, esta ha sido una de las principales fuentes generadoras de empleo en los últimos años, y el principal paliativo del deterioro del mercado laboral. El año anterior 27 de cada 100 trabajadores se ocuparon en esta actividad que se caracteriza por las condiciones precarias en que viven los trabajadores; no cuentan con prestaciones y sus percepciones son por lo regular de las más bajas. Es necesario advertir que este fenómeno incide directamente en la recaudación de los impuestos del gobierno federal, ya que es un problema de dimensiones nacionales lo cual repercute en la pérdida de recursos y cuotas a los sistemas de seguridad social lo que implica una reducción en los presupuestos además de que no se garantiza a la población trabajadora y a sus familiares condiciones dignas en las cuales pueda acceder al bien común.

La mayor parte del perfil socioeconómico que conforma este sector de la economía es de personas con bajos niveles de educación, inclusive algunas de ellas analfabetas funcionales y con pocas o nulas oportunidades de movilidad social. Carecen de registros ante la Secretaría de Hacienda y sobre todo de la protección que ofrece la seguridad social en la economía formal. Aunado a ello, se debe

reconocer que en el país existen grandes índices de marginación. De acuerdo con cifras que se dan a conocer por el Consejo Nacional de Población CONAPO, las dimensiones de marginación deben ser medidas a través de los satisfactores básicos a los que no tiene acceso la población de la república como son la vivienda, el trabajo formal bien remunerado, y la educación (en “índices de Marginación 2000, colección índices sociodemográficos”). En cuanto a los dos primeros, cuando la población tiene un trabajo formal remunerado es más factible que se accedan a los satisfactores de vivienda, salud, y las prestaciones sociales que ofrecen las instituciones de seguridad social.

2.3.1 Sistema de Pensiones.

Las pensiones tienen como propósito evitar los riesgos de una persona y cubrir sus necesidades. De este modo las pensiones se convierten en una garantía del estado, hacia los trabajadores cuya vida laboral activa ha finalizado, tradicionalmente, los sistemas de pensiones funcionaban como un esquema de transferencias intergeneracionales administrado por el gobierno. No obstante la falta de visión a largo plazo y los errores en la administración pusieron en riesgo el esquema tradicional de pensiones, dado que no se tomaron en cuenta algunos factores adicionales como los cambios económicos, demográficos, sociales, políticos y económicos del entorno. A decir de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) “Algunos de esos riesgos pueden ser la muerte prematura, la invalidez, los accidentes laborales o las enfermedades que afectan adversamente el estado de salud.

Otras situaciones en las cuales se deteriora la capacidad de un trabajador para generar ingreso se constituyen con mayor certeza como es el caso de la vejez, que

obliga al retiro de su fuerza laboral, pero existen igualmente mecanismos sociales que permiten <<asegurar>> al individuo contra este hecho a través de una pensión”²⁷. En el cuadro siguiente se pueden determinar las diferencias entre las pensiones ofrecidas al sector público, de las pensiones ofrecidas al sector privado:

Aspectos de los Sistemas de Pensiones Públicos y Privados		
	Sistema Público	Sistema Privado
Contribución	No definida	Definida
Beneficios	Definidos	No definidos
Régimen Financiero	Reparto o Fondeo Colectivo Parcial.	Completamente Fondeado Individual.
Administración	Pública	Privada o Múltiple

Fuente. Mesa de Lago 2003.

Existen básicamente dos tipos de esquemas de pensiones para los trabajadores al momento de su retiro, estos son: El Sistema de Reparto, que son regímenes de prestaciones definidas, costeados por los trabajadores y los empleadores, en este tipo de esquemas los trabajadores en activo pagan las prestaciones de los trabajadores jubilados y, el Sistema de Capitalización Anticipada, de cotizaciones definidas en los cuales un trabajador de manera individual aporta sus cuotas en busca de la acumulación de un activo. Es a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, que los ingresos de los sistemas de reparto no aumentaban y en consecuencia se reducían las proporciones de los contribuyentes y aumentaban los beneficiarios.

A pesar de que un sistema pudiese generar algún tipo de superávit no era frecuente que la inversión de los fondos resultara en rendimientos positivos (CISS Mesa de Lago 1991-1994) aunado a ello, la evasión fiscal erosionó de manera considerable aún más la estructura financiera de los sistemas de reparto. En el

²⁷ Informe de Seguridad Social, Conferencia Interamericana de Seguridad Social. 2003 pág. 2.

caso de México existió durante mucho tiempo el esquema solidario de aportaciones y de reparto. No obstante antes de las reformas realizadas en la mitad de la década de los 90 el problema del pago de pensiones se derivó de un manejo inadecuado de los recursos y aportaciones de los trabajadores aunado al envejecimiento poblacional y al incremento, paradójicamente, de la esperanza de vida de la población.

Existe un mayor número de personas adultas mayores, con relación a las personas en edad de trabajar. De este modo, el monto de las pensiones debe ser absorbido por estos últimos. De acuerdo con la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, se indica que el esquema de beneficios definidos que se financia a través del reparto se ve afectado negativamente en sus bases financieras a causa del envejecimiento poblacional (CISS 2002).

Es sabido, que las pensiones en el país se encuentran en una grave condición. Derivado de lo previamente como lo reconoció la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) el 17 de mayo de 2004 en el periódico Reforma, Sección Negocios página 1A, (por Verónica Galán y Vanesa Beltrán), se señala en esta oportunidad que “Agobian las Pensiones a la banca de fomento”, ya que superan los jubilados de NAFIN, BANCOMEXT y BANOBRAS a los empleados activos, en dicha columna se afirma que el peso de las pensiones ahogan la posibilidad de que cumplan con sus mandatos, pues sus pasivos laborales impiden que el crédito fluya al usuario final. (...) NAFIN, BANCOMEXT y BANOBRAS, tiene aproximadamente 3 mil empleados activos mientras que sus jubilados y pensionados suman 4500.

Dicha situación repercute en que es necesario afrontar los compromisos frente a este grupo de ex trabajadores a través de esquemas de deuda lo que favorece el incremento de las presiones financieras a los organismos crediticios y ponen en riesgo su existencia al tener una pirámide inversa donde los ex trabajadores con derechos son más que la población laboral activa. Este caso, lejos de parecer fuera del contexto de la seguridad social, implica el reconocimiento de que las pensiones han sido mal administradas y bajo un enfoque cien por cien errado. Es a partir de 1943 con la creación del seguro social, que se inicia la administración de los recursos pensionarios y hasta el año de 1997 donde como se explicó anteriormente, se cambió de un sistema de reparto garantizando los recursos de los trabajadores por el Estado a un sistema de capitalización.

Es en el año 2002 justo cuando habrían transcurrido 5 años de las reformas que se señala en el número 5 edición de mayo, año 52 en el Mercado de Valores, publicación a cargo de la Nacional Financiera NAFIN, que “Los cambios en la pirámide poblacional han presionado las estructuras funcionales de los esquemas de seguridad social, en particular de los sistemas pensionarios tradicionales y obligan a meditar sobre posibles esquemas de solución. Los sistemas de previsión de reparto vigentes en muchos países han enfrentado graves problemas de financiamiento, provocados principalmente por las contribuciones de los trabajadores activos para el financiamiento de las pensiones de los jubilados”.

A nivel internacional se puede observar que las reformas de los sistemas de pensiones pueden ser paramétricas o estructurales de acuerdo con la CISS Mesa-Lago 2003, donde las primeras se refieren a cambios de parámetros de los esquemas tradicionales de reparto como la edad de retiro, el número de años de contribuciones que se tienen que cumplir, aportaciones entre otras como es el caso

de Brasil, Canadá y Estados Unidos. En México, muchas veces se han pronunciado por realizar modificaciones a los requisitos para las jubilaciones de los trabajadores de acuerdo con los parámetros anteriores. De acuerdo con el incremento en la esperanza de vida de la población en general se ha adoptado casi de manera natural la “necesidad” de incrementar el número de años por los cuales un trabajador puede jubilarse.

Dentro de las modificaciones paramétricas, se encuentran además en incremento en el monto de las aportaciones, y por consiguiente una mayor restricción para acceder al reparto de los fondos de pensiones. Por su parte, de acuerdo con las observaciones hechas por los organismos financieros internacionales, Fondo Monetario Internacional FMI, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo BID; y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico OCDE, a la cual pertenece nuestro país, las reformas a realizarse en los esquemas de seguridad social es el modelo sustitutivo, abandonando el sistema de reparto adoptando uno basado en cuentas individuales de capitalización.

En el entorno mundial algunos países han hecho caso a las “recomendaciones” de dichos organismos y han modificado sus esquemas de pensiones como Bolivia, Chile, El Salvador, México, Nicaragua y República Dominicana. Una alternativa a los esquemas de financiamiento de pensiones es el que se adoptó en países como Argentina, Costa Rica y Uruguay, en los cuales el Estado conserva la rectoría de la administración de las pensiones y ofrece al trabajador las garantías suficientes para realizar contribuciones definidas, bajo el esquema de reparto pero con la salvedad de que se pueden buscar alternativas de financiamiento complementario en el medio privado.²⁸ En el caso de México, en el ámbito privado, el IMSS, es

²⁸ Informe de Seguridad Social, Conferencia Interamericana de Seguridad Social. 2003 pág. 23.

quien se encargaba hasta antes de las reformas de 1997 de los fondos de los trabajadores para el retiro.

Actualmente, dichos trabajadores se encuentran bajo un esquema de capitalización en cuentas individuales en las Administradoras de Fondos para el Retiro AFORE, que obtienen grandes ganancias por el manejo de los recursos de los trabajadores otorgando muy pocas ganancias a los ahorradores. De manera casi natural, las reformas incidieron en el número de años que un trabajador debe cotizar al Instituto, además de que según esta teoría se permite al trabajador generar mayores ingresos de sus aportaciones combinándolas con aportaciones voluntarias mediante las cuales, las AFORE cobran algunas cuotas por la prestación de los servicios financieros. Mientras tanto, en el año de 1992 se dio inicio a una de las mayores reformas en el sistema de reparto de las instituciones de seguridad social en el país.

La principal justificación para la modificación del esquema fue la de permitir incrementar el ingreso de los trabajadores en su jubilación, como se mencionó, dado que la pirámide poblacional fue transformándose el grupo de personas en edad de jubilación o pensionadas, se incrementó, lo que no sucedió con el monto de las pensiones. Estas cada vez más fueron en detrimento y en adición el nivel de vida de los ex trabajadores se fue haciendo inferior a los registrados en años anteriores. El número de personas con derecho a este tipo de ingresos fue cada vez mayor por lo que las cantidades a entregar en las jubilaciones y pensiones se hizo menor.

Así, el 24 de febrero de 1992 en el Diario Oficial de la Federación, que se reforman las leyes del Seguro Social y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para

los Trabajadores INFONAVIT que se crea el Sistema de Ahorro para el Retiro SAR, para los trabajadores contemplados en el Artículo 123 constitucional apartado A, cuyos trabajadores son los que integran el sector privado de la economía. El SAR se creó como un sistema obligatorio de ahorro y complementario al sistema de pensiones bajo el esquema de contribuciones definidas de capitalización individual, (concepto que se describió anteriormente). Es en ese mismo año pero un 27 de marzo que se emite un decreto mediante el cual los trabajadores en activo contemplados en el artículo 123 apartado B, dependientes del sector público, tendrían derecho a pertenecer a esquemas de capitalización similares a los de los trabajadores del sector privado.

“Los recursos de la subcuenta de retiro se invierten en créditos a cargo del gobierno federal, a través de su depósito en el Banco de México BANXICO, y la rentabilidad es determinada periódicamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP, a su vez, los fondos de vivienda son administrados por los institutos INFONAVIT y FOVISSSTE. Cuando el trabajador obtiene una pensión, recibe en una sola exhibición el saldo acumulado en su cuenta SAR 92”²⁹. A pesar de que se han realizado diversas reformas a los esquemas de pensiones, no es posible en la actualidad conjuntar las aportaciones de un trabajador cuya vida laboral haya transcurrido entre el ámbito privado y el ámbito público por lo que resulta impostergable una reforma que permita a los trabajadores el acceso a los recursos aportados durante su vida laboral independientemente del ámbito en el cual hayan desempeñado sus funciones.

²⁹ El Mercado de Valores, Núm. 5 mayo 2002, Pág. 5.

“τοζ ωον πολιτικον”

Αριστοτελεσ

3. Pronóstico de la Seguridad Social en México.

La Seguridad Social en México enfrenta una gran crisis financiera así como el desaprovechamiento de su infraestructura. El país debe analizar la problemática en materia a través del estudio de las condiciones generales en las que se encuentra y la posible modificación de las instituciones que ofrecen sus servicios a la ciudadanía. Así, el reto comienza al proponer reformas que modifiquen el estado actual de cosas en materia de seguridad social. De esta manera se deben reformar algunos aspectos que permitan un mejor desarrollo y administración de los seguros, prestaciones y servicios de la seguridad social o el país entrará en un círculo donde se puede generar no solo la desaparición o segmentación de quienes puedan pagar los servicios tanto médicos, pensiones y demás sino una gran diferencia social entre quienes no cuenten con la posibilidad de pagar por la cobertura de servicios que reclama la sociedad para cubrir algunas de las necesidades básicas de esta, como son la alimentación, educación, el empleo y el acceso a los beneficios sociales en materia de seguridad social.

Lo cual además provoca disgusto social e incremento de crisis políticas en los grupos menos beneficiados del Estado. Baste mencionar el grave déficit en el sistema de pensiones a pesar de las reformas que se emprendieron en 1995 con la llegada del Sistema de Ahorro para el Retiro SAR, y posteriormente las Administradoras de Fondos para el Retiro AFORE. Se debe por ello, señalar que un factor importante en este esfuerzo es el poblacional, en 2004 nuestro

país es todavía un país “joven” pero llegará el momento en que la dinámica poblacional incida de manera directa en el perfil de edad de la nación, así en algunos años, la población del país tenderá a envejecer y la pirámide poblacional tenderá a invertirse de manera natural, a esto debe llamarse “Transición Demográfica”. Otra fase es la transición relacionada con el dinero que posee la población, el Estado y la deuda de éste internamente y externamente. La grave desigualdad en el ingreso, (unos cuantos poseen casi toda la reserva federal del Banco de México, y los millones restantes viven casi al día) provoca que no solo los acontecimientos nacionales impacten negativamente en el dinero y su valor en el mercado interno y externo sino que cualquier fuga de capitales desequilibre de manera real el potencial de toda la economía.

De continuarse con la tendencia de los ingresos de manera desigual, donde una clase media está a punto de extinguirse, las condiciones económicas van a generar más irritación y por ende descontrol social, se tendrán no solo enormes cantidades de movilizaciones sociales y desobediencia cívica sino en adición inestabilidad política y severas afecciones internacionales al no contar con climas sociales propicios a la inversión, tornándose dicha situación en un gran círculo vicioso donde las carencias generan más carencias. A pesar de ello, existe por otro lado un crecimiento en el nivel de conciencia de la ciudadanía impulsado por una mejor participación en los asuntos públicos y sobre todo un mayor índice de escolaridad, lo que convierte al ciudadano mexicano en un ciudadano más crítico y responsable de sus decisiones cuando estas tienen un claro sentido público.

3.1 Contexto Social, Económico y Político.

Derivado de las reformas a la Ley del Seguro Social de 1995, el país tiene que enfrentar algunos retos cuyos costos económicos, políticos y sociales impactarán en tal medida que se modificarán varias estructuras sociales. Basta con señalar dicha reforma implicó 3 costos fiscales de suma importancia:

1.- El pago de las pensiones anteriores a la fecha de la modificación, bajo el esquema de reparto solidario.

2.- Los costos de las aportaciones y los manejos de las cuentas de los trabajadores, cuyo objetivo deberá ser ofrecer mayores ganancias a los ahorradores.

3.- El endeudamiento por el pago de las pensiones remanentes del viejo anterior sistema de reparto.

Ello, a pesar de estar ampliamente documentado, tendrá sus costos no solo financieros en el corto y mediano plazo, sino que afectará en gran medida las finanzas públicas, la infraestructura de inversión y los proyectos sociales a los cuales se destinará gran parte de los recursos para pagar las pensiones a los trabajadores que tengan ese derecho.

La crisis del sistema de seguridad, puede devenir en la privatización total del sistema, aunque se conoce, que existe ya un grado de privatización con las administradoras de fondos. En ese contexto, la población se verá orillada a recurrir a las instituciones de asistencia que de acuerdo con el marco legal. Un

dato relevante es el que ofrece la Conferencia Interamericana de la Seguridad Social, CISS, al afirmar que mientras en Brasil y en Chile, países con condiciones políticas y económicas similares a México, más del 60% de la población de adultos mayores en las ciudades cuenta con una pensión, en nuestro país, tan solo el 22% de dicha población cuenta con ese beneficio. Mientras que su población rural el 74% y el 48% respectivamente tienen una pensión en México solamente el 8% cuenta con una pensión. Cifras verdaderamente alarmantes que demuestran el grado de desprotección que enfrenta la ciudadanía.

Después de la Revolución el ritmo poblacional se incrementó para repoblar el país, años más tarde dicha política poblacional debió ser cambiada. Hoy en día, por ejemplo, es cada vez más evidente que el proceso de envejecimiento de la población mexicana es cada vez mayor lo que provoca que cada año se incremente en 180 mil personas más a la llamada tercera edad. Para el Consejo Nacional de Población, CONAPO, el ritmo de crecimiento de la población de la tercera edad de 3.6% anual es inusitada, y su aplicación inmediata será la duplicación de ese sector de la población cada 19 años, cifra que se incrementará hasta el 4.6% según cálculos del organismo (CISS informe 2003).

Es importante el análisis a profundidad de dichas cifras debido a que de no tomarse las medidas adecuadas en el tiempo adecuado, se podrían tener problemas de índole nacional cuya solución no será posible, por la falta de previsión. Todo aquello que se modifique impactará de manera directa a las personas, de ahí que las reformas al sistema deben ir respaldadas por la voluntad de la ciudadanía, no solo para garantizar la legitimidad de cualquier medida. En muchas ocasiones, se realizan cambios a la estructura de las organizaciones e instituciones y al no contemplar las necesidades sociales,

éstas están condenadas al fracaso rotundo. La sociedad en nuestro país está comenzando a acostumbrarse a vivir dentro de un sistema de partidos, el cual no ofrece los resultados que la mayoría de las veces promete.

El descontento social es evidente, baste señalar una encuesta publicada en recientes días por la empresa “Consulta Mitofsky” mediante la cual se señala que el 45% de la población no cree en los partidos políticos, y mucho menos se identifica con alguno de ellos, por lo que si se realizaran elecciones el día de hoy, surgiría un gran abstencionismo¹. Durante un gran periodo de la vida nacional, se optó por manejar un sistema de gobierno mediante el cual el partido gobernante, era parte al mismo tiempo de la administración pública. La fórmula que ofreció grandes resultados dentro de la vida política fue sin duda el corporativismo. Sindicatos, agrupaciones campesinas, obreras, populares, e inclusive militares ofrecían de manera casi perfecta, el control de las organizaciones y agrupaciones civiles del país. Quien estuviese fuera de la organización oficial, estaba fuera del sistema y en consecuencia quedaba marginado de la repartición de poder.

Curules, escaños, gubernaturas, municipalidades, Secretarías de Estado y otros tantos cargos eran aprobados bajo la signatura del Presidente de la República, el poder en manos de un solo hombre. Ello permitió dar una apariencia de una falsa “Paz Social” cuyas consecuencias se tienen hasta el día de hoy. No obstante, las condiciones sociales del país se fueron transformando y se logró en gran medida empujado por las movilizaciones de resistencia un cambio en la forma de pensar de la ciudadanía. Ahora cualquier reforma debe estar casi de

¹ (25/04/04) www.consulta.com.mx Encuesta realizada por Roy Campos, Director General de la empresa Consulta Mitofsky.

manera natural, conciliada con los diferentes grupos sociales que tienen representación en las diversas expresiones políticas del país.

Sin embargo se ha tergiversado el manifestar las inconformidades frente a los órganos encargados de la administración pública. Las marchas, plantones y movilizaciones que trastornan día a día la capital de la República son utilizadas por unos cuantos líderes sin escrúpulos que se sirven de la carencia de las personas para conseguir fines particulares y alejados completamente de los beneficios sociales que pregonan. De este modo, la sociedad por un lado exige el cumplimiento de sus derechos y por otro lado, la falta de organización orilla al aprovechamiento político de los intereses de unos cuantos. De seguir con el ritmo de descontento social, se estará fomentando una mayor disgregación de las voluntades sociales, dividiendo la voluntad social, generando conflictos y desigualdades.

En el aspecto económico, la seguridad social permite disfrutar de grandes beneficios a las personas con bajos ingresos económicos, lo cual hace menos grave la diferencia social entre una clase y otra. Cuando una nación no prevé la problemática que se le avecina con respecto a los gastos mal ejercidos, dicha situación se traduce en menor bienestar y mayor irritación. Lo anterior puede sucederle al país y una muestra de ello es que las dos grandes instituciones de seguridad social existentes, no son autosuficientes en el manejo de sus recursos, sobre todo los pensionarios, y el gobierno federal descuida algunos programas sociales para hacer frente a las obligaciones financieras derivadas de los pagos de jubilaciones, pensiones y servicios, de ahí que el pago de las pensiones sea cada vez más un riesgo y miles de personas, de realizar las reformas correspondientes podrían quedarse sin cobrar su pensión dejándolos sin posibilidades de supervivencia.

Otro de los problemas graves en el entorno de la seguridad social es la parte económica. Un país con crisis recurrentes consecuencia de graves errores políticos y de decisiones mal tomadas, donde el factor económico y el político van de la mano casi de manera natural no puede darse el lujo de permitir administraciones ineficientes, ineficaces y mal planeadas. No obstante, se generaron durante mucho tiempo grandes componendas políticas donde las secretarías de estado y algunas instituciones eran parte de las cuotas de poder y de repartimiento de poder entre los grupos dominantes. Con todo ello México, no podrá hacer uso de los recursos públicos dado que las necesidades superarán en mucho los recursos existentes para hacer frente a los compromisos.

Actualmente, una parte minoritaria de la población es quien aporta sus impuestos para la administración de los servicios públicos, mientras que el grueso de la población evade sus responsabilidades fiscales por las fallas, precisamente del sistema de recaudación. Es necesario mencionar que tan solo en 2003, de acuerdo con cifras presentadas por el IMSS ante el Congreso de la Unión, el valor del déficit proyectado en el ramo de gastos médicos de jubilados equivale a más de 90 mil millones de dólares, mientras que el pasivo del IMSS con sus empleados equivale a más de 30 mil millones de dólares, cifra que representó el 5.7% del PIB en 2002. Los recursos serán cada vez menos y se deberá recurrir a los préstamos internacionales que como siempre sucede, generarán grandes ganancias económicas a un bajo riesgo para las firmas que promuevan los préstamos y mayores desigualdades en la población en general.

Lo anterior provocará que los recursos existentes se destinen a pagos de pensiones y servicios y no se generen recursos para la inversión productiva, invirtiendo la pirámide contributiva siendo más quienes demanden servicios y menos quienes soporten los gastos de los servicios solicitados. Ello sin duda generará descontento entre quienes aportan sus recursos y pone en riesgo la viabilidad del sistema. Ya en el contexto político, las diferentes fuerzas del país se desarrollan en un ámbito totalmente distinto al de hace unos años. La conformación de los distintos grupos parlamentarios en las cámaras multiplica las posibilidades de encontrar pluralidad de posiciones además de diversos puntos de vista. No obstante, y lo que pudiese parecer una ventaja de la democracia mexicana, se convierte en los últimos años en factor de desacuerdo y falta de consensos políticos.

La crisis de credibilidad en las instituciones es tal, que el grado de confianza del ciudadano en su gobierno se traduce en un abstencionismo de magnitudes gigantescas y no solo eso, si no la falta de participación en la vida pública del país. Los partidos políticos grandes, establecen sus posiciones frente a las reformas estructurales necesarias para el país sin llegar a acuerdos tangibles y los derechos de los ciudadanos son tergiversados en su utilización por pseudo líderes que buscan su propio beneficio olvidándose por completo del social. En otras palabras, los partidos políticos, herramientas del cambio político de la sociedad, son meros instrumentos de las clases económicamente dominantes cuyo propósito central es la acumulación de dinero a costa de cualquier interés público.

Esto se identifica de mejor manera en el trato que varias familias, al amparo de una legalidad trastocada y la interpretación de la ley a su beneficio, mantienen los lazos de poder y el manejo de las estructuras de gobierno por generaciones.

En el caso de la seguridad social, las reformas a la seguridad social, se lograron en 1995 dada la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional, PRI con el apoyo del Partido Acción Nacional, PAN.

3.1.1 Situación Financiera.

Sin duda, el Estado de Bienestar, tuvo entre sus mejores aportaciones al desarrollo nacional la creación de los sistemas de seguridad social. La seguridad social es resultado de una gran conquista laboral, política y sobre todo social del pueblo de México. Sin embargo, hoy en día, la situación financiera en materia resulta deficientemente administrada y con una grave crisis en el manejo de sus recursos. De este modo, tan solo el IMSS ampara casi a la totalidad de la población nacional (50 millones de mexicanos). A pesar de los esfuerzos por mantener un sistema financieramente sano, actualmente ya no es posible sostener el aparato por demás costoso de los servicios que se ofrecen.

Existe un enorme déficit en la administración de dichos servicios y ahora es el gobierno federal quien debe aportar una gran parte de los recursos que se necesitan para continuar con las labores encomendadas por la Constitución. Tan solo en 2004, se destinaron más de 20 mil millones de pesos para cubrir el déficit en la nómina de pensiones, por lo que el país necesita de manera urgente, replantear qué se va a hacer². Con respecto a lo anterior, en el programa informativo Panorama Informativo, que se transmite por la radio en ACIR 1290 AM, a las 17 horas, conducido por Alejandro Villalvazo se informó que el ISSSTE requerirá para este año (2004) 25 mil millones de pesos para cubrir el pago de las pensiones, así lo aseguró el director del organismo

² Diario Excelsior, Columna Vida Nacional, 17 de mayo de 2004, pág. 10.

Benjamín González Roaro, por lo que afirmó que ante esta magnitud es necesario emprender una reforma estructural sobre el tema de las pensiones y jubilaciones que permita también cubrir la deuda del ISSSTE.

La problemática financiera que enfrenta el sistema de seguridad social nacional, se debe en gran parte a la mala administración del sistema de pensiones y de los servicios de salud. En países como Argentina, el régimen de jubilaciones y pensiones, que durante muchos años funcionó sin déficit, comenzó a necesitar de la intervención de los recursos públicos para sostenerse. En los años previos a la reforma de 1994 el Estado tenía que hacer frente a los compromisos de pago en su mayor parte. Del mismo modo, Brasil, Chile, Uruguay y otras naciones de América, modificaron sus sistemas de pensiones para hacer frente a los pagos que tenían que hacer frente a los jubilados y pensionados de cada uno de sus respectivos países.

Siguiendo con el ejemplo de Argentina, en ese país se cuenta con una Secretaría de Estado dedicada exclusivamente a los ancianos aunque sus acciones son poco concretas y los resultados son evidentemente escasos, en este caso, la seguridad social es mixta con pensiones de reparto y de capitalización individual de acuerdo con la elección de los trabajadores. En el caso del IMSS, la situación económica es prácticamente insostenible, de acuerdo con un informe del propio Instituto, en el cual se señala que la situación financiera es grave por lo que requiere cambios en materia administrativa, contractual y legal a la brevedad posible. Dicho informe revela que el régimen de Jubilaciones y Pensiones de los trabajadores del Seguro Social representa el principal obstáculo para que el Instituto pueda destinar más recursos para mejora sus operaciones, prueba de ello es que el IMSS ha tomado más de 117 mil millones de pesos, que debería destinar a la atención de los

derechohabientes, para pagar las pensiones de sus ex trabajadores, situación de inminente riesgo y que coloca a la Institución en una quiebra técnica.³

Existe una cantidad enorme de deuda en el rubro de la seguridad social, a decir del Senador Rubén Zarazúa, “los pasivos del sistema público de seguridad social en el país, ascienden a 8 billones de pesos, monto equivalente al 116 por ciento del PIB, cantidad de la que el 45 por ciento corresponde al ISSSTE”⁴ Con respecto al mismo ISSSTE, en el diario El Economista del 24/06/04, se revela que es imposible continuar con la situación financiera que aqueja al Instituto. De acuerdo con cifras de la SHCP, en el ISSSTE, se encuentra en peligro el pago de pensiones y la viabilidad del organismo. <<Hay un déficit actuarial y un flujo de caja insostenible dentro de un sistema de pensiones de beneficios definidos; hay subsidios cruzados hacia el fondo médico y de pensiones de los otros fondos (vivienda, préstamos personales etc.) y pensiones que no son portables hacia los otros sistemas públicos o hacia el sector privado>> La dependencia argumenta de la posibilidad de llegar al incumplimiento en el pago de pensiones, ya que el déficit anual al que llegará el ISSSTE si no se reforma su sistema de pensiones será de 300,000 millones de pesos en el año 2050.

Con el déficit de 25,000 millones de pesos que se tiene en el 2004, la proyección es que se eleve a 45,000 millones de pesos en el 2008, llegue a los 133,000 millones de pesos en el 2020 y de ahí hasta los 300,000 millones de pesos en el 2050. Al trazar la dimensión de los problemas de pasivos laborales en México, Hacienda argumenta que el ISSSTE guarda una situación similar a la del Seguro Social hasta antes de la reforma de 1997, con lo cual tiene en la actualidad la mayor problemática de los sistemas de pensiones

³ (24/04/04) <http://www.unam.mx/nacional.html>

⁴ (24/06/04).Uno más Uno.

gubernamentales. Al referirse al caso del Seguro Social, expone que debido a que cada año un monto mayor de las aportaciones de los trabajadores afiliados al IMSS y las empresas que los emplean se destinarán a cubrir el pago de pensiones.

Por lo que respecta a la cobertura de la seguridad social, basta citar un dato. En el Estado de México, más de la mitad de la población del carece de seguridad social, “Por lo que debe recurrir a los centros hospitalarios públicos del estado que, en su mayoría, no tienen equipo, material de curación adecuado ni especialistas, de acuerdo con autoridades del gobierno estatal. Enrique Gómez Bravo Topete, secretario de Salud del estado de México, sostuvo que de los 14 millones y medio de habitantes que tiene la entidad, más de 55 por ciento carece de seguridad social. Ante tal motivo, este sector de la población busca atención médica en los centros hospitalarios públicos del estado, señaló Alberto Hardy Pérez, coordinador de Salud mexiquense, quien señaló que el problema se agrava en el caso de la atención de urgencias y especialidades médicas.

Lo anterior ha provocado que miles de mexiquenses recurran a los hospitales del gobierno capitalino”⁵ En ese mismo rubro, de acuerdo con datos de la UNAM, (boletín UNAM-DGCS-369/18-05-04) el 43.2 por ciento de la población no tiene acceso a los beneficios de la seguridad social, por lo que se consideró que el principal desafío de la seguridad social en el presente siglo es lograr sistemas de carácter universal para la prevención de riesgos sociales y económicos, señaló Miguel Alonso Raya, presidente de la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados. De acuerdo con el diputado, 43.2 por ciento de la población total carece de estos beneficios. Sólo el 18 por ciento de los más de 5.3 millones de adultos mayores de 65 años tiene pensión del

⁵ El Universal, 12/07/04, Emilio Fernández/Corresponsal

IMSS o del ISSSTE. Abundó que extender esta cobertura significa atender las secuelas de enfermedades, edad o incapacidad para que toda la población tenga ingresos asegurados y no sólo de un sector.

La situación económica que enfrentan las dos grandes instituciones de seguridad social en el país permite que exista una grave diferencia entre las pensiones que se otorgan entre una institución y otra, por lo que se informó que el número de pensionados del IMSS en el presente año (2004) asciende a 2.1 millones de personas; cuyo promedio anual de ingreso de cada uno es de 20 mil pesos. Mientras que en el ISSSTE son 480 mil personas y su percepción anual promedio es de casi 62 mil pesos. Cifra que a todas luces es demasiado magra considerando las necesidades que presentan dichas personas cuando su vida laboral se modifica por motivos de su edad, y las percepciones disminuyen de manera real cada año.

Tanto en el ámbito federal como local, la crisis de las instituciones de seguridad social, se originaron debido a la falta de una administración eficiente en el rubro de las pensiones, como lo afirma Claudia Esqueda, presidenta de la Comisión de Asuntos Laborales y Previsión Social en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (Boletín UNAM-DGCS-349) el 11 de mayo de 2004, se afirmó que en este contexto, ninguna reforma tendrá viabilidad, pues debe ir acompañada de dos factores fundamentales: empleo y cambio cultural. Si la economía no crece no se generarán fuentes de trabajo y, por lo tanto, no prosperará ninguna iniciativa. El problema del pago de pensiones, se encuentra para el país como una verdadera amenaza debido a que cada vez es más grande el número de jubilados, y al mismo tiempo es cada vez menor el número de personas que aportan al fondo de jubilaciones.

Ello se dio a conocer en una conferencia realizada el día 08 de julio de 2004, de acuerdo con datos de notimex donde el gobernador Marcelo de los Santos Fraga y el Senador Carlos Medina Plascencia, señalaron que el régimen de pensiones y jubilaciones de los trabajadores al servicio del estado “es un problema nacional que debe reformarse en el menor tiempo posible, ya que de no hacerlo llevaría al colapso financiero al país”. Medina Plascencia señaló que una muestra de la gravedad del problema lo constituye el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), donde sus empleados se jubilan ganando 1.3 veces su última percepción, es decir, automáticamente ganan 30 por ciento más. Indicó que el IMSS tiene 120 mil pensionados, y en los próximos cuatro años aumentará en unos 60 mil, para llegar a 180, poco más de la mitad de los que tiene en activo, lo que demandará realizar un gasto de más 48 mil millones de pesos al año.

Sin embargo, estableció que <<esto no pinta comparado con lo que ocurre en el ISSSTE -Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado-, donde el problema es seis veces mayor>> de este modo las finanzas de las instituciones adquieren con mayor fuerza una dimensión de problema nacional. Aunado a lo anterior, también se debe advertir que la reforma al sistema de pensiones solo beneficia a la iniciativa privada, por las grandes ganancias que se obtienen en el manejo de las AFORE. Así lo documentó Ana Cecilia Contreras en el Diario DF, número 161, Año 1. página 3B. Las comisiones cobradas por las Administradoras de Fondos, son enormes e inversamente proporcionales a los beneficios que se ofrecen a los cuentahabientes. “Este conjunto de recursos representa el 6% del PIB, pero va a un sector que no ha creado las condiciones necesarias para generar ahorro destinado a la inversión productiva que, a su vez rinda mejores condiciones para la economía nacional” afirmó Berenice Ramírez López del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

Ante ello se debe agregar que existe un crecimiento de la economía lento y de casi nula creación de empleos lo que dificulta la posibilidad de acceder a pensiones cuyos montos sean suficientes para solventar las necesidades de las personas jubiladas. Se citan en el mismo artículo, cifras que parecen alarmantes debido a las condiciones que enfrenta el país como que en marzo de 2004 había en el país 31 millones 717 mil 679 afiliados a alguna de las 12 AFORE, Actinver, Azteca, Banamex, Banorte Generali, Bancomer, HSBC, Inbursa, ING, Principal, Profuturo GNP, Santander Mexicano, y Siglo XXI, mientras que se resalta que las utilidades de las mismas fueron de 501 millones 170 mil pesos, dinero que no llega a las manos de los cuentahabientes y que no se ven reflejados en un mejor servicio, ni en un mejor ahorro para el retiro.

3.1.2 Efectos de las Reformas a la Seguridad Social.

Las reformas a los esquemas de seguridad social en el mundo se dan básicamente en dos ámbitos. El primero en los países desarrollados, donde la principal preocupación es cómo lograr que las personas mayores, jubiladas y pensionadas no representen una carga al erario y por otra parte sus recursos generen ahorro y fuentes de financiamiento público, y el segundo en los países subdesarrollados, donde las cargas fiscales de los esquemas de seguridad social son subsidiadas por el gobierno con recursos públicos donde la preocupación es cómo salir de la crisis para el pago de pensiones, seguros y servicios en condiciones de severas restricciones presupuestales.

En estos casos, se presenta un efecto círculo vicioso, donde las empresas y los ciudadanos no advierten en su gran mayoría beneficios de la aportación de cuotas a los sistemas de seguridad social, lo cual genera que se considere a

dichas cuotas como impuestos por derecho al trabajo, lo que a su vez fomenta evasión de impuestos, subdeclaración, o de una buena vez, la incorporación a la economía informal. De este modo, cada vez son menos quienes aportan sus cuotas y cada vez son más quienes hacen uso de los servicios, médicos, sociales y de prestaciones, lo que genera el incremento de los costos en todos los sentidos. Ante ello, los indicadores laborales, nivel de empleo, nivel de desempleo, ocupación industrial, ocupación rural, y de servicios permiten determinar de qué manera se puede comportar un sistema de seguridad social para de esta manera prevenir los posibles riesgos futuros.

Es necesario el análisis de dos factores fundamentales, la cobertura del sistema de seguridad social y los incentivos para la jubilación temprana. En el primero de los casos existen dos dimensiones, estas son, el valor que los trabajadores perciben de sus aportaciones, y el grado de beneficios sociales que se obtienen de las aportaciones de los trabajadores. De ello, se debe advertir que en la mayor parte de las veces, los trabajadores consideran como un impuesto más, las aportaciones que son cobradas en sus recibos de pago. Por lo tanto, existe un gran desconocimiento de la forma en que son operados sus recursos y los beneficios que pueden tener al momento de su retiro.

Por otra parte, y dadas las condiciones existentes en el sistema de seguridad social del país, es necesario recalcar que existe una gran inconformidad por parte de los usuarios de los servicios y ello repercute en la mala imagen que advierten de las instituciones. Ello implica que el valor percibido de los servicios es menor al valor real obtenido. Dicha situación trae consecuencias en el mediano y largo plazos al generar cada vez más inconformidades lo que consecuentemente favorece la presión política de realizar reformas, casi siempre motivadas a la privatización de los sistemas involucrados. La presión

social se incrementa y las autoridades deben realizar negociaciones que de ninguna manera benefician al grueso de la población derechohabiente. Al mismo tiempo, se debe reconocer que las características de los usuarios de los servicios públicos de la seguridad social son personas cautivas.

Es decir ya son una población asignada a las grandes instituciones de seguridad social, lo que no permite una búsqueda de mayores cuentahabientes como sucede en la iniciativa privada, sino que la movilidad depende de las negociaciones presupuestales en la cámara de diputados en el diseño del gasto anual. Otra característica que incide en las modificaciones a los esquemas de seguridad social es el manejo político dado a las reformas. Si bien es cierto, en la vida pública todo lo que se realice tiene connotaciones políticas, también es cierto que muchas de las reformas obedecen al interés de algunos grupos y no siempre los ajustes legales garantizan el bien común de las pretendidas reformas. En lo que se refiere a los beneficios recibidos por los trabajadores de acuerdo con sus aportaciones, estos generalmente sobrepasan las cantidades aportadas.

Dichas cantidades son cubiertas por los trabajadores y les da derecho a prácticamente el uso y disfrute de todos los beneficios plasmados en la Ley. Por citar un ejemplo, si un trabajador tiene un año de cotización en algún instituto de seguridad social, tiene derecho a cirugías mayores, préstamos en efectivo y demás, y generalmente se realizan pocas distinciones para aquellos que tienen más años de cotización. En el caso de la seguridad social para los trabajadores al servicio del estado, no existen cobros diferenciados en las aportaciones, es decir, un trabajador de la construcción, y un trabajador de oficina, aportan exactamente las mismas cantidades cuando el sueldo es obviamente el mismo. No existe la figura del cobro por tipo de actividad y en caso de sufrir algún

accidente de trabajo las pensiones aportadas son las mismas de acuerdo con el tabulador legal vigente.

En el caso del IMSS, cuando una persona sufre de algún accidente de trabajo, el médico de medicina del trabajo evalúa el grado de afectación del trabajador y se paga una indemnización exhibida por única ocasión al trabajador cuando así se considera necesario. De este modo, se puede observar que existe una gran diferencia entre las formas de operar entre una y otra Institución, lo que a la larga va a provocar no solo la crisis financiera que actualmente le aqueja sino que los problemas seguirán siendo graves y lo que es peor, se dejará sin cobertura no solo a los trabajadores y ex trabajadores si no a sus familiares y con ello a todo el núcleo familiar cubierto.

Con respecto al grado de beneficios que se obtienen de la seguridad social, estos dejaron de cubrirse a través de las cuotas y aportaciones de manera solidaria sino que ahora los recursos necesarios para el cumplimiento de las obligaciones sociales se deben realizar a través de recursos públicos, lo que genera que se tape un hoyo para tapar otro. No obstante existen otros casos alrededor del orbe como lo es el de Estados Unidos, el cual ofrece a los trabajadores servicios por cantidades menores a las aportaciones realizadas por ellos. De acuerdo con lo siguiente, si un trabajador se jubila en el 2010, aportando 151, 500 dólares, recibiría 115, 200 dólares en servicios. Es decir un 76% de las cuotas aportadas, lo que al final representa un rendimiento de 76 centavos por cada dólar aportado, o lo que es lo mismo, una pérdida en términos reales de 24 centavos por dólar al final de su jubilación. Lo cual representaría un impuesto por derecho al trabajo. (CISS informe 2003).

En el caso de nuestro país, el monto de las aportaciones siempre es menor a los beneficios recibidos. De acuerdo con el marco legal vigente, un trabajador y sus familiares son derechohabientes de los servicios que se prestan en las instituciones de seguridad social. En ese sentido no existe un esquema de multas, apercibimientos, o sanciones para los casos de desaprovechamiento de los recursos públicos. Por poner un ejemplo, si un trabajador no acude a una cita médica programada, ya sea en las unidades de medicina familiar, centros hospitalarios u otros no sucede nada. En ese caso, el desaprovechamiento es tal, que una persona que en verdad necesita los servicios no puede acceder a ellos, debido a que éstos fueron destinados en su momento. Este fenómeno repercute en la disminución de los recursos disponibles y representa una gran merma para las finanzas de cada instituto.

No existe paridad en las responsabilidades entre derechohabiente e instituto. Esto genera que los costos directos e indirectos por la oferta de los servicios se incremente lo cual repercute a su vez en que se haga cada vez menos, y que dichos servicios cuesten cada vez más, en una pirámide inversa de servicios-resultados. Esta situación, aunada a la falta de indicadores de productividad en los institutos genera que el gasto se pulverice y no agreguen más beneficios sociales. No queda duda, por lo tanto que de continuar esa tendencia, las finanzas serán cada vez más castigadas y se tendrán que adoptar medidas urgentes para evitar que dicha situación afecte a las generaciones futuras. Los efectos de las reformas a los sistemas de seguridad social casi siempre ofrecen resultados en el mediano y largo plazo, no obstante, como ya se mencionó, en países como México, no existe una cultura de la prevención.

No se considera al pago de impuestos, como una forma de mejorar los niveles de vida, por el contrario, la ciudadanía busca, las maneras de evitar realizar los pagos que le corresponden por Ley, ello aunado a los métodos ineficientes de recaudación debilitan al gobierno y en consecuencia a los servicios que otorga. En el plano laboral, México cuenta con una gran economía informal, la cual no tiene acceso a los servicios públicos de la seguridad social. Dicho sector económico crece a grandes pasos y se convierte en una solución a la falta de empleo formal. Por su parte las pocas empresas establecidas soportan la carga fiscal de la gran mayoría lo que en un futuro restará su capacidad de competencia, ya que los costos de operación son mayores a sus contrincantes no formales debido a la carga impositiva. De este modo, resulta muy rentable salir a expender sus productos en la calle que en lugares establecidos.

Con las reformas realizadas al IMSS, se incrementa la edad de jubilación de los trabajadores y se incrementa a su vez el tiempo requerido para el retiro por cesantía en edad avanzada y vejez. De esta manera, se prolonga el tiempo de trabajo de las personas pero existe por otro lado una paradoja, esto es que, debido a las condiciones políticas, sociales y económicas la vida productiva de un trabajador se reduce y difícilmente se pueden lograr a cubrir los años de servicio solicitados por el nuevo marco legal. Por otro lado, es necesario evidenciar que la ampliación del periodo de cotización afecta a los trabajadores que por las circunstancias previamente analizadas no cuentan con esquemas de seguridad social. Una alternativa que están encontrando las empresas es la subrogación de los servicios y la contratación de personas por determinado servicio.

Los trabajadores eventuales son cada vez más, mientras que los trabajadores de base y confianza, son cada vez menos. Es decir, apoyándose en las ventajas que dan los vacíos legales se aprovechan estas circunstancias para disminuir los costos de producción de una empresa afectando de este modo los intereses de los trabajadores, quienes ante la sobreoferta laboral son contratados y aceptan estas condiciones a pesar de no tener todas las garantías aplicables en materia de trabajo. Dicho perfil de contratación de personal es una herramienta que se ha utilizado por una gran parte de las empresas y lo que va a generar es una población con subsistencia alimentaria básica, con cero protección laboral y que llegará a la edad de adulto mayor sin los beneficios del retiro en los esquemas de seguridad social.

Se debe advertir que la población mexicana se encuentra en un momento trascendental de su devenir. La mayor parte de la población es menor de 30 años lo que favorece que la base de la pirámide poblacional sea de jóvenes, pero en consecuencia, en algunos años más, dicha pirámide tendrá que invertirse y posteriormente los grupos de jóvenes van a ser la minoría, cuya responsabilidad además será dotar de los bienes y servicios que demande la población adulta mayor de la nueva condición nacional. Dicha situación será complicada si no se atiende desde este momento las medidas precautorias indispensables para frenar los riesgos que se ciernen sobre el país.

Es necesario recalcar que uno de los motivos que orillan a una persona a no querer dejar su fuente de empleo es que trabajando obtienen más recursos que los que obtendrían por el pago de una jubilación. En ese sentido, con el nuevo sistema de pensiones, se pretendería que una persona entre más tiempo continúe trabajando, mayores serán sus posibilidades de obtener una pensión adecuada con sus necesidades futuras. Aunque por el contrario, como ya se

mencionó es necesaria una modificación a los esquemas de cuotas y cobro de servicios porque hasta el momento, quienes obtienen las mayores ganancias de las aportaciones de los trabajadores son las Administradoras de Fondos para el Retiro, AFORE.

3.2 Aspectos Fiscales de las Reformas al Sistema de Pensiones.

Las pensiones deben procurar a la sociedad la implantación de un mecanismo de solidaridad social ante la pérdida de las capacidades físicas, el ingreso y la salud del individuo además de la conservación del núcleo familiar, como una poderosa herramienta de redistribución social. Así, se debe realizar el estudio de las implicaciones de las reformas en dos grandes sentidos, el primero en las transferencias de las aportaciones de manera intergeneracional y posteriormente intrageneracional. Siendo la primera de ellas, la referente a las aportaciones acumuladas por varias generaciones destinadas a la utilización del pago de fondos pensionarios y la segunda, que se refiere a miembros que aportan sus cuotas en una misma generación pero perteneciendo a distintos niveles de ingreso y distribución de los ahorros del fondo pensionario.

Con respecto a las aportaciones intergeneracionales, tradicionalmente las generaciones jóvenes aportan y contribuyen a soportar a las generaciones de trabajadores en condición de jubilación, del mismo modo que éstos, en su momento aportaron sus cuotas para el mismo fin. Aunque es preciso hacer notar que no todos los recursos provienen de la aportación de dichas generaciones pues se combina con los recursos provenientes del Estado y de aquellos aportados por las empresas o instituciones del sector público. Este esquema cuyo funcionamiento se desarrolla en México desde hace mucho

tiempo, provoca que la carga fiscal se incremente a las nuevas generaciones para poder continuar con la oferta de prestaciones y servicios al mismo nivel, al menos que las que se ofrecen en el momento actual.

Este fenómeno se origina debido al incremento en el nivel de vida de la población y a la baja en los recursos captados por las instituciones de seguridad social por la baja en el número de personas cotizantes, sobre todo en tiempos de crisis económicas. De esta manera los recursos captados para el pago de las pensiones no son recursos concentrados en el sector productivo de la economía, más aún, dichos recursos están destinados en su totalidad a la compra de objetos, productos y servicios que cubren las necesidades básicas de los pensionados. Por lo que no generan ahorro ni fomentan la actividad industrial o de servicios. Los recursos intergeneracionales son insuficientes y se debe echar mano de los recursos públicos destinados a otros programas de gobierno como pueden ser la construcción de obra pública, o el pago del gasto corriente entre otros, lo que ocasiona mayores problemas a las finanzas del gobierno en turno.

En el caso de México, las aportaciones de los trabajadores no solamente sirven como ya se vio, para el financiamiento de las pensiones y el retiro de los trabajadores sino que una parte importante son los servicios médicos, las prestaciones de vivienda, las sociales y culturales. Es necesario señalar que existe un desigual aprovechamiento de los servicios públicos entre los trabajadores que aportan la mayor parte de los recursos y aquellos que son beneficiarios de los servicios, por lo que se repite casi siempre la misma circunstancia, los que aportan son menos y los que reciben son más. En el caso de las reformas a la seguridad social mexicana, los costos de transición serán elevados, mientras que los resultados de los ajustes solamente se verán al paso

de dos generaciones, es decir en 20 años. Ante lo cual se deben garantizar los pagos de las pensiones lo que generalmente ocurre con fondos públicos.

De lo anterior se puede generar insolvencia ante el pago de las pensiones con la consecuente medida recurrir a los préstamos internos o externos o la utilización de recursos destinados a otros programas. Las implicaciones de las reformas no solamente deben observarse desde el punto de vista económico, sino que debe advertirse que en este nuevo modelo, el gobierno deja en las manos de la iniciativa privada el manejo, control e inversión de los fondos pensionarios convirtiéndose en un árbitro en la aplicación de la Ley. Las repercusiones fiscales se verán en un futuro cuando los fondos pensionarios no se financien a través de los fondos solidarios intergeneracionales ni mucho menos intrageneracionales. Quizá, esta medida alivia en cierta medida las finanzas.

Otro factor que debe ser considerado es la determinación de las aportaciones intergeneracionales, esto debido a que se deben advertir los cambios, resultado de las modificaciones en el sistema de pensiones. Con el esquema empleado, las aportaciones intergeneracionales y la pirámide de aportación deben invertirse, de manera tal que ahora los recursos se incrementen y que quienes aportan sean cada vez más. Para resaltar las implicaciones fiscales que tiene la implantación de los nuevos esquemas de financiamiento de las pensiones se debe realizar un análisis profundo entre el equilibrio de las aportaciones versus los beneficios recibidos. Si se trabaja en un esquema de uno a uno, por cada peso aportado, se debe recibir el beneficio de otro peso.

No obstante, se supondría que con el sistema pensionario vigente a partir de los años 90, por cada peso aportado hipotéticamente se debería recibir un incremento en los servicios, considerando los intereses devengados, las utilidades y en general por la ganancia del ahorro. Sin embargo, con este nuevo modelo el riesgo principal es la obtención de beneficios por debajo de la unidad, es decir, con el incremento en la edad de jubilación, con el incremento en las semanas de cotización, y el incremento en el monto de las cuotas, un trabajador retirado va a disfrutar de su pensión menos años que los que recibe con el modelo de solidaridad social. De este modo, el riesgo es que se aporte una cantidad mayor y se obtenga menos, la pirámide de beneficios se invierte y como se analiza con anterioridad los beneficios económicos se irían para todos lados menos a los bolsillos de los trabajadores.

Es decir, en el ánimo de resolver los problemas de recaudación y reparto del Estado, se puede caer en el riesgo de no solamente no ser resolutivos, sino de ofrecer servicios más caros que los aportados y en un tiempo menor, dándole más importancia al aspecto económico y de finanzas públicas, sacrificando el bienestar del trabajador, su familia y su integridad como persona. Otro aspecto fundamental dentro de las reformas aplicadas es el costo del dinero, es decir el poder adquisitivo, el crecimiento real de los salarios, los índices de ahorro y el manejo de riesgos financieros a nivel macroeconómico. La garantía de contar con buenas pensiones, se da cuando existen niveles inflacionarios estables, endeudamiento manejable así como una balanza de pagos en equilibrio. No obstante si el salario disminuye en términos reales su capacidad adquisitiva, las pensiones no podrán alcanzar niveles óptimos para afrontar el futuro de los pensionistas.

Las aportaciones de los trabajadores deberán al menos, garantizar que mantienen rendimientos con los niveles inflacionarios vigentes, de lo contrario la reducción de los ahorros generaría pérdidas reales en cuanto a los montos que deberían pagar. Aún más, los mecanismos de inversión de los fondos deberán permanecer en niveles que permitan a los trabajadores adquirir productos, bienes y servicios del mismo modo como cuando se encontraban en la vida laboral activa, nuevamente, si no se cumple con esta condición, los riesgos pueden incrementarse. Por la parte de la macroeconomía, el mantenimiento de una balanza de pagos en equilibrio permite que los recursos internos garantizados en las reservas internacionales del Banco de México, mantengan una paridad competitiva con las divisas, principalmente el dólar, que no encarezca los insumos, productos, bienes o manufacturas de importación con la consecuente pérdida del ingreso real de las pensiones. Así, la garantía de pensiones fuertes debe estar analizada conjuntamente con los factores antes descritos.

3.2.1 El Sistema de Ahorro para el Retiro. SAR.

El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), surge a partir del cuestionamiento del manejo de las jubilaciones de los trabajadores debido a los altos costos que representaron en su momento como carga al Estado. Se pensó en la posibilidad de incrementar los recursos de los trabajadores al momento de su retiro además de que se redujera considerablemente el costo del manejo de las pensiones. De esta manera, se realizaron las reformas correspondientes tanto para los trabajadores al servicio del Estado, para los trabajadores al servicio de la iniciativa privada, y diversos en materia. Así, no todas las instituciones de seguridad social se manejan de manera homogénea sino que concentra cada una sus particularidades. En el caso del IMSS, el SAR, se implementa como un

seguro complementario a las pensiones otorgadas por el Instituto, una vez que El 1 de mayo de 1992 se publica en el Diario Oficial de la Federación se hace oficial el cambio a las nuevas disposiciones en materia de pensiones.

Es en este nuevo esquema donde el patrón debe abrir para cada trabajador una cuenta individual en el banco de su preferencia. Así, surgen las llamadas “Cuentas Individuales”, formada por dos subcuentas, la del “*Ahorro para el Retiro*”, y la subcuenta del “*Fondo de Vivienda*”. en la primera, se depositaría el 2% del Sueldo Base de Cotización, y el 5% como aportaciones para la vivienda. Este esquema, fue orientado a acumular más recursos para el trabajador dado que dichas aportaciones no eran descontadas al trabajador sino que de acuerdo con la reforma era el patrón quien debía realizar las aportaciones íntegramente al IMSS.

No obstante, también existieron limitantes para el monto de las aportaciones realizadas por el patrón, dándoles la opción de calcular el 2% de retiro sobre el Sueldo Básico de Cotización hasta por 25 veces el monto del Salario Mínimo General Vigente para el Distrito Federa. De lo cual, si un trabajador percibiera más de 25 veces el Salario Mínimo, el patrón podrá calcular la cantidad hasta por ese límite. Mientras que para el cálculo de las aportaciones de vivienda ésta se realiza sobre el máximo de 10 veces el Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal. En ese sistema de ahorro para el retiro, se tiene contemplado que se otorguen ciertos rendimientos derivados del manejo de los recursos. Así el Gobierno Federal invierte dichos recursos de acuerdo con la tasa trimestral determinada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual no deberá ser menos al 2% real anual pagaderos a través de la reinversión de los intereses y el capital inicial aportado.

A pesar de ser una cuenta de ahorro para el trabajador este solamente podrá retirar los recursos una vez que hubiese cumplido los 65 años de edad o que tenga de acuerdo con el marco legal, la posibilidad de recibir una pensión por parte del IMSS, aunados a los recursos de su pensión. No obstante y debido a las reformas realizadas a finales de los años 90, específicamente hasta el 30 de junio de 1997, y la consecuente reforma a la Ley del Seguro Social. Por su parte para los trabajadores del Estado, el 27 de marzo de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la disposición de que se agregara el mecanismo del SAR como uno de las ramas de aseguramiento dentro del régimen obligatorio del ISSSTE, y su consecuente reforma al marco legal de su operación.

Al igual que en el caso del IMSS los trabajadores tienen derecho a recibir en una sola exhibición, el saldo de su cuenta individual cuando cumpla 65 años de edad o bien cuando adquiera el derecho a disfrutar de una pensión por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicio, cesantía en edad avanzada, invalidez, incapacidad permanente total o invalidez permanente parcial del 50% o más, en los términos de la Ley del ISSSTE. Así mismo, las aportaciones bimestrales de las dependencias o entidades afiliadas al régimen de la Ley del ISSSTE son cargadas a las dependencias y no afectan el sueldo de los trabajadores.



Estos y otros beneficios han permanecido vigentes hasta este momento (Agosto 2004), dado que en la reforma de 1997, no se afectó esta disposición por lo que el esquema sigue operando desde 1992, en tal circunstancia, las cuentas individuales de los trabajadores al servicio del Estado, siguen siendo administradas y operadas por las instituciones donde se hubiere realizado la apertura de las mismas.

Sin embargo, fue el 10 de diciembre de 2002, que se realizó una reforma a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en la cual se señala que los trabajadores al servicio del Estado, podrán elegir si lo deciden libremente, que los recursos correspondientes al 2% de la aportaciones al SAR, sean administrados por una AFORE e invertidos por una Sociedad de Inversión de las Administradoras de los Fondos para el Retiro, (SIEFORE) además de agregar el ahorro voluntario para concentrar más recursos para el momento del retiro.

3.2.2 Las Administradoras de Fondos para el Retiro. AFORE.

Las Administradoras de Fondo para el Retiro, AFORE, surgen de la crisis financiera del manejo de las pensiones, como una opción mediante la cual se trasladara el recurso público al privado para de esta manera resolverle en parte al Estado el alto costo de la administración de los fondos de retiro. Se pensó en su momento que era necesario mover los grandes capitales de los ahorros de los trabajadores, se dijo en su momento que esta medida además podría generarle un gran provecho al país al generar ahorro y permitir la inversión de dichos recursos. Otro de los argumentos a favor de la privatización del sistema de pensiones fue que el Estado, a través de sus estructuras carecía de los

incentivos para hacer productivos los recursos de las pensiones por lo que éstos deberían ser transferidos a organismos públicos cuyo objeto sería incrementar los rendimientos de dichos recursos.

Es bajo ese contexto que se consuma la reforma al sistema de pensiones y se logra a mitad de la década de los 90 la modificación legal al sistema. De lo anterior, pudiese parecer apresurado emitir un diagnóstico en los pocos años que tiene de operación el nuevo sistema, no obstante, existen grandes situaciones que ponen de manifiesto cuál es la tendencia que seguirá el modelo de las AFORE. Otro factor a analizar es la existencia de una gran disparidad en cuanto a costo-beneficio que brindan las AFORE a sus clientes, esto es que por un lado cobran cantidades muy elevadas por concepto de comisiones y por otro lado los rendimientos pagados son menores. De lo anterior se puede advertir que dicha disparidad impacta directamente en los ahorros de los cuentahabientes debido a que son éstos quienes absorben el impacto del cobro de los servicios.

Una característica de este tipo de empresas es que su finalidad es alcanzar algún tipo de lucro con sus servicios, no existiendo, para el caso de México, AFORES de corte humanitario o sin fines de lucro. Otro dato es que si bien es cierto que en mercado existen diferentes opciones de AFORE, el trabajador solamente puede hacer un cambio de AFORE al año, no se explica de manera clara cuál es la forma de operación de las empresas dedicadas a este rubro y no existe desafortunadamente una cultura financiera de la previsión en los trabajadores, tanto que el cobro de las cuotas se ve como el pago de un impuesto más y no se le da la importancia debida hasta el momento de la jubilación. Dentro de los servicios que se ofrecen se encuentra desde luego el pago de una pensión al momento de la vejez, no obstante para el caso de la

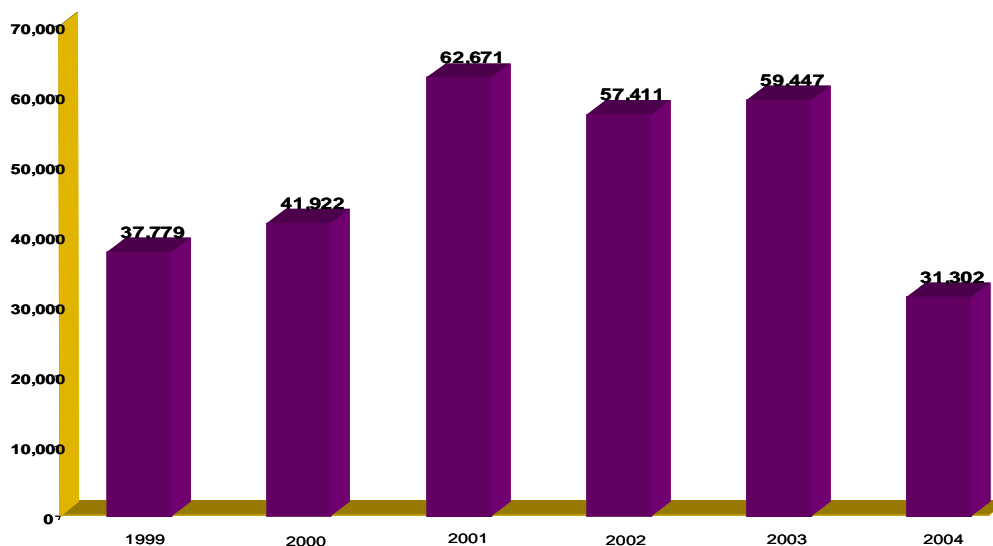
invalidez o riesgos de trabajo, el Estado aún absorbe el pago de estas pensiones por lo que las AFORE están limitadas en sus funciones y no cumplen del todo con las obligaciones de la seguridad social. Un artículo publicado en el diario *Reforma*, del 10 de agosto de 2004, referente al cobro de comisiones en las AFORE señala una quinta parte de las aportaciones de los trabajadores mexicanos van directamente a los bolsillos de los administradores de los fondos de pensiones, cifra soportada en la siguiente tabla:

Año	Aportaciones	Comisiones	% de Comisiones Sobre Aportaciones
1999	37,779	6,958	18.4%
2000	41,922	8,789	20.9%
2001	62,671	10,390	16.5%
2002	57,411	10,961	19.0%
2003	59,447	12,173	20.4%
2004	31,302	6,224	19.8%
TOTAL	290,533	55,495	19.1%

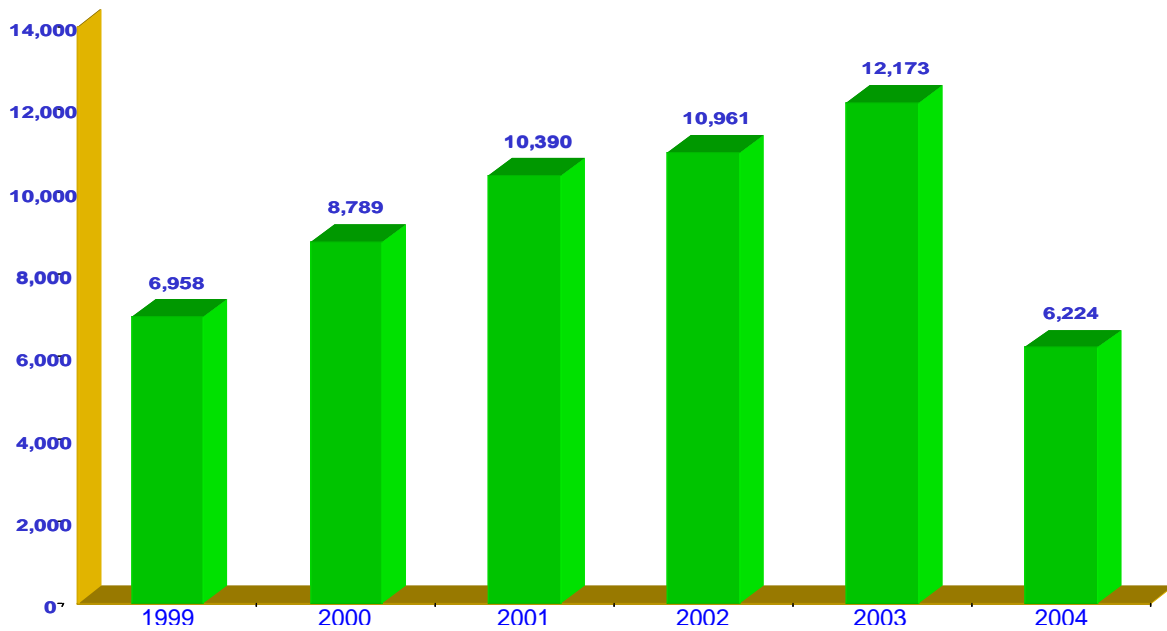
Recursos totales captados por todas las AFORE en cada año.

Fuente: Departamento de Análisis de *Reforma* con datos de la CONSAR.

APORTACIONES DE LOS TRABAJADORES EN MILLONES DE PESOS POR AÑO

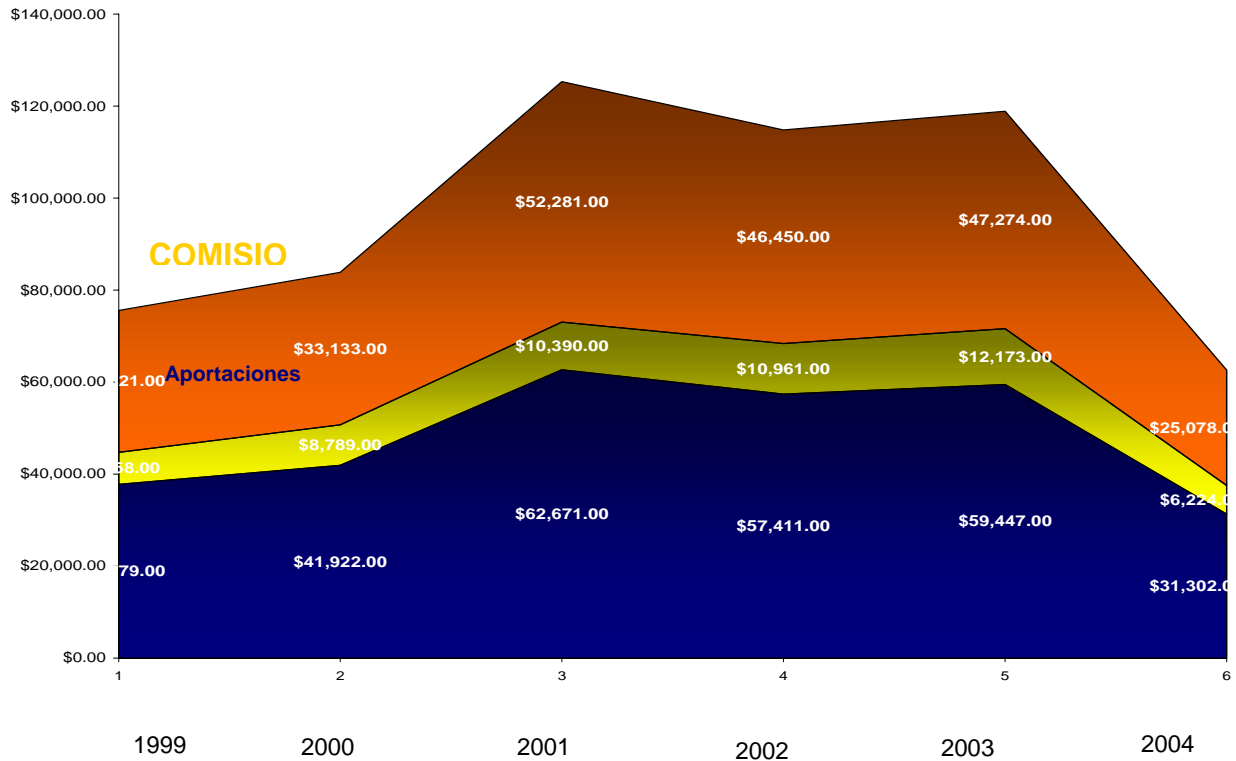


COMISIONES COBRADAS A LOS TRABAJADORES EN MILLONES DE PESOS POR AÑO.



Los datos referidos en las presentes gráficas se actualizaron hasta el mes de agosto de 2004.

DIFERENCIAS ENTRE COMISIONES Y APORTACIONES DE LOS TRABAJADORES POR AÑO



De acuerdo con el artículo en comento, las aportaciones acumuladas de los trabajadores en el plazo de 5 años y medio, sumaron 290 mil millones de pesos, mientras que las comisiones pagadas a las AFORE por concepto de cobro de cuotas por servicios sumó la cantidad de alrededor de 55 mil millones de pesos. Se destaca que en el país se paga el 1.41% de comisión del salario base promedio, además del 0.33 por ciento del saldo. Lo cual representa el 1.56 por ciento sobre el salario base lo que casi representa la quinta parte. Se revela que el costo de las comisiones cobradas en México es ligeramente mayor al de Argentina, y dos y media veces superior al que se cobra por el mismo concepto en Chile, mientras que las comisiones más bajas se aplican en Bolivia, Chile y Uruguay. En el mismo artículo se resalta que de acuerdo con cifras de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).

Se indica que entre 1999 y el primer semestre de 2004, los rendimientos brutos generados por las AFORE ascendieron a 133 mil 495 millones de pesos, de los cuales el 58.4 por ciento, es decir 77 mil 691 millones 80 pesos fueron recursos que se acumularon a los saldos de los trabajadores y el 41.6% se canalizaron para cubrir gastos operativos y ofrecer utilidades a las AFORE, lo cual arroja una cantidad de 55 mil 804 millones de pesos. Se debe señalar que una de las razones por la cual sucede lo anterior es porque la CONSAR no determina los topes a las comisiones cobradas por las AFORE, bajo el argumento de que se trata de apoyar al libre mercado y la competencia entre las diferentes administradoras.

De lo anterior se desprende que más allá de que dichos organismos mejoren o incrementen el nivel de los recursos por el monto de las pensiones, se reduce de manera real casi la quinta parte de la cantidad ahorrada para el momento del retiro, es decir veinte de cada cien pesos, además de que se elimina la

solidaridad social al ser recursos individuales manejados por organismos privados. De acuerdo con las cifras anteriores, el monto de los recursos por concepto de pensiones se incrementa cada año, sin embargo esto no sucede así en las cuentas individuales de cada trabajador inscrito en este régimen de jubilación. De continuar esta tendencia, serán muy pocos los beneficiados del manejo de los recursos y demasiados quienes tengan que pagar las consecuencias de un retiro que no garantice los niveles mínimos de bienestar y capacidad de consumo.

3.3. Seguridad Social Estratificada.

Como se menciona en el inciso anterior, la seguridad social mexicana tiende a ser cada vez más diferenciada. Actualmente, de acuerdo con los términos legales, ninguna persona puede dejar de ser asegurada por motivo de su edad, siempre y cuando sea o haya sido trabajador o se encuentre en la categoría de beneficiario de acuerdo con el marco legal vigente. Es decir se cubre el periodo de nacimiento hasta la defunción. Sin embargo, la seguridad social tiende a la privatización bajo el argumento de que esta representa un gasto más del gobierno lo cual representa un grave riesgo para las personas vulnerables. Una consecuencia de la privatización total de los servicios de seguridad social que ofrece el Estado es que algunas personas sí tengan acceso a la salud y otras no. En México una de las problemáticas más graves en la estructura de las instituciones de seguridad social es el gran porcentaje de personas laborando en la economía informal, la mayoría de los cuales acceden a los servicios de salud en el ámbito privado o en su caso a aquellos ofrecidos por la Secretaría de Salud.

No obstante, se debe mencionar que los servicios de salud en el ámbito privado están casi en todos los casos, orientados a la obtención de lucro, por lo que al considerar a la salud como un negocio, se cobra lo que se puede a los enfermos o sus familiares, de este modo, se podría caer en el riesgo de considerar a la salud como un lujo, con todas sus consecuencias. Si bien es cierto que la competencia obliga a quienes ofrecen los servicios de salud a mejorarlos, también es cierto que el costo económicamente hablando es muy alto en comparación con los beneficios obtenidos a través del esquema de salud solidario o por recaudación. No obstante no debe olvidarse que “El número de mexicanos en condición de extrema pobreza disminuyó de 24.2 a 20.3 por ciento y la pobreza considerada moderada bajó de 53.7 a 51.7 por ciento”⁶, aún es una cifra muy alta de mexicanos en pobreza, cuyas familiar no acceden de manera equitativa a la salud, padece problemas severos de nutrición y su educación se presenta con un índice de escolaridad ínfima o inexistente y los pocos que acceden a ella no reciben servicios con los indicadores mínimos de eficiencia y calidad.

La pobreza, se acuerdo con datos de organismos internacionales como el Banco Mundial, reporta que *“a crisis de 1994-1995, constituyó un enorme revés para el país. La pobreza extrema se incrementó de 21 por ciento de la población en 1994 a 37 por ciento en 1996”, Esa crisis, provocada por la fuga en 1994 de por lo menos 12 mil millones de dólares, tras el alzamiento zapatista y sobre todo, por los asesinatos de los políticos priístas, Luis Donald Colosio y José Francisco Ruiz Massieu, perjudicó a 16 por ciento de mexicanos que pasaron al nivel de pobreza extrema, y por la crisis, en 1996 México tenía mas de 34 millones de personas en ese nivel*”.⁷ La falta de recaudación paulatinamente provoca crisis en el Estado, el cual para hacer frente a sus

⁶ (28/07/04) Buenas Noticias. Presidencia de la República, www.presidencia.gob.mx Art. 8736

⁷ Idem.

compromisos sociales, recurre a los préstamos foráneos cuyas tasas de interés generan más pobreza al amortizar una parte muy pequeña a capital y destinar la mayor parte al pago de intereses.

La deuda además provoca que los organismos internacionales de crédito dispongan de las políticas de gobierno de las naciones haciendo que adopten las medidas necesarias para de acuerdo con su esquema, salir de la pobreza. Ello desde luego hace que las llamadas “Recetas Financieras” aplicables en otras regiones del planeta no se ajusten necesariamente a la realidad de un tercero. La gran incongruencia de la economía hace que una gran parte de los ciudadanos vivan prácticamente al día, lo cual no genera ahorro interno, y por lo tanto se limita la generación de proyectos productivos por la carencia de capitales. Ante lo cual se debe agregar que existen muchos capitales de mexicanos en el exterior lo cual afecta las reservas mexicanas e incide directamente en la situación anterior. Ello provoca que la falta de capitales no genere empleos y que por lo mismo, la falta de empleo no permita al gobierno una mayor recaudación.

Las empresas tienen que sobrevivir con esquemas de venta son limitados ante un mercado con poco poder adquisitivo. En ese contexto, los índices de pobreza del país no permiten que se otorguen los servicios de salud que se requieren. La concentración del capital nacional se queda en unas pocas manos, otra gran parte se queda en bancos cuyos países no representan un riesgo y por lo tanto, la volatilidad de la economía es mínima. Así otros países salen más beneficiados con los propios recursos de los mexicanos que los mexicanos mismos. Esto tiene una gran trascendencia en la obtención de los servicios médicos. De manera tradicional, los esquemas de seguridad social han sido solidarios, es decir se cubren las necesidades de todos con la

participación de todos. No obstante, en las instituciones de seguridad social actuales existen como se advirtió grandes problemas financieros.

Ante la insolvencia económica de las instituciones de seguridad social, en especial en el rubro de las pensiones. Ante este escenario, se plantea por algunos sectores de la empresa privada la privatización total y absoluta del sistema de seguridad social del Estado mexicano, la venta, dicen, podría generar recursos al Estado y dejaría en manos de la iniciativa privada la administración de los servicios de seguridad social. Sin embargo la intencionalidad es otra. La Iniciativa Privada, y cierto sector empresarial ve a la administración de la seguridad social como negocio, sin importar los beneficios sociales y colectivos, por lo que no necesariamente la competencia entre empresas determina el costo final de los servicios. Es así que de acuerdo con los datos originados por la Presidencia de la República, existen varios millones de mexicanos en pobreza extrema quienes no podrían pagar los servicios de salud no sólo por el alto costo de estos sino porque debido a su condición, las condiciones de alimentación son precarias.

Una alimentación con altos contenidos de grasas saturadas y poli-insaturadas derivados de animales como el cerdo cuyo colesterol es elevado provoca a la larga graves problemas cardiacos derivado por un lado de los malos hábitos alimenticios así como el hecho de que no existe una cultura de la prevención de enfermedades, lo que conlleva a que la atención médica de estas personas sea muy cara al ser de tipo curativa. Si bien es cierto que se ha implementado un programa federal como el llamado “Seguro Popular”, que consiste en dotar de servicios médicos a las personas no cubiertas bajo los esquemas de seguridad social formales, este tipo de seguro con características asistenciales no es

suficiente, debido a que no se cubre en su totalidad a la población y no se cobran las mismas cuotas por los servicios a toda la población.

De este modo, se tienen tres aspectos, uno donde quienes tienen recursos acuden a la medicina privada, quienes acuden a los servicios de las instituciones de seguridad social, quienes cuentan con los servicios asistenciales públicos o de Instituciones de Asistencia Privada, y una gran parte que no tiene acceso a ninguno de los anteriores. En un artículo de “El Sol de México” del 23 de agosto de 2004, se señala que el Seguro Popular de Salud, llegó a un millón de familias beneficiadas, cuya meta en 2006 es llegar a las 5 millones de familias beneficiadas. Este fenómeno, derivaría en la estratificación de la salud entre todos los sectores de la población, en cuanto al pago de la pensión para la edad de retiro esta no será lo suficientemente capaz de enfrentar las necesidades de la población en esa condición lo cual agravará el problema del poder adquisitivo de los pensionados y jubilados que es mínimo comparado con las naciones desarrolladas del planeta. Más aún, una población cuyo perfil de salud, sea débil afecta la imagen de país que se tiene en el exterior, y con ello la llegada de inversiones, una sociedad con tales márgenes de desigualdad no permite generar más competitividad internacional y genera como en un círculo vicioso, más pobreza, menos oportunidades, menos ingresos y menos capacidad de hacer frente a los compromisos internacionales como el pago de la deuda interna y externa. El Estado Mexicano, no debe caer en el error de alejarse de su compromiso social, no solo porque tradicionalmente se trata de una de sus responsabilidades y razón de ser, sino que además, las acciones de privatización mal enfocadas generan mayor inequidad y más riesgo social.

*“As soon as somebody
understands that to obey unjust laws,
is opposite to its man’s dignity,
no tyranny will be able
to dominate him”*

Mahatma Gandhi.

4. Propuestas.

No existe ningún país del mundo en el cual no se tenga una gran preocupación por buscar fórmulas adecuadas para encontrar el bienestar social. Dentro de los modelos internacionales que buscan lo anterior, México, decidió como otros más adoptar el de economía de mercado donde la libertad de comercio sea una de las fuentes de generación de la riqueza, y en este modelo, el Estado debe jugar el papel de árbitro en las relaciones al interior de la economía sin intervenir más que para la atención de los problemas de índole social. En el marco de la globalización económica, política y social nuestro país no puede quedar al margen de las grandes reformas estructurales que permitan mejores condiciones de vida pero este esfuerzo deberá estar orientado en la obtención de amplios beneficios sociales. Los recursos pensionarios más allá de ser una carga fiscal debieran ser resultado del ahorro productivo y de la generación de más recursos para el beneficio de los trabajadores y para el país.

El papel de los bancos en países como México no es la generación de riqueza y el fomento productivo de la economía, ello debido a que su principal preocupación es la obtención de grandes ganancias bajo el menor riesgo y sucede a partir de que se genera poco préstamo entre los sectores económicos debido a las altas comisiones que cobran por sus servicios lo que genera una

gran parsimonia por mover sus recursos y generar riqueza. El esquema financiero y bancario del país favorece el crédito al consumo y muy poco o escaso crédito a la producción que es a final de cuentas la que genera la riqueza a través de los empleos directos e indirectos en todos los sectores involucrados. De este modo, la banca dejó de ser desde hace algunas décadas un motor de desarrollo para convertirse en el gran negocio de unas cuantas personas.

En los últimos años, se ha pensado que una solución, aparentemente mágica es la privatización de las pensiones de los trabajadores, no obstante esto genera a su vez otro gran negocio debido a que por el manejo de los recursos de los trabajadores se cobran altas comisiones que merman el monto real de las aportaciones realizadas. De este modo, las Administradoras de Fondos para el Retiro, no representan la prometida solución casi mágica y en cambio sí están favoreciendo a los grandes grupos financieros y no necesariamente al trabajador, debiendo agregar el hecho de la transición de los esquemas de retiro de las aportaciones solidarias y de financiamiento intergeneracional colectivo por las de capitalización individual, son altamente costosos al erario lo que genera una gran deuda a pagarse muchos años después del inicio de las reformas.

En la actualidad, en el tema de los ahorros pensionarios una persona que por algún motivo tenga que trabajar en el extranjero no puede hacer uso de los ahorros captados en otro país y traerlos al país ni hacer lo propio con los recursos ahorrados en el país y llevarlos al extranjero, debido a las condiciones legales prevalecientes que no lo tienen contemplado. De este modo, es necesaria también una reforma que garantice a los trabajadores la posibilidad de trasladar sus ahorros en el momento que lo decida, generando así mayor

certeza y transparencia en el manejo de los recursos y seguridad a los trabajadores al momento de su retiro laboral. En cuanto a los esquemas de salud, existe una gran infraestructura médica integrada por las grandes instituciones de seguridad social del Estado.

Las prestaciones sociales, deportivas y culturales más allá de ser consideradas como un gasto deben ser vistas como una inversión para el desarrollo del individuo y su familia. Permitiendo que los recursos ahorrados por este concepto puedan ser utilizados en el ámbito público o privado y cuando éste lo considere pertinente para permitir que los sectores privados dedicados al negocio del entretenimiento, cultural, de servicios puedan tener acceso de manera indirecta a dichos recursos y que el trabajador disfrute de esos beneficios cuando lo decida. Con ello no solo se permite una mayor libertad al trabajador en cuanto al manejo de sus recursos sino que se logra una mayor transparencia del manejo de los mismos y certeza a los diversos sectores del país, empresarial, gubernamental y civil.

4.1 Creación de la Secretaría de Seguridad Social.

Actualmente, los sistemas de seguridad social en México están disgregados, y se concentran los servicios de acuerdo con el régimen en el que se encuentre una persona, ya sea éste público, privado, de universidades estatales, o de las entidades de la república con esquemas propios. De esta manera, resulta necesaria la integración de un gran sistema nacional de seguridad social con concurrencia federal, estatal y municipal. Ante ello es importante resulta prioritario realizar las modificaciones constitucionales al Artículo 123 en sus apartados A y B, para realizar las reformas que la seguridad social requiera y de

este modo poder contar con un organismo público fuerte y capaz de afrontar los retos que la dinámica nacional le exige. La creación de la Secretaría de Seguridad Social debe realizarse a partir de los grandes esfuerzos de concertación entre las diferentes fuerzas políticas y sociales del país para con ello permitir que surja un organismo dependiente de la Presidencia de la República cuyos elementos permitan normar, coordinar, establecer y regir las disposiciones orgánico legales para el desarrollo de las distintas instituciones de seguridad social prevalecientes en México.

Ante la imposibilidad de la portabilidad de cuotas y aportaciones, México debe tener un organismo rector de las disposiciones generales en materia con objeto de brindar más elementos de bienestar al trabajador, su familia y a la sociedad en su conjunto. Con ello no se pretende abarcar todo el océano de problemas que surgen al analizar a la seguridad social, pero sí se contempla una parte importante representada por los recursos pensionarios. La posibilidad de que se generen derechos pensionarios para los trabajadores que migran de la iniciativa privada a la pública y viceversa deberá ser una posibilidad real y palpable para todos los trabajadores de la República.

La imposibilidad de contar con la portabilidad de las aportaciones entre el sector público y el privado, ocasiona que un gran número de trabajadores no pueda capitalizar las aportaciones acumuladas o tener derecho a una pensión por el hecho de contar con dos cuentas para el retiro, una pública y una privada en los casos en que por situaciones diversas tenga que laborar en ambos sectores. En consecuencia, se requiere configurar un solo régimen de seguridad social para este caso en particular u homologar los diferentes regímenes pensionarios existentes, con el fin de que los trabajadores acumulen los ahorros de dichos

fondos a su favor en una cuenta única y en un organismo concentrador de los recursos para generar mayor certidumbre política y económica en la nación.

Esto permitirá al Estado manejar los recursos de manera más eficiente y bajo esquemas racionalizados y totales de las aportaciones. Se deberá contar a su vez con una gran base nacional de datos capaz de integrar la información que permita al trabajador contra con sus recursos aportados por el patrón, el estado y éste dentro su cuenta individual. Será necesario que dentro de la Secretaría de Seguridad Social se realice el diseño de las políticas sociales que permitan el manejo adecuado de los esquemas financieros, constituidos por fondos específicos para cada trabajador a través de un cúmulo de aportaciones con el propósito de invertir y administrar con efectividad los recursos a favor de los trabajadores y, por la otra, diseñar un esquema de compensación a quienes no logren cumplir con los años de trabajo para el retiro.

La seguridad social debe ser considerada un tema de importancia nacional ya que repercute en los niveles de bienestar de los trabajadores y sus familias. Un gobierno cuya prioridad sea la transparencia, y el uso eficiente de los recursos debe fomentar la innovación administrativa y la simplificación de su aparato administrativo. El Estado Mexicano, recurrentemente sufre de problemas financieros diversos que impactan la economía sin mencionar el hecho de la falta de recursos para la investigación, inversión y desarrollo, además de la ineficiente administración de los mismos. Con la Secretaría de Seguridad Social se tendrán mejores oportunidades de ahorro en el aspecto del manejo de los recursos pensionarios, los excedentes de dicho manejo y la posibilidad de generar una mayor distribución de la riqueza al proporcionar los recursos pensionarios a la generación de empleos y un mayor desarrollo mediante

proyectos de inversión bien delimitados sobre todo entre las pequeñas y medianas empresas.

Otra modificación a partir de la Secretaria de Seguridad Social es la sustitución de las Administradoras de Fondos para el Retiro, por un organismo de crédito y fomento al desarrollo, el Banco Nacional para el Financiamiento y Desarrollo (BANFIDE). En cuanto al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), deberá desaparecer y formar parte de la banca de desarrollo. De este modo, no solo se tiene la posibilidad de generar ahorro sino permitir la reducción del gasto corriente permitiendo al gobierno la disminución de sus costos de administración. Con las aportaciones de los trabajadores, se pueden generar mecanismos de ahorro y fomento a la productividad. No obstante es preciso señalar que prevalece un gran porcentaje de la población que no tienen la posibilidad de acceso a los esquemas de seguridad social, específicamente las personas que laboran en la economía informal, ante ello, se deben redefinir los esquemas administrativos de seguridad social y dotar de mayores elementos al Estado a través de la Secretaría.

El financiamiento se realizaría de manera tripartita, con aportaciones del patrón, el Estado y el individuo. Dichas aportaciones al ser vía impuestos, vía nómina y vía aportación patronal deberán mejorar las condiciones de vida de las personas al momento del retiro. En lo que respecta a los costos de operación, el Estado, la ciudadanía organismos públicos y privados continuarán con las aportaciones que deberán ser diferenciadas de acuerdo con el nivel salarial, el tipo de labor identificando el tipo de riesgo del trabajador, su antigüedad y los beneficios sociales que hubiese tenido a lo largo de su vida laboral.

4.1.1 Fundamentos.

La creación de una Secretaría de Seguridad Social, que regule, norme, coordine, vigile y las instituciones de seguridad social, requiere no solamente la justificación técnico-administrativa y jurídica sino de la posibilidad real de mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía. Por ello se debe concentrar la administración de las prestaciones sociales ganadas por los trabajadores a lo largo de años de lucha social en un organismo de utilidad pública. El manejo de los recursos dependerá directamente de las necesidades que tenga la población de una región en específico y de los perfiles poblacionales. El Banco Nacional de Financiamiento y Desarrollo (BANFIDE) sería el encargado directo de los fondos de pensiones formaría parte de un organismo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Social, mediante el cual se puedan manejar los recursos pensionarios, ofreciendo mecanismos competitivos de fomento al desarrollo privado de empresas u organismos de producción o industriales.

Existe desde luego un gran déficit en el monto de las pensiones que se deben pagar a los ex trabajadores una vez que se retiran, cifras que alcanzan dimensiones de alcance nacional, y que desde luego no es culpa de los jubilados o pensionados sino de la mala política social en materia de manejo de las pensiones. Por otro lado, no existe en el país investigación suficiente en el ámbito de la salud, los servicios y prestaciones en materia de seguridad social, por lo que se debe incluir dentro de la estructura de la nueva Secretaría un área de docencia e investigación en dicha materia para incluir en forma permanente la problemática de seguridad social de la población derechohabiente y contribuir al mejoramiento continuo del sistema en el país.

Con la creación de una nueva Secretaría se estarían conjuntando los esfuerzos de muchas personas en los grandes ámbitos políticos de la República Mexicana para poder llevar a cabo una gran reforma al sistema de pensiones dotando además de más y mejores servicios a la población. De ahí que se pueden desprender varios temas importantes en la creación de la Secretaría mediante la cual se podrá acceder a un sistema universal de seguridad social al ser este un organismo público que norme, regule y coordine los esfuerzos en materia y sobre todo que se permita la creación de cuentas únicas de fondos de pensiones independientemente del ámbito donde se desempeñe un ciudadano, es decir público o privado, seguros y prestaciones de acuerdo con el perfil sociodemográfico de las regiones de la República.

El ciudadano podrá tener la certeza de contar con dos vías de ahorro, por un lado el ahorro individual a través del manejo de una cuenta en la banca de desarrollo y por otro lado la posibilidad de acceder a los esquemas de reparto solidario en su cuenta de aportaciones vía impuestos que no deberá exceder el 25% del total de las aportaciones, el otro 25% corresponderá al patrón público o privado y el 50% restante al individuo. En el caso de las prestaciones sociales, la banca de desarrollo además de concentrar los ahorros para el retiro podrá concentrar una subcuenta de prestaciones sociales donde el trabajador aporta sus ahorros. Los fondos se utilizarían para mejorar las condiciones de vida de los pensionados al momento de su retiro y podrían generar mayores incrementos en las tasas de ahorro internas del país lo cual genera mejores calificaciones del país a nivel internacional atrayendo inversiones productivas lo cual se refleja en mayores empleos y una reactivación de la economía.

La Seguridad Social debe ser no solo un derecho universal sino que debe convertirse en el pilar más importante del Estado Mexicano. Un Estado que tiene resueltos sus problemas de salud, y laborales es un Estado comprometido

con su principal razón de ser. El bien común. Si bien podrá pensarse que la creación de una Secretaría no necesariamente genera beneficios entre la población, también es cierto que una instancia de las características antes expuestas mejoraría notablemente el nivel de vida de los mexicanos. Para lo anterior se debe ofrecer una alternativa social desde el gobierno federal para matizar las graves diferencias existentes en la población mexicana. Generaciones de ciudadanos han aportado sus impuestos de una forma u otra y no han visto resueltas muchas de sus necesidades, por lo que es el momento de impulsar reformas de gran magnitud que favorezcan la disminución de la brecha entre pobres y ricos. Así, los fondos de apoyo social no deberán ofertarse a través de la dotación indiscriminada de los recursos.

En el aspecto productivo, el financiamiento a particulares o personas morales a partir de los fondos pensionarios puede aprovecharse para que el cobro de comisiones e intereses, pueda reactivar a la banca de desarrollo que entre sus funciones tendría la de promover el uso correcto de los recursos con los beneficios sociales que esto conlleva sin caer en el agiotismo dado que los recursos que se ofrecen a los trabajadores son de ellos mismos derivados de las aportaciones vía impuestos y vía descuentos. La Creación de la Secretaría de Seguridad Social es benéfica ya que adopta modelos de Protección Estatal combinados con esquemas de financiamiento y ahorro obligado para la generación de mayores empleos y oportunidades para todos los ciudadanos.

4.1.2 Marco Legal.

Para la creación de una nueva Secretaría, es necesaria la modificación pertinente a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal donde se señala la estructura administrativa federal, además de la publicación una vez

concertada, de la Ley de la Secretaría de Seguridad Social. Ello implicaría la creación de una comisión de análisis que resuelva estudiar el impacto de este nuevo organismo y el costo de transición entre un modelo y el propuesto. De ahí, que como toda reforma estructural, la modificación de la seguridad social en el país implica la renovación del status quo en materia de concentración, administración y diseño de políticas sociales relacionadas con este problema en particular.

De este modo, una vez realizadas las modificaciones legales, partiendo desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por su importancia en el desarrollo nacional tendría un peso específico de suma importancia dados los mecanismos de contribución a la eliminación de la desigualdad social y el combate a la pobreza. El nuevo marco legal deberá contemplar las modificaciones pertinentes a la Ley Federal del Trabajo y las condiciones en que se realizaría la reforma. Todo ello en el ánimo de ajustar las condiciones en que se desempeñe el nuevo organismo para beneficio de la ciudadanía.

4.2. Organización y Funcionamiento de la Secretaría.

La Secretaría de Seguridad Social deberá normar, coordinar, evaluar, diseñar y regir la política social en materia. Así, su organización debe atender no solamente los diferentes lineamientos a seguir en aspectos tan delicados como el de la salud sino además de otros que resultan primordiales para el Estado como son los seguros, pensiones, y prestaciones. De este modo, se podrá ofrecer a la ciudadanía la homogenización de los servicios independientemente de quien los ofrezca. Es en ese sentido que en este apartado se definirá la organización de manera breve sin pretender realizar un manual de organización

con sus políticas de operación, marco normativo y demás. Es importante entonces, señalar que en el diseño de organización propuesto de la va desde el Secretario hasta el tercer nivel de mando, no serán descritas las estructuras de Dirección de Área y Jefaturas de Departamento por considerarse que no son el objetivo central de este trabajo, sin embargo si se menciona la Misión y la Visión de dicha Secretaría.

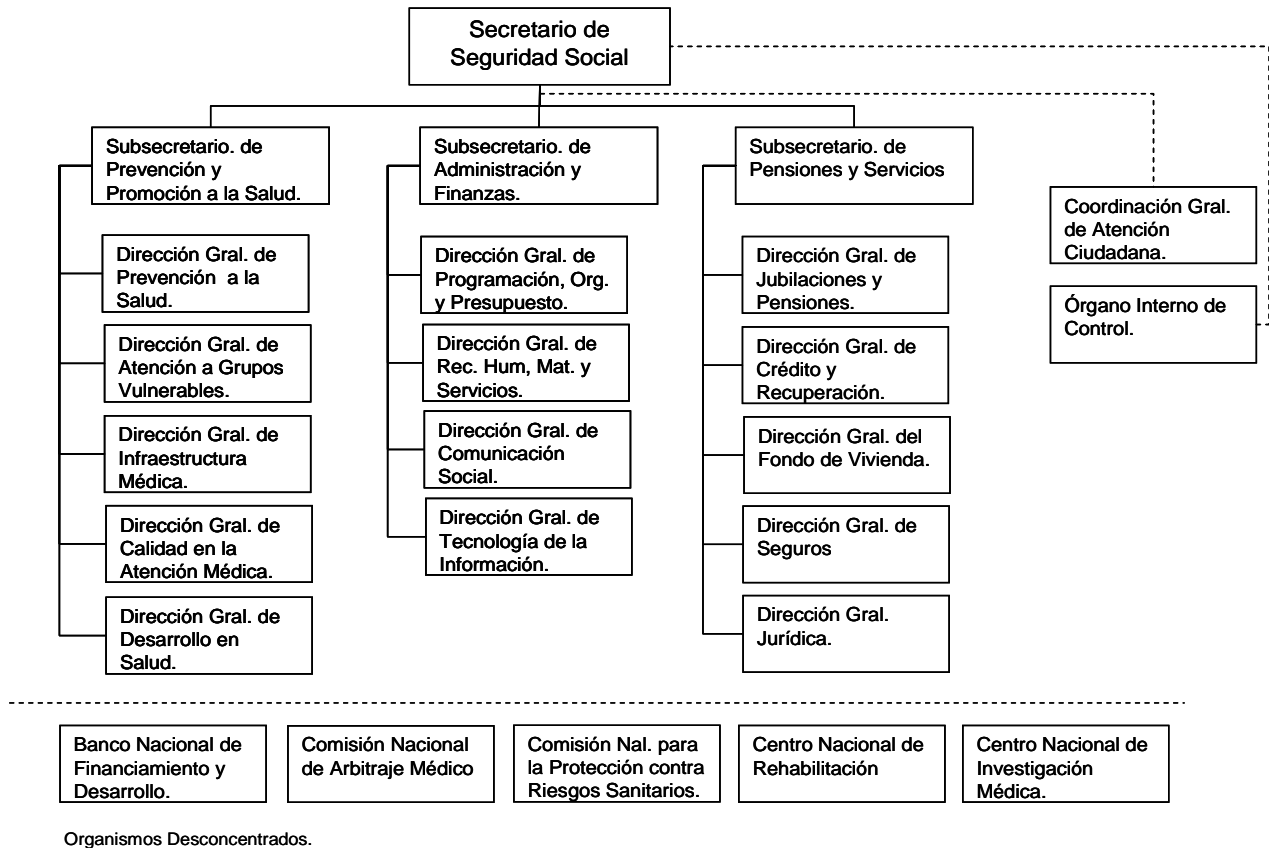
4.2.1 Misión:

- *“Proporcionar los lineamientos generales para la conducción, diseño, organización, normatividad, regulación y disposiciones diversas en materia de seguridad social, referentes a los servicios de salud, prestaciones sociales, culturales y pensiones ofrecidos por las instituciones de seguridad social públicas, acordes con las necesidades y expectativas de la ciudadanía bajo un marco de calidad, equidad, acceso rápido y expedito a los servicios con el objeto de mejorar las condiciones de vida de la población mexicana”.*

4.2.2 Visión:

- *“Instituciones de Seguridad Social con organización, regulación y servicios homogéneos, en cuanto a servicios de salud de calidad, prestaciones sociales, culturales y pensiones bajo un fondo universal que aporte beneficios tendientes a disminuir los desequilibrios sociales del país”.*

Diagrama de Organización.



4.2.3 FUNCIONES:

Secretario de Seguridad Social. Las funciones del Secretario serían las de coordinar, dirigir, controlar y asegurar que los programas de gobierno encaminados a la satisfacción de las necesidades de la población en materia de Seguridad Social sean satisfechas de conformidad con el marco normativo vigente y el ordenamiento legal de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud. Vigilar, que la aplicación de los programas de salud, de los organismos públicos de seguridad social se ajusten a las necesidades demográficas de acuerdo con el perfil epidemiológico de la población, atendiendo los grupos vulnerables de la población para incorporarlos en un marco de igualdad, de acuerdo con la normatividad establecida por la Secretaría de Salud Federal.

Dirección General de Prevención de la Salud. Esta dirección general se encargará de la modificación, implantación, diseño y establecimiento de los programas preventivos de salud de los organismos públicos de seguridad social que disminuyan el costo de la atención curativa de la salud por una atención preventiva de acuerdo con las disposiciones y ordenamientos legales en materia.

Dirección General de Atención a Grupos Vulnerables. Esta dirección, se encargará de diseñar, promover y modificar los planes y programas de salud de los organismos públicos de seguridad social, destinados a la atención de grupos en condiciones desfavorables tomando en cuenta el perfil socioeconómico y el perfil demográfico de acuerdo con el tipo de riesgo que presenten bajo el marco legal vigente.

Dirección General Infraestructura Médica. Esta dirección, tendrá por objeto el control, diseño, establecimiento de los requerimientos arquitectónicos y establecimiento de normas oficiales de infraestructura en unidades médicas u hospitalarias de las instituciones de seguridad social de la República.

Dirección General de Calidad en la Atención Médica. Esta dirección deberá encargarse del análisis y diseño de políticas sociales, normas y procesos de atención médica bajo los criterios de calidad que determine el Ejecutivo de la República, estableciendo los estándares nacionales e internacionales que permitan ofrecer servicios con niveles óptimos de satisfacción de la ciudadanía.

Dirección General de Desarrollo en Salud. Esta área deberá establecer, analizar, desarrollar e investigar en materia de salud las mejores prácticas alrededor del mundo y de la República con la finalidad de obtener altos grados de avance en el desarrollo de nuevo conocimiento médico que permita mejores servicios y de mejor calidad a la ciudadanía.

Subsecretaría de Administración y Finanzas. El Subsecretario de Administración y Finanzas, deberá establecer la programación, organización y diseño del presupuesto anual y el desarrollo y optimización de las finanzas de la Secretaría, además de la innovación tecnológica en el desarrollo del manejo efectivo de la información, estableciendo las políticas de contratación y desarrollo del personal que labore en el organismo bajo esquemas de optimización administrativa y de servicio profesional de carrera.

Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto. Deberá establecer, coordinar y programar las políticas de organización de la secretaría, programación del presupuesto y aplicación del diseño de mejoras en la administración de los recursos.

Dirección General de Recursos Humanos, Materiales y de Servicios. Deberá realizar el diseño de políticas de administración de estudios de organización, de mejoras e innovación en la contratación y desarrollo profesional del personal que labore en la secretaría, además de todo lo concerniente al mejor aprovechamiento de los recursos materiales y servicios generales para el óptimo desempeño de la misma.

Dirección General Comunicación Social. En esta área se deberán diseñar, instrumentar y analizar las formas de comunicación entre la secretaría con los medios de información de manera ágil y oportuna buscando además alternativas para la retroalimentación entre la sociedad y la Secretaría.

Dirección General de Tecnología de la Información. Esta área deberá diseñar, estructurar, y desarrollar aplicaciones electrónicas cuya operación permita la utilización de tecnología que favorezca la utilización de mecanismos eficientes que tiendan a la digitalización de los servicios públicos de seguridad social, administrativos y de pensiones bajo esquemas de calidad y efectividad costo-beneficio.

Subsecretaría de Pensiones, Prestaciones y Servicios. La Subsecretaría de pensiones, prestaciones y servicios deberá instrumentar, desarrollar, analizar y diseñar las mejores formas de administración de las pensiones, jubilaciones, créditos, su recuperación y optimización de los recursos orientados al incremento en el pago de las pensiones y de mejora en los procesos de otorgamiento de vivienda y seguros acordes con las necesidades que presente la población.

Dirección General de Jubilaciones y Pensiones. En esta dirección general, se deberá analizar, instrumentar y desarrollar los mejores métodos para ofrecer a la ciudadanía los mejores mecanismos para la obtención de la jubilación o pensión de acuerdo con el tiempo de trabajo y las condiciones generales económicas del país.

Dirección General de Crédito y Recuperación. Esta área deberá diseñar, instrumentar y aplicar las formas de otorgamiento de crédito a los trabajadores además de la inclusión de las políticas de recuperación de los créditos por objeto de las prestaciones de los seguros de diversa índole establecidos por el Secretario de Seguridad Social.

Dirección General del Fondo Nacional de Vivienda. Esta dirección deberá establecer las políticas de operación del fondo de vivienda para los trabajadores de acuerdo con las necesidades de vivienda a nivel nacional y de acuerdo con las regiones económicas de la República, cuyos lineamientos deberán regir las políticas de operación del Banco Nacional de Financiamiento y Desarrollo (BANFIDE) en materia.

Dirección General de Seguros. Esta dirección, diseñará, orientará e instrumentará las políticas, normas y reglas correspondientes a los seguros que por Ley se ofrezcan a los ciudadanos de la República, a través del establecimiento de las políticas de operación que servirán de base para la operación en materia del Banco Nacional de Financiamiento y Desarrollo (BANFIDE).

Dirección General Jurídica. Esta dirección, establecerá las políticas de operación, normatividad, acciones legales de defensa y protección jurídica de la secretaría en material laboral, penal, administrativa y civil así como las contiendas públicas o privadas en las que se encuentre inmersa la secretaría por motivos de sus funciones.

Coordinación General de Atención Ciudadana. Esta coordinación se encargará de atender y dar cauce a las solicitudes ciudadanas de información, orientación y atención inmediata bajo los criterios de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Órgano Interno de Control. Este órgano, que dependerá de la Secretaría de la Función Pública, figura en la estructura organizativa de la Secretaría, no obstante que el personal y sus funciones son señalados directamente por la Secretaría antes mencionada.

Banco Nacional de Financiamiento y Desarrollo (BANFIDE). El Banco Nacional de Financiamiento y Desarrollo será el organismo desconcentrado de la secretaría encargado de la promoción, instrumentación y elaboración de políticas financieras para el manejo adecuado de los recursos provenientes del ahorro de las aportaciones de los trabajadores cuya responsabilidad se centrará a su vez al manejo de los fondos de vivienda, seguros y créditos que por este vínculo se otorguen a la ciudadanía, de carácter nacional y público.

Comisión Nacional de Arbitraje Médico. Esta comisión ya existe en la actual Secretaría de Salud, no obstante por la importancia normativa que representa deberá ser parte de la Secretaría de Seguridad Social, siendo un

árbitro para determinar en qué ocasiones los ciudadanos tienen la razón en los litigios médicos y en qué otras tiene la razón la secretaría con la salvedad de que una reforma consistiría en que dicha comisión tuviese injerencia en los asuntos entre privados y privados.

Comisión Nacional para la Protección Contra Riesgos Sanitarios.

Esta comisión, tendrá que desarrollar, instrumentar y diseñar las políticas, normas y acciones encaminadas a la protección de riesgos sanitarios de la población en las diferentes regiones de la República, estableciendo las medidas de precaución aplicables en materia sanitaria del manejo de ganado, alimentación, agricultura y pesca de la nación.

Centro Nacional de Rehabilitación. Este centro deberá instrumentar las políticas de operación dictadas por la secretaría en materia de prevención y rehabilitación de las personas con capacidades diferentes además de aquellas derivadas de la afectación con motivo de los riesgos del trabajo o enfermedades no profesionales pero cuya afectación impida al trabajador retornar a sus labores cotidianas.

Centro Nacional de Investigación Médica. El centro nacional de investigación médica, deberá instrumentar las políticas de operación diseñadas por la Dirección General de Desarrollo en Salud, a través de los centros regionales de investigación y por especialidad de las entidades de la República.

4.3 Sistema Universal de Seguridad Social.

El diseño e instrumentación de las medidas que vayan a adoptarse en los diferentes institutos de seguridad social y que fomente la homogenización de los procedimientos públicos en materia, permitirá a la población acceder a mejores oportunidades para su desarrollo personal y familiar como base constitutiva de la sociedad. Así, una Secretaría de estas características permitiría el acceso universal de los esquemas de seguridad social a todos los sectores de la población manejando un esquema mixto de operación, vía la recaudación de impuestos, y vía la recaudación por cuotas y compensaciones de los trabajadores, empresas y gobierno. Si bien existirán algunos beneficios que no podrán ser otorgados a todos los sectores de la población, como los beneficios para los trabajadores de la economía formal, también es cierto que la universalidad se garantiza al hacer únicos los derechos de los ciudadanos sin distinción de su fuente de ingresos, es decir público o privado, así como la forma más equitativa de acceder a los servicios que preste el Estado.

De lo anterior se desprende que una reforma de vital importancia para el desarrollo en el mediano y largo plazo de una persona, será precisamente el contar con un mecanismo concentrados de los fondos pensionarios para ofrecer la posibilidad de contar con el principio de portabilidad entre los trabajadores de la iniciativa privada y aquellos del sector público, operados por la Banca de Desarrollo del Banco de Financiamiento y Desarrollo (BANFIDE). El mecanismo propuesto para la recaudación es de carácter mixto, ya que por un lado se consideran aportaciones del Estado vía la recaudación de impuesto, y por otro lado se establece la homogenización de las cuotas por tipo de trabajador para aportar a la cuenta individual de retiro del trabajador.

De este modo se podrán utilizar dichos recursos como un ahorro por parte del Estado cuyos fondos serán manejados por el BANFIDE que permitirán a un ciudadano obtener ingresos extras cuando llegue a la tercera edad. Cabe señalar que la portabilidad de cuotas, permitirá asegurar la concentración de una sola cuenta para poder tener la certeza de jubilación a los 30 años de servicio independientemente del sector en que haya laborado un trabajador. Lo anterior en razón de que ninguna persona pueda quedarse sin el beneficio de obtener una jubilación decorosa al momento de decidir finalizar su etapa de trabajo. Así, se toma una pequeña parte del gran problema existente en materia de seguridad social.

La Secretaría de Seguridad Social, permitiría originar la normatividad, análisis, y diseño de políticas sociales en materia de prestación de los varios seguros, prestaciones y servicios de las Instituciones prevalecientes. En cuanto a la protección para las personas con capacidades diferentes, la Secretaría deberá proveer en todos los casos las facilidades de acceso a los empleos de manera equitativa proporcionando recursos a manera de créditos a través del BANFIDE, ello llevará aunada una reorientación del espíritu de la Ley Federal del Trabajo de manera tal que se incluyan beneficios a las personas que contraten a trabajadores con estas características físicas con el objeto de favorecer el empleo en este sector de la población. Así en las Instituciones o Dependencias de la Administración Pública Federal deberá existir un determinado número de personas con capacidades diferentes y fomentar una mayor tolerancia, respeto y equidad a este grupo social.

Para hacer efectivo el derecho de los mexicanos de acceder a una vivienda, se deberán redefinir los mecanismos de otorgamiento de las mismas a todas las personas que lo requieran, así con la creación de vivienda nueva se generan

empleos y se fortalece la actividad económica en este importante rubro de la industria de la transformación. Bajo el esquema de financiamiento privado y a través del Banco Nacional para el Financiamiento y Desarrollo (BANFIDE) en conjunción con las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOL) ya existentes. En el aspecto de los seguros que protejan al trabajador en el ejercicio de sus funciones profesionales, deberán existir normas y tablas para establecer el grado de riesgo que puede presentar algún riesgo de trabajo

Con respecto a la protección a la maternidad, la Secretaría de Seguridad Social deberá normar el otorgamiento de las canastillas de maternidad hasta el cumplimiento del primer año de vida del infante bajo el esquema de nutrición y prevención a la salud en los Centros de Desarrollo Infantil de la Secretaría. En lo que respecta a las prestaciones sociales estas deberán regularse bajo esquemas normativos que garanticen el acceso a todos los ciudadanos que por Ley tengan derecho a recibir los servicios de seguridad social. Retomando los postulados de solidaridad social de las primeras mutualistas. En ese espíritu, y como parte del fomento a las actividades de esparcimiento y recreación deberán facilitarse los mecanismos orientados al fomento del turismo, la cultura y las actividades del ramo. En cuanto a financiamiento de la Secretaría, la banca de desarrollo servirá para financiar los proyectos productivos de muchas empresas pequeñas, medianas y grandes que obtendrán créditos competitivos en la búsqueda de mejorar las condiciones de empleo de la ciudadanía.

Los recursos derivados del manejo de las cuentas y aportaciones de los trabajadores en un organismo público concentrador, deberá mejorar el manejo de los fondos pensionarios así como las la generación de la riqueza distribuyéndola de mejor manera. Así, los cambios estructurales de una nación deben estar motivados bajo la perspectiva de una amplia conciencia social, ya

que de lo contrario solamente se favorecerían los intereses de los grupos poseedores del capital dejando de lado al gran grueso de la población que es a final de cuentas quienes soportan al Estado a través del pago de sus impuestos. La creación de los mecanismos señalados anteriormente podrán mejorar las condiciones de vida de la población en general logrando un equilibrio financiero y un manejo responsable de los recursos con que cuente la Secretaría.

La universalidad permitirá que los trabajadores con empleo fijo puedan obtener grandes prestaciones sociales, además que los esquemas de seguridad social en el orbe contemplan casi en su mayoría la recaudación por cuotas de los asegurados, siendo en esta propuesta, la más importante en lo que toca a la administración de los fondos pensionarios en un organismo de interés público bajo la organización de un banco de desarrollo, con objeto de mejorar las condiciones de vida de la población. Siendo esta propuesta un mecanismo técnico y político que representa alternativas de concentración de los recursos pensionarios a través de la recaudación impositiva, particular y patronal.

4.3.1 Propuestas de normatividad desde la Secretaría al Sistema de Pensiones.

El sistema de pensiones no solamente incluye los recursos que se pagan a los trabajadores por el pago de sus recursos al momento del retiro. Estos se dividen en pensiones por el pago de riesgos del trabajo, contempladas en la Ley Federal del Trabajo y en el artículo 123 de la Constitución, apartados "A" y "B", respectivamente. Además de las pensiones alimentarias por orfandad y viudez, además de las referentes a la cesantía en edad avanzada y vejez. Por lo que en

esta ocasión se van a detallar las reformas que deben ser realizadas en el marco de la nueva Secretaría.

En la actualidad existen beneficios para los trabajadores que sufren algún accidente o enfermedad de trabajo ya sea en los Institutos de Seguridad Social o de manera privada en las aseguradoras, sin embargo no existe homogeneidad en el proceso del pago de las pensiones, derivado de las diferencias en la administración de los seguros, prestaciones y servicios para los servidores públicos y para la iniciativa privada. En ese sentido, la Secretaría deberá regir y conducir las normas que deberán seguir los institutos de seguridad social para ofrecer servicios a todos los trabajadores sin distinción del tipo de labor que desempeñen.

La pensión por riesgos del trabajo, se encuentra directamente relacionada con el seguro de riesgos del trabajo, que representa el pago continuo e indefinido a los trabajadores del sector público o privado¹, que presenten alguna enfermedad o accidente derivados de su ejercicio profesional. Para evaluar las posibles recaídas en alguna enfermedad de tipo profesional, existirán valoraciones y revaloraciones dependiendo del tipo de disminución orgánico-funcional de cada trabajador. Una vez descrito lo anterior se debe mencionar que existirán dos grandes grupos de pensiones, la pensión por disminución orgánica o funcional parcial permanente y la pensión por disminución orgánica o funcional total permanente. La primera se refiere a la pérdida orgánica o funcional de manera parcial de algún órgano o función del cuerpo del trabajador y que permite el retorno a sus labores o que sugiere el cambio de actividad,

¹ Este seguro no se podrá ofrecer a los trabajadores autoempleados o de la economía informal. En el caso de los trabajadores agrícolas se podrá contar con este derecho siempre y cuando mantengan alguna relación patronal con alguna entidad pública o privada, pero sí el apoyo a la discapacidad cuando existan los elementos suficientes para ello. No obstante, cuando una persona ya disfrute del pago de una pensión por riesgo del trabajo no podrá disfrutar de manera posterior un apoyo económico por discapacidad.

pero que no obstante no impide de manera total el traslado o movimiento del trabajador. En este caso el seguro de riesgos del trabajo pagará de acuerdo con la valoración de los Institutos de seguridad social que se encuentren bajo el régimen legal de la Secretaría a través del BANFIDE dependiendo del grado de disminución de sus capacidades.

El segundo caso corresponde a la pensión por disminución orgánico-funcional total y permanente, es decir que de acuerdo con el ejercicio profesional de una persona ésta pierde la totalidad de sus brazos o piernas o algún órgano o función vital del cuerpo y que por dichas razones se encuentra imposibilitado de volver a desempeñar las labores que venía ejerciendo. En ese caso el seguro de riesgos del trabajo pagará un apoyo económico en forma de pensión a través del BANFIDE con las mismas características señaladas en el primer caso. La seguridad social en este caso, protege a los trabajadores en caso de que ocurra algún suceso inesperado y que le impida continuar con su trabajo con la finalidad de poder continuar ofreciendo protección a las familias de quienes dependan dichos trabajadores.

Los riesgos de trabajo se encuentran estrechamente vinculados con el grado de seguridad e higiene que se tenga en los centros de trabajo. Tocaré a la Secretaría definir los mecanismos de promoción y difusión de las formas más adecuadas de promoción de un ambiente de trabajo más seguro y cuya disminución de los riesgos sea gradual. Para lo anterior, es necesaria la implantación de un sistema que permita la identificación del grado de disminución orgánico-funcional de la persona y que éste sea el mejor mecanismo para evitar en la medida de lo posible la actitud dolosa por la que algunas personas deciden cobrar pensiones por riesgo de trabajo fingiendo

presentar alguna enfermedad o accidente en contubernio con algunos médicos del trabajo de las instituciones de seguridad social.

4.3.2 Creación del sistema de prestaciones económicas y desarrollo productivo.

Todo sistema de seguridad social en el mundo ofrece distintas alternativas a su población trabajadora para alcanzar el máximo grado posible de bienestar social. Así las prestaciones ofrecidas a la población oscilan entre las culturales, sociales, en especie o económicas. Todos estos beneficios además de favorecer la economía del trabajador y de su familia, permiten mejorar la calidad de vida de las naciones. En México las prestaciones sociales, económicas y culturales se ofrecen a partir del mandato constitucional del artículo 123 donde se señalan los beneficios que deberán gozar los trabajadores y consecuentemente sus familias beneficiando a aquellos cuyos ingresos son menores. De esta forma, los productos y servicios que obtienen se adquieren a precios bajos, en algunas ocasiones subsidiados que difícilmente podrían adquirir si tuviesen que pagarlos a los precios del mercado.

Por otro lado, existen naciones donde se ofrecen bienes de consumo, alimentos, medicamentos, y varios que se brindan a los trabajadores de conformidad con su antigüedad, su tiempo de cotización y muchos otros aspectos como la puntualidad, asistencia, menores índices de fallas o errores, entre otros. En nuestro país las prestaciones sociales se otorgan a los trabajadores de acuerdo con el régimen en el que se encuentren, es decir, la iniciativa privada o el sector público, por lo que sucede que en algunas ocasiones, las prestaciones sociales son objeto de prebendas políticas y no se

otorgan con base en los méritos o capacidades de las personas. Por ello surge la necesidad de establecer normas que rijan a los diferentes institutos de seguridad existentes en el país, con objeto de evitar el uso indiscriminadamente político que arroje solamente beneficios a unos cuantos líderes sindicales o pseudo sociales.

Es evidente que en cuanto a prestaciones se refiere, existe una gran diversidad de opciones y de mecanismos para aportar a los trabajadores ciertos beneficios sociales. Sin embargo no existe homogeneidad entre las prestaciones de los trabajadores al servicio del Estado y aquellos de la iniciativa privada o de las universidades públicas. De esta forma quienes prestan sus servicios por honorarios o son contratados de manera eventual no acceden a todos los beneficios sociales señalados en las leyes y muchos otros se convierten en modernas “Tiendas de Raya” a través del pago a sus servicios por medio de los llamados vales de despensa, mediante los cuales se adquieren productos diversos, desde artículos de primera necesidad hasta cualquier alfiler o electrodoméstico disponible. Ello por un lado, se dice que favorece la compra en la economía formal, no obstante, estos recursos, son etiquetados y no pueden ser utilizados más que para el consumo en algunas cadenas comerciales, lo cual evita que el trabajador haga uso de los recursos de manera líquida.

Si bien es cierto que en el caso de los vales de despensa si se toman en cuenta para calcular las cuotas al IMSS y otros organismos de seguridad social, estos no se pueden tomar en cuenta como ingresos monetarios al trabajador y contraviene las disposiciones constitucionales que señalan a esto mismo como prohibido. De ahí, que una forma para mejorar la economía de los trabajadores es que exista la posibilidad de que cualquier trabajador decida si desea este tipo de pago, o el pago en efectivo.

Pero no todo está mal en cuanto a prestaciones sociales. De ahí tenemos que por ejemplo, para los trabajadores al servicio del Estado, el ISSSTE ofrece a sus derechohabientes, préstamos utilizables para el ejercicio del turismo social mediante el cual acceden a la compra de viajes a bajos precios y de calidad para el disfrute del bienestar familiar. Dichas prestaciones logran que las familias puedan mejorar su calidad de vida al asegurar momentos de esparcimiento y relajación conjunta. En cuanto a la cultura, las instituciones de seguridad social, deben favorecer el acceso a todo tipo de expresiones con el fin de mejorar los niveles de bienestar de los individuos. Los eventos deportivos, que promueven la salud y activación física como estrategia para la prevención de enfermedades, sobre todo, crónico-degenerativas, las obras de teatro, el cine, la literatura, escultura, pintura y demás artes son formas de acercar a la población a niveles óptimos de vida.

La seguridad social, debe ser un motor de estabilidad y beneficio social. No solo cuantificable bajo indicadores de cobertura en salud y de pago de pensiones, dos de los rubros más importantes de su razón de ser, sino que además debe aportar otro tipo de satisfactores de bienestar común como el fomento de la vivienda y el fortalecimiento de la economía familiar y el apoyo a los grupos socialmente vulnerables. Las políticas económicas deben ser orientadas no solo a la generación de la riqueza en manos de unos cuantos, sino además orientar desde el Estado, el bienestar común como principio básico y fundamental del devenir histórico de las naciones. De ahí que la razón más importante de la existencia del Estado, es precisamente la cohesión social, bajo esquemas de servicios eficientes y universales en un marco de legalidad y respeto de las instituciones para garantizar el Estado de Derecho; la seguridad social en ese sentido favorece la cohesión social ordenada al dotar de mejores niveles de bienestar a la población, principalmente la de menores recursos económicos.

4.3.3 Propuestas de normatividad desde la Secretaría en materia de Desarrollo Productivo.

México es un país con grandes carencias económicas, lo que favorece el desarrollo de la economía informal. Así, una gran parte de la población se mantiene a través de la economía subterránea, ocasionando al Estado graves problemas de recaudación y por lo tanto atraso en el desarrollo de proyectos de inversión e infraestructura como la construcción de carreteras, escuelas, hospitales y diversos. Todo ello, disminuye la cantidad de recursos destinados a la seguridad social entre otros asuntos públicos. La Secretaría entonces, realizando un diagnóstico situacional deberá ser no solamente factor en el estudio, análisis y detección de oportunidades como organismo rector de la política social en materia de seguridad social, sino a su vez, promotor del empleo, a través de la utilización de los fondos pensionarios operados por el BANFIDE, ofreciendo créditos competitivos para particulares que deseen impulsar desarrollos productivos, en micro, pequeñas y medianas empresas.

Como una medida para el mejoramiento de las finanzas públicas, el BANFIDE, mediante convenios de colaboración con la Secretaría del Trabajo, otorgaría los Créditos para el Desarrollo Productivo CREDEPROS mediante los cuales se otorgaría la posibilidad de contar con especialización técnica e industrial para la implantación de proyectos productivos en micro y pequeñas empresas. Dicho programa se encauzaría a partir del financiamiento de créditos a los trabajadores desempleados que en alguna ocasión hubieren cotizado sus cuotas al fondo nacional de pensiones, de BANFIDE, mediante el préstamo de los recursos disponibles que a la larga favorecería el ingreso de los trabajadores y sus aportaciones.

Los CREDEPROS se podrían otorgar desde una hasta 10 personas que desearan asociarse en el desarrollo de proyectos de producción en el corto, mediano y largo plazos. El fomento de la industria de la transformación a través de este mecanismo permitiría abatir las tasas de desempleo abierto siendo BANFIDE, uno de los principales beneficiarios de la obtención de los recursos por el préstamo del dinero de los trabajadores porque se limitaría en gran parte a la economía informal incrementando los recursos vía recaudación que tendría el Estado. La economía requiere de la dinámica de todos los sectores involucrados en la misma, siendo así que de conformidad con el artículo 26 constitucional se fortalece la rectoría económica del Estado. Favoreciendo una mejor marcha económica de todos los sectores de la población. Al existir más recursos para el financiamiento de empresas, existen más empleos, al existir más empleos el Estado recauda más y puede obtener los recursos que necesite para el desarrollo de sus proyectos.

A continuación se presenta una tabla con los montos a financiar a partir de la antigüedad del trabajador en cuanto a cotizaciones a su cuenta de BANFIDE:

Años cotizados	Monto de los Créditos de Desarrollo Productivo (CREDEPROS)	Tipo de Plazos		
		Corto	Mediano	Largo
01	15 veces el salario mensual base.	X		
02	15 veces el salario mensual base.	X		
03	15 veces el salario mensual base.	X		
04	15 veces el salario mensual base.	X		

05	15 veces el salario mensual base.	X		
06	20 veces el salario mensual base.	X		
07	20 veces el salario mensual base.	X		
08	20 veces el salario mensual base.	X		
09	20 veces el salario mensual base.	X		
10	20 veces el salario mensual base.	X		
11	25 veces el salario mensual base.	X	X	
12	25 veces el salario mensual base.	X	X	
13	25 veces el salario mensual base.	X	X	
14	25 veces el salario mensual base.	X	X	
15	25 veces el salario mensual base.	X	X	
16	30 veces el salario mensual base.	X	X	
17	30 veces el salario mensual base.	X	X	
18	30 veces el salario mensual base.	X	X	
19	30 veces el salario mensual base.	X	X	
20	30 veces el salario mensual base.	X	X	
21	35 veces el salario mensual base.	X	X	X
22	35 veces el salario mensual base.	X	X	X
23	35 veces el salario mensual base.	X	X	X
24	35 veces el salario mensual base.	X	X	X

25	35 veces el salario mensual base.	X	X	X
26	40 veces el salario mensual base.	X	X	X
27	40 veces el salario mensual base.	X	X	X
28	40 veces el salario mensual base.	X	X	X
29	40 veces el salario mensual base.	X	X	X
30	40 veces el salario mensual base.	X	X	X

Una medida para garantizar que los recursos de los trabajadores no sufran disminución es que el BANFIDE va a otorgarlos bajo el criterio de que los bienes que se generen por los trabajadores será su mismo aval, asegurando además que las tasas de interés cobradas se tomarán en cuenta con base en la inflación registrada en un año, adicionando dos puntos porcentuales de esa cifra. Es decir si la inflación anual prevista es del 10 por ciento, BANFIDE deberá cobrar dos puntos más para colocar la tasa anual de préstamos al 12 por ciento siendo el monto máximo de deuda el 01 por ciento mensual en ese caso en particular. De este modo los recursos de los trabajadores quienes prestan su dinero no disminuyen de manera real su capacidad de compra y permiten que las tasas cobradas a las personas que los reciben sean de las más bajas en el mercado permitiendo se incremente la competitividad en la actividad económica y por ende en el mercado interno.

4.3.4 Propuestas para el manejo de las prestaciones económicas a través del BANFIDE.

Los trabajadores en activo, jubilados o pensionados de la República que hayan concentrado sus aportaciones al BANFIDE, organismo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Social, podrán acceder a las prestaciones económicas planeadas para obtener un incremento en las condiciones de vida de las familias. Dichos beneficios se otorgarán mediante préstamos personales que fomentarán una cultura de la inversión al prestar recursos desde la realización de proyectos productivos o para los fines que al trabajador convengan. Las modalidades de los recursos irán desde préstamos a corto, mediano y largo plazos. Bajo el esquema de descuento por nómina y a través de la realización de convenios con algunas cadenas comerciales además de instituciones bancarias y de crédito. Los créditos personales al igual que los créditos que se otorguen, deberán buscar el beneficio de los trabajadores cuyos ahorros se encuentren concentrados en su cuenta individual.

En un ejemplo anterior se señaló la necesidad de cobrar al menos dos puntos porcentuales con respecto a la tasa de inflación anual para evitar el detrimento real y nominal de los recursos aportados. De esta manera se permite que BANFIDE al ser una institución bancaria equilibre las tasas de interés existentes en el mercado al abaratar los costos en el manejo y cobro de cuotas. Si bien es cierto que la gama de servicios financieros a los clientes será limitada, también es cierto que tras la privatización de la banca en México, una opción para regresar al fomento de la vida productiva es que el Estado cuente con al menos una institución financiera fuerte y que aporte beneficios sociales. Otra posibilidad que puede manejarse a los trabajadores ahorradores es la posibilidad de manejar diferentes esquemas económicos para lograr que sus

fondos puedan colocarse en diferentes mecanismos de ahorro e inversión en diferentes sociedades financieras e inclusive la bolsa mexicana de valores.

Las cantidades a prestar en cada uno de los casos se definirá a partir de la antigüedad de los trabajadores, y en ese mismo razonamiento, cada trabajador que obtenga un préstamo podrá decidir si lo que le conviene es amortizar sus pagos en el corto, mediano o largo plazos. Es en este punto donde se aplicarán ciertas restricciones en el sentido de que ningún trabajador podrá obtener beneficios económicos si en alguna ocasión existieran registros de morosidad, falta de pago o negligencia ante organismos financieros. Como se debe recordar, los beneficiados deberán ser los trabajadores que al mismo tiempo son los ahorradores y quienes aportan las cuotas a BANFIDE, no obstante la Secretaría a través del órgano desconcentrado deberá tener sumo cuidado de proteger los recursos y antes bien incrementarlos para aportar mejores condiciones de vida al momento del retiro de los trabajadores; En la siguiente tabla se muestran las opciones crediticias a las que podrían acceder los trabajadores, los tipos de plazos y montos máximos a financiar por antigüedad del trabajador.

Años cotizados	Monto de los Créditos a Financiar	Tipo de Plazos		
		Corto	Mediano	Largo
1 a 3	05 veces el sueldo mensual base.	X		
4 a 6	05 veces el sueldo mensual base.	X		
7 a 9	05 veces el sueldo mensual base.	X		
10 a 12	06 veces el sueldo mensual base.	X	X	

13 a 14	06 veces el sueldo mensual base.	X	X	
15	07 veces el sueldo mensual base.	X	X	
16	07 veces el sueldo mensual base	X	X	
17	08 veces el sueldo mensual base.	X	X	
18	08 veces el sueldo mensual base.	X	X	
19	09 veces el sueldo mensual base.	X	X	
20	10 veces el sueldo mensual base.	X	X	
21	11 veces el sueldo mensual base.	X	X	X
22	12 veces el sueldo mensual base.	X	X	X
23	13 veces el sueldo mensual base.	X	X	X
24	14 veces el sueldo mensual base.	X	X	X
25	15 veces el sueldo mensual base.	X	X	X
26	16 veces el sueldo mensual base.	X	X	X
27	17 veces el sueldo mensual base.	X	X	X
28	18 veces el sueldo mensual base.	X	X	X
29	19 veces el sueldo mensual base.	X	X	X
30	20 veces el sueldo mensual base.	X	X	X

CONCLUSIONES

- El Estado es la organización política desarrollada y formada por el hombre a lo largo de su evolución, en la cual se permite al individuo la sucesión de la especie, crecimiento, desarrollo, y aprovechamiento de los recursos ambientales para su transformación, siendo el espacio donde se generan los acuerdos de convivencia entre sus integrantes.
- El gobierno representa la materialización de los acuerdos de los integrantes del Estado, siendo éste un mecanismo mediante el cual algunos se comprometen a velar por el interés general, y otros a cumplir con las disposiciones tomadas por aquellos que gobiernan. Por ello, para cumplir con sus funciones, se auxilia de la administración de los asuntos públicos, mediante un aparato que se denomina Administración Pública, la cual adquiere la o las modalidades que reflejan de mejor manera la forma de aplicar los programas de gobierno encaminados a la obtención de mayores y mejores beneficios para la colectividad.
- Dentro de la Administración Pública se gestionan los asuntos públicos divididos en categorías como la educación, salud, economía, finanzas además de la seguridad social, la cual permite el acceso de productos, bienes y servicios a la ciudadanía con objeto de alcanzar y preservar el bienestar personal y familiar de en materia laboral, de servicios, prestaciones y seguros, mediante políticas públicas que previenen las privaciones económicas del individuo en sociedad.

- La seguridad social hasta el final de los años 90, funcionó a base de un sistema de recaudación de cuotas y aportaciones acumuladas por el esfuerzo de generaciones cuya administración corría a manos del gobierno a través de los Institutos de seguridad social, la cual agotó su viabilidad en el momento en que el ingreso fue diez veces menor proporcionalmente a los gastos.
- El cambio de modelo económico, donde el gobierno dejó de ser el principal empleador del país pasando a ser el regulador y árbitro (En la estrategia de adelgazamiento del Estado), generó por un lado el ahorro en el gasto público pero por otro lado no se tuvo el atino de generar inversión productiva en las áreas estratégicas de la economía, lo cual provocó que gran parte de las personas que se beneficiaran de las políticas económicas del Estado pasaran al subempleo o al desempleo abierto que además de la deficiente política recaudatoria hizo que cada vez más personas utilizaran los servicios públicos (Prestaciones, económicas, médicas y de servicios) y cada vez menos personas contribuyeran al sostenimiento de dichos servicios.
- El crecimiento de la economía informal, incrementa las fuentes de auto-empleo pero al mismo tiempo evita la recaudación de cuotas, impuestos y concentración de recursos para la inversión pública y conservación de los servicios públicos, pero además de ello, se orilla a las personas que no cuentan con seguridad social a una estratificación donde siempre salen perjudicados, ya que no cuentan con protección médica, laboral ni se les garantiza el acceso a la vivienda ni a ningún otro servicio en materia que ofrezca el Estado.

- La administración actual de la seguridad social en el país, constituye un sistema disímulo, disperso y segmentado a través de un complicado escenario en la diversidad de modelos, instituciones y servicios, que por lo general se encuentran aislados, no permiten la homologación de los beneficios a los trabajadores y sus familias y complican a su vez la razón de ser de la seguridad social: Favorecer el acceso de mecanismos de bienestar para las familias, lo cual no permite un adecuado desarrollo social.
- El seguro de retiro basado en el sistema solidario de reparto cayó en crisis debido a que no se invirtieron los recursos aportados por el grueso de los trabajadores, el Estado y las empresas, en cuestiones productivas, provocando que dichos recursos se utilizaran para sostener la administración de los grandes y costosos aparatos e instituciones públicas, lo cual derivó en que además del creciente número de trabajadores retirados, el incremento en la esperanza de vida, y la reducción de los nuevos aportadores (Quienes ahora cotizan durante menos años a los sistemas de seguridad social por la reducción de la economía), no se aplicaran políticas sociales para la reducción del problema cuyo tamaño ya amenaza las finanzas públicas con el riesgo de la insolvencia.
- El Sistema de capitalización anticipada y de cotizaciones definidas, cuyo modelo se opera en las Administradoras de Fondos para el Retiro, si bien fomenta el ahorro interno, no permite que dichos recursos fomenten el desarrollo de proyectos productivos que favorezcan la economía pública; por el contrario se han convertido en grandes negocios para las firmas bancarias de quienes los operan cobrando excesivas cuotas por los servicios que prestan.

- El costo de la transición entre el régimen de pensiones de fondeo colectivo por el de fondeo individual, se incrementará hasta generar un grave problema al gobierno en el mediano y largo plazos debido a que será a cargo de los recursos fiscales como se paguen las pensiones para abatir el déficit de quienes se jubilen bajo el régimen de fondeo colectivo solidario, dejando de utilizar estos recursos para la realización de obras públicas.
- El perfil demográfico de la población mexicana tiende a invertirse, mientras que al día de hoy existe un gran número de personas jóvenes, en los próximos 30 ó 50 años, dichas personas cambiarán su estatus al cambiar el perfil epidemiológico al ser ya parte del grupo de adultos mayores, quienes solicitarán servicios públicos de salud más caros y cuya problemática principal se orienta al tratamiento prolongado de las enfermedades y padecimientos crónico-degenerativos. Recursos que no serán suficientes si no se genera la infraestructura capaz de absorber a este segmento de la población considerando que la mayor parte de estos, actualmente no tienen esquemas de previsión social, pudiéndose caer en el riesgo de tener mexicanos en la indigencia o el olvido.
- La diversidad en la oferta de los servicios públicos de seguridad social, tecnológica, de infraestructura, así como en los mecanismos de aportaciones y cuotas, la falta constante de recursos, y de previsión en la transición de los modelos de captación, representan los factores primordiales en los cuales se debe poner atención en materia de seguridad social para evitar la creciente profundización en la problemática de las instituciones de seguridad social que dan cobertura a menos de la mitad de la población del país y que además consumen

cada vez más recursos que representan un grave problema de injusticia e inequidad social.

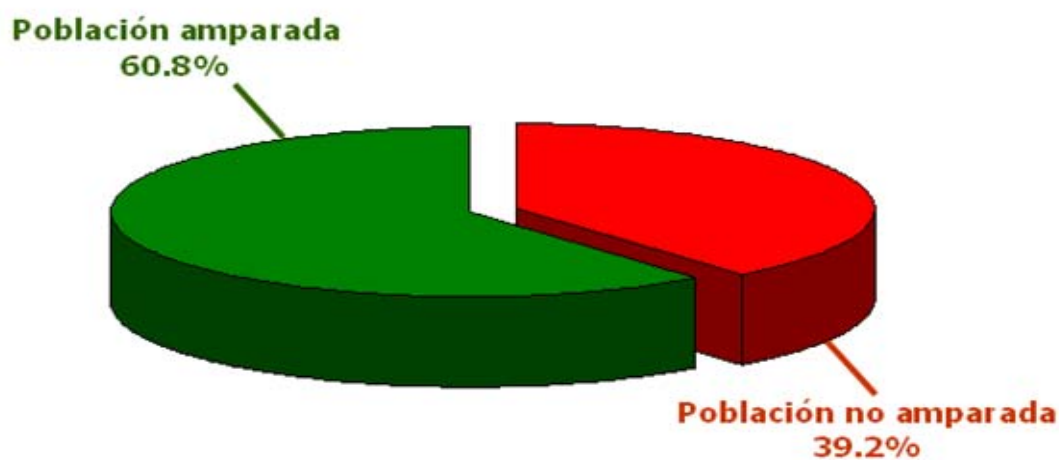
- Todos los sistemas de seguridad social en México presentan presiones financieras y déficit crecientes en materia de pensiones y financiamiento al ramo de la salud. Una opción para el manejo adecuado de las pensiones en el país es el manejo híbrido de las pensiones, donde se concentraría el ahorro individual, complementado con fondos públicos y que además se proporcionen para el desarrollo de proyectos productivos, lo que permitiría la reactivación económica de las finanzas públicas y una ampliación en la base gravable con el consecuente incremento de los recursos públicos.
- Con las modificaciones a los sistemas de retiro, se deberá poner especial atención en el establecimiento de políticas públicas que sustenten la conformación de un sistema nacional de pensiones, en un Banco Nacional que permita el Financiamiento y Desarrollo donde se tenga mucho cuidado en la homologación de requisitos (edad, tiempo de servicios) y de beneficios, de los trabajadores, el financiamiento (aportaciones por cuotas y base de cotización), portabilidad de aportaciones y derechos.
- Es posible el manejo de mecanismos de inversión con fondos públicos, que generen recursos líquidos al Estado, que fomenten el ahorro interno, el empleo, apoyen a las micro y pequeñas empresas, y disminuyan la dependencia del país con los organismos financieros internacionales cuyos costos por el pago de deuda no permiten el desarrollo y crecimiento del país.

6.- ANEXOS

La seguridad social



Población amparada y no amparada por la seguridad social

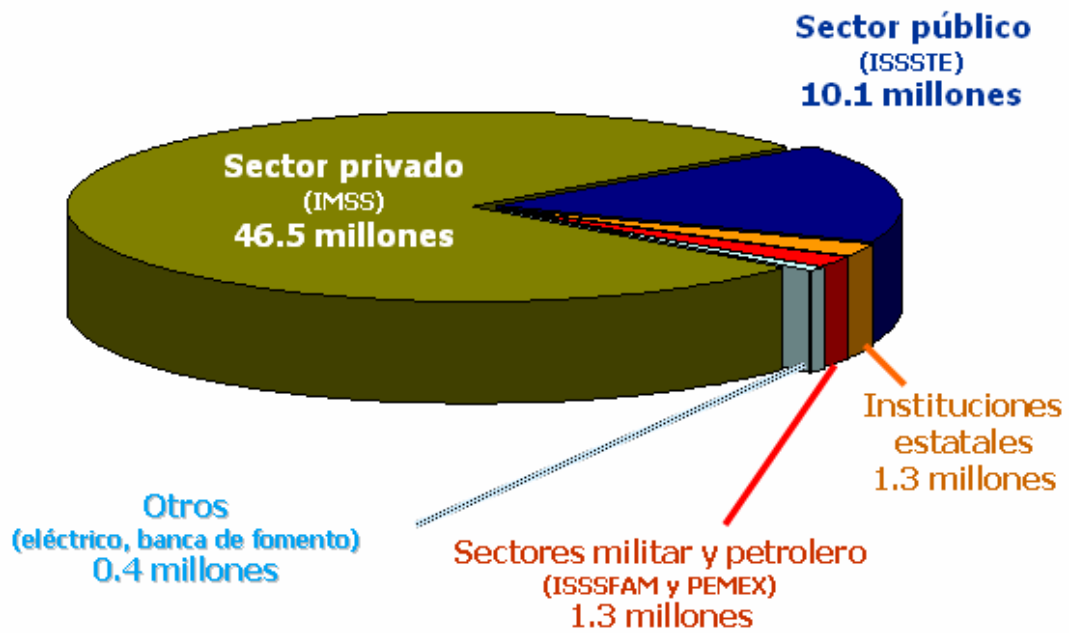


Fuente: INEGI, Estadísticas sociodemográficas 2000

Tratamiento de la generación de transición en algunas reformas pensionarias

	BRASIL 2003	FRANCIA 2003	CHILE 1981	NUEVO LEÓN 1993	COAHUIL A 1999	EDOMEX 2002	GUANAJUATO 2002	UdeG 2003	IMSS 1995
Edad	De: 55 H/50 M A: 60 H/55 M Estímulo a permanencia	60 años	De: 65 H 55 M A: 65 H 60 M	De: 0 A: 60 años	De: Sin edad A: 65 años Opcional Estímulo: 10% al salario por permanencia	De: 0 A: 57 Opcional Estímulo: 30% al salario por permanencia	De: 0 A: 60 y a 65 gradual Estímulo: 10%-20% al salario por permanencia Préstamo 15 meses	De: 0 A: 55 y a 65 gradual	65 años
T. De cotización.	10 años como mínimo de cotización en sector público	De: 37.5 A: 42 gradual	De: 10 A: 20	De: 30 H / 28 M A: 33 H / 31 M	De: 30 H 28 M A: Suma de años de servicios y años de edad 94 años	De: 30 A: 35 Opcional Estímulo: 30% al salario por permanencia	De: 30 H / 28 M A: 30 H y M	30 años Estímulo a permanencia de 12%-40% al salario, desde el año 31 hasta el año 40 de cotización	De: 10 A: 24
Cuotas	De: 8%-11%, según rango salarial	6.56%	De: 18%-20% A: 11%-13%	De: 5.25% A: 7.5%	De: ND A: 15.5% total. 6.5% T / 9.0% D	De: 4.1% SBC A: 5.5% SI gradual Opcional, si se incorpora a cuentas individuales	De: 9% A: 12%	De: 3% A: 10% gradual	De: 1.95% A: 1.13%
Modelo	Reparto	Reparto	Cuentas individuales Opcional	Cuentas individuales Opcional	Mixto	Mixto (reparto / cuentas individuales) Opcional	Reparto	Reparto (renuncia a plan IMSS)	Cuentas individuales Opcional

Cobertura de la seguridad social (2000)



Fuente: INEGI, *Estadísticas sociodemográficas 2000*.

BIBLIOGRAFÍA.

Autor	Título	Ciudad	Editorial
Alonso Olea, Manuel	“Instituciones de Seguridad Social.”	Madrid, 1967	Ed. Instituto de Estudios Políticos.
Arnau et Al.	“Temas y Textos de Filosofía”,.	México 1994,	Biblioteca de Orientación Universitaria Ed. Alhambra.
Bobbio, Norberto.	“Estado, Gobierno y Sociedad”. Por una Teoría General de la Política.	México 1996,	Ed. FCE.
Bobbio, Norberto	“La teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político”.	México. 1994	Ed. FCE.
Bobbio, Norberto	“Sociedad y Estado en la Filosofía Política Moderna”	México 1986 Cuarta Época núm. 4.	Ed. FCE-UNAM.
Bonilla Marín Gabriel	“Teoría del Seguro Social”.	México 1945	Ed. Nacional.
Brown, Warren B. et Moberg, Dennis J.	“Teoría de la Organización y de la Administración: Enfoque Integral”	México 1996	Ed. Limusa.
Burgoa Orihuela, Ignacio.	“Derecho Constitucional”,	México 1973	Ed. Porrúa.

Autor	Título	Ciudad	Editorial
Burns, Eveline Mabel Richardson	“Social Security and Public Policy”	New York 1956	Ed. McGraw-Hill.
Carrillo Landeros, Ramiro.	“Metodología y Administración”,	México 1982	Ed. Limusa.
Claude S. George Jr.	“Historia del Pensamiento Administrativo”	México 1984	Ed. Prentice Hall Hispanoamericana.
Chiavenato Idalberto,	“Introducción a la Teoría de la Administración”	México 1981	Ed. Mc. Graw Hill.
Del Río Salvador.	“Los Presidentes de México. Revolución y Posrevolución”.	México 1982	Ed. Everest Mexicana.
De Buen Lozano, Nestor,	“Seguridad Social”	México 1995	Ed. Porrúa.
Descartes René.	“El Discurso del Método”.	Barcelona 1994,	Ed. Planeta.
	“Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social	México	(ENESS 2000).
Engels, Federico.	“El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado”.	México, 1992. 4ª Reimpresión	Ed. Mexicanos Unidos.
Eric R. Kingson and James H. Schulz, Editors	“Social Security in the 21st Century“	New York 1997	Ed. Oxford University.

Autor	Título	Ciudad	Editorial
Florís Margadant, Guillermo.	“Panorama de la Historia Universal del Derecho”.	México, 1998.	Ed. Miguel Ángel Porrúa.
García Cruz, Miguel,	“La seguridad Social en México; Bases, Evolución Importancia Económica, Social”.	México 1972.	
García Flores, Margarita,	“La Seguridad Social y la Población Marginada en México”	México 1989	Ed. UNAM.
Garza Treviño, Juan Gerardo,	“Administración Contemporánea”	México 1999.	Ed. Mc-Graw Hill, (2ª Ed.)
Guerrero, Omar.	“La Teoría de la Administración Pública”.	México 1986	Ed. Harla.
Hernández y Rodríguez Sergio	“Administración: Pensamiento, Procedimiento, Estrategia y Vanguardia”	México 2002	Ed. Mc Graw-Hill
Hobbes, Thomas. (Trad. Antonio Escotado).	“El Leviatán”.	México 1979	Ed. Nacional

Autor	Título	Ciudad	Editorial
Huerta Pe, J.	"How to Solve Some of the Most Fundamental Problems of Social Security: The Organic Assessment System for the Financing of National Schemes of Social Pension"	Madrid 1962,	Ed. Graficas Reunidas.
	"El ABC de las Cuentas Nacionales",	México 1992,	INEGI, (3ª Ed.).
	"Informe de Seguridad Social"	2000	Conferencia Interamericana de Seguridad Social
	"Informe de Seguridad Social"	2001	Conferencia Interamericana de Seguridad Social
	"Informe de Seguridad Social"	2002	Conferencia Interamericana de Seguridad Social
	"Informe de Seguridad Social"	2003	Conferencia Interamericana de Seguridad Social
Rousseau, Jean Jacques	"El Contrato Social	Barcelona 1993	Ed. Altaya.
Jiménez Castro, Wilburg	"Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa"	México 1978	Ed. FCE.

Autor	Título	Ciudad	Editorial
Kast, E. Fremont y Rosenweig James E	Administración de las Organizaciones: Enfoque de Sistemas y de Contingencia”	México 1992	Ed. Mc Graw-Hill.
Koontz y O'Donell,	“Curso de Administración Moderna”,	México 1996.	Ed. Mc Graw-Hill.
Lamas, Adolfo,	“Seguridad Social en la Nueva España”.	México 1964	Ed. UNAM.
Maquiavelo, Nicolás	“El Príncipe”.	México 1994	Ed. Colofón.
Mankiw N. Gregory,	“Principios de Economía”,	México 1998	Ed. Mc. Graw.Hill
Méndez Morales, José Silvestre	“Fundamentos de Economía”,	México 2003.	Ed. Mc Graw- Hill (4ª Ed).
Méndez Morales, José Silvestre,	“Problemas Económicos de México”,	México 2002.	Ed. Mc Graw-Hill (5ª Ed.).
Montesquieu	“Del Espíritu de las Leyes”.	México 1982 Col. Sepan Cuantos. Núm. 191.	Ed. Porrúa.
Narro Robles José y Moctezuma Barragán Javier,	“La Seguridad Social y el Estado Moderno”.	México 1992.	Ed. Instituto Mexicano del Seguro Social.

Autor	Título	Ciudad	Editorial
Parkin, Michael,	“Macroeconomía versión para Latinoamérica”,	New York 2001	Ed. Addison Wesley Pearson Education.
Pruneda, Pedro.	“Historia de la Guerra de México desde 1861 a 1867”	México 2001,	Editorial del Valle de México.
Rodríguez et al	“Historia Universal”.	México 1995,	Ed. Limusa.
Rosseti, José Paschoal,	“Introducción a la Economía”,	México 1985.	Ed. Harla, (7ª Ed.).
Salvatore, Dominick,	“Microeconomía”,	México 1994, Serie Schaum	Ed. Mc- Graw Hill.
Sánchez Vargas, Gustavo,	“Orígenes y Evolución de la Seguridad Social en México”	México 1963.	Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
Simon, A. Herber, Thompson, A. Victor,	“Administración Pública”	México 1998	Ed. Letras.
Seo, K.K. y Bernard J. Winter	“Problems and Short Cases”	New York 1979, 5a Ed.	Ed. Managerial Economics
Serra R. Andrés	"Derecho Administrativo: Doctrina, Legislación y Jurisprudencia”	México 1998 (19ª Ed.).	Ed. Porrúa

Autor	Título	Ciudad	Editorial
	Sistema de Cuentas Nacionales de México. Indicadores Macroeconómicos del Sector Público	México 1988-2000	Base 1993.
Stoner, James A. F	“Administración”	México 1996, (6a Ed.).	Ed. Prentice Hall Hispanoamericana.
Tzvi Medín	“El Minimato Presidencial: Historia Política del Maximato (1928-1935)”	México	Ed. Era

REVISTAS

Título	Año de publicación
Revista Diálogo y Debate de Cultura Política.	Abril-junio de 1997.
Testimonios del Archivo de la Palabra	Instituto de investigaciones Dr. José maría Luis Mora.
Investigación de Celia Berkstein, María Esther Pérez Salas et. Al.	Museo Nacional de la Revolución
El Mercado de Valores	Núm. 5 mayo 2002

LEYES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Ley del Seguro Social.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Federal del Trabajo.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

DIARIOS

El Universal.

Excelsior.

La Jornada.

Milenio.

Reforma

Uno más Uno.

PÁGINAS DE INTERNET

www.imss.gob.mx

www.cddhcu.gob.mx

www.issste.gob.mx

www.unam.mx

www.consulta.com.mx

www.presidencia.gob.mx

www.ssa.gob.mx

www.ciss.org

www.uno.org

PÁGINAS DE INTERNET
www.pnud.org
www.sedena.gob.mx
www.semarn.gob.mx
www.seg-social.es
www.oiss.org