

184



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"ESTUDIO SOCIO JURIDICO SOBRE LAS AFORES"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A ;
CORTES BERNARDINO GILBERTO

ASESOR: LIC. ROGELIO TORRES DAVILA.



298522

CIUDAD UNIVERSITARIA

2001



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



REPUBLICA NACIONAL
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA

No. L/41/01

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E .

El pasante de la licenciatura en Derecho **CORTES BERNARDINO GILBERTO**, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado:

"ESTUDIO SOCIO JURIDICO SOBRE LAS AFORES", asignándose como asesor de la tesis al LIC. **ROGELIO TORRES DAVILA**.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, después, de revisarlo su asesor, lo envió con la respectiva carta de terminación considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales.

Ayudado en este y otro dictamen, firmado por la Profesora Revisora LIC. **MA. MARTHA DEL PILAR RABAGO MURCIO**, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su **IMPRESIÓN**, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes contados de día a día a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

Le envío un cordial Saludo.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. **Universitaria D.F.**, a 22 de junio de 2001.

MTRO. JORGE ISLAS LOPEZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

SECRETARIA GENERAL
FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
CARRERA DE SOCIOLOGIA Y JURISPRUDENCIA
CALLE DE LA UNIVERSIDAD 1001

MTRO. JORGE ISLAS LÓPEZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE SOCIOLOGÍA GENERAL Y JURÍDICA
FACULTAD DE DERECHO
P R E S E N T E

Distinguido Maestro:

Por medio de la presente reciba un cordial saludo y al mismo tiempo permitame distraer su amable atención a fin de manifestarle que el alumno GILBERTO CORTES BERNARDINO, quien tiene el número de cuenta 9250490-9, ha elaborado bajo la asesoría del suscrito la tesis profesional titulada "ESTUDIO SOCIO JURÍDICO SOBRE LAS AFORES", que ha elaborado para ser admitida a presentar el correspondiente examen profesional a fin de obtener el título de Licenciado en Derecho.

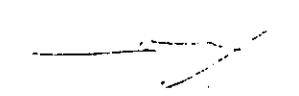
Estimo que la tesis en cuestión reúne los requisitos que al respecto exige la normatividad universitaria, por lo que la someto a su apreciable consideración para los fines académicos que tenga Usted a bien determinar.

Sin otro particular le reitero a Usted la seguridad de mi atenta consideración.

Respetuosamente

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"

Ciudad Universitaria, D. F. a 18 de abril de 2001.



Lic. Rogelio Torres Dávila

Director de tesis.

A DIOS:

**PORQUE ME HA PERMITIDO LLEGAR A ESTE
MOMENTO Y PODERLO COMPARTIR CON MIS
SERES QUERIDOS.**

A LA UNIVERSTIDAD:

**PORQUE ME ABRIÓ SUS PUERTAS Y
ME DIÓ UNA FORMACIÓN PROFESIONAL**

A MIS PADRES:

**QUIENES GRACIAS A SUS ESFUERZOS Y
A SUS MÚLTIPLES DESVELOS, ME HAN
DADO EL MAYOR TESORO DE LA VIDA:
LA EDUCACIÓN.**

A MI PADRE:

*POR SER UN EJEMPLO EN LA VIDA.
PERO SOBRETUDO GRACIAS POR LA
CONFIANZA QUE ME HAS DADO.*

A MI MADRE:

*PORQUE NO SOLO ME DIO LA VIDA,
SINO QUE COMPARTIO SU VIDA
CONMIGO. GRACIAS POR TU
COMPRESIÓN Y PACIENCIA.*

A MIS HERMANOS JESÚS Y JULIO:

*PARA QUE NO SE DEJEN VENCER Y
SIEMPRE LOGREN LO QUE SE
PROPONGAN.*

A VERO:

*POR QUE HA SIDO MI COMPAÑERA, MI
AMIGA, MI APOYO Y MI ALIENTO PARA
SEGUIR ADELANTE.*

A MIS HIJOS ORLANDO R. Y JACQUELINE:

*POR QUE HAN SIDO MI MAYOR
INSPIRACIÓN, MI ALIENTO, PERO TAMBIÉN
SON Y SERÁN MI MAYOR MOTIVO PARA
COTINUAR EN LA VIDA.*

A MIS MAESTROS Y AMIGOS:

*QUE ESTOVIERON CERCA DE MI EN LA
ELABORCIÓN DE LA PRESENTE TESIS Y
QUE NO QUISIERA LASTIMAR CON
ALGUNA OMISIÓN. GRACIAS
ESPECIALMENTE A MI ASESOR LIC.
ROGELIO TORRES DAVILA POR SU
TIEMPO Y DEDICACIÓN.*

ÍNDICE

ESTUDIO SOCIO JURÍDICO SOBRE LAS AFORE

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

CAPITULO I.- CONCEPTOS INTRODUCTORIOS AL ESTUDIO DE LAS AFORE

1.1 Concepto de Derecho.....	2
1.2 Concepto de Sociología.....	11
1.3 La Sociología y su relación con otras ciencias sociales.....	17
1.4 ¿Qué es la Sociología Jurídica?.....	20
1.5 Concepto de Derecho del Trabajo.....	23
1.6 ¿Cuáles son las prestaciones de ley a que tiene derecho los trabajadores?.....	28
1.7 Concepto de Seguridad Social.....	30
1.8 ¿Qué aspectos cubre la Seguridad Social?.....	34
1.5 Concepto de AFORE.....	35

CAPITULO II.- DESARROLLO HISTORICO DEL DERECHO DEL TRABAJO EN MÉXICO

2.1 La situación laboral en México a principios del siglo XX.....	39
2.2 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su artículo 123.....	49
2.3 La Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del artículo 123 constitucional... ..	62
2.4 Las prestaciones de ley para los trabajadores y su regulación jurídica en México.....	68
2.5 El desarrollo de la seguridad Social en México.....	69
2.6 ¿Qué es el Derecho a la Seguridad Social?.....	71
2.7 El Instituto Mexicano del Seguro Social: órgano encargado de la atención de algunas prestaciones de los trabajadores.....	75
2.8 La Ley del Seguro Social	78

CAPITULO III.- ANTECEDENTES LEGALES DE LAS AFORE

3.1 México: precursor del Derecho Social del Trabajo.....	81
3.2 Antecedentes de las AFORE en América Latina	83
3.3 El sistema de pensiones en México hasta 1996.....	99
3.4 La iniciativa de ley para crear las Afores en México.....	104
3.5 ¿Cómo fue debatida la iniciativa de Ley que propone la creación de las Afore en México, por nuestros legisladores?.....	116
3.6 Aprobación de la iniciativa de ley por la cual se crean las Afore en México..	173
3.7 Implicaciones posteriores a la aprobación de la iniciativa de ley por la cual	

se crean las Afore en México: reformas de "acomodo".....	174
--	-----

CAPITULO IV.- LAS AFORES COMO UNA REALIDAD JURÍDICO SOCIAL.

4.1 Concepto jurídico de Afore.....	184
4.2 ¿Hasta donde influyó la legislación extranjera en el régimen jurídico establecido a las Afore en nuestro país?.....	191
4.3 Requisitos para la creación de una Afore.....	194
4.4 Surgimiento y reconocimiento de las Afore.....	200
4.5 Objetivo de las Afore: ¿Qué nos proponen las Afore?.....	202
4.6 Impacto causado en la sociedad debido a las Afore.....	205
4.7 Respuesta de la sociedad hacia las Afore.....	211
4.8 ¿Qué futuro nos espera con las Afore?.....	218

CONCLUSIONES.....	232
-------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA.....	235
-------------------	-----

INTRODUCCIÓN

El Derecho como ciencia es particularmente dinámico, su dinamicidad obedece a la movilidad misma de la sociedad. Por lo tanto, la norma encargada de regular las relaciones de los miembros de la colectividad no puede quedarse rezagada en relación con los cambios sociales.

Al iniciar el siglo XX, las condiciones infrahumanas de los trabajadores dieron motivo a un creciente descontento que culminó en un movimiento armado; el cambio social se dio y el cambio en cuanto al derecho también se logró en 1917, la sangre derramada no fue en vano, por lo menos en la letra los trabajadores habían logrado que sus derechos se reconocieran. Nació una rama del derecho: el Derecho del Trabajo.

Con el paso del tiempo las condiciones sociales fueron cambiando, el Derecho del Trabajo resultaba ya insuficiente para proteger a la comunidad prestadora de servicios; las condiciones estaban dadas para el surgimiento de una nueva rama del Derecho: el Derecho de la Seguridad Social, la cual vino a ser un medio para conseguir la dignidad del hombre. Esta nueva rama no rompe ni desconoce su relación con el Derecho del Trabajo, pues se basa en los principios fundamentales del mismo, pero también los supera.

La Seguridad Social viene a constituir no solo un derecho del individuo, sino una obligación del Estado de brindar protección a la colectividad, y para tal fin dentro de la ley de la materia se crea al Instituto Mexicano del Seguro Social que es, sin duda, el mayor instrumento de la Seguridad Social, aunque no es toda la Seguridad Social y mucho menos puede confundirse con la Seguridad Social misma.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, desde su creación en 1942, ha cobrado una enorme importancia dentro de la vida social del país, ha tenido grandes logros en cuanto a infraestructura, cobertura, servicios, etcétera, pero también desde su creación se han cometido errores financieros que hoy en día han puesto en entredicho su permanencia. De continuar estas practicas en pocos años sus ingresos serían cada vez menores en relación con sus egresos.

Pensar en que el gobierno deba aumentar sus aportaciones para resolver un problema generacional nos trae el recuerdo de un Estado paternalista del siglo pasado, el cual nos daba casi todo y también nos debía de resolver casi todo; sin embargo, ese Estado paternalista ha caído en desuso a nivel mundial por lo que la solución al problema financiero del IMSS, debe ser por otra vía. Nuevamente la sociedad ha manifestado un proceso de cambio, en consecuencia el Derecho también debe ser modificado para ajustarse a estos cambios.

El cambio no será bien visto y sobre todo cuando se afectan los sectores más amplios de la población, así que la reforma a la Ley del Seguro Social planteada por el Ejecutivo Federal como necesaria y única para resolver el problema financiero, no fue bien vista por la sociedad y no lo será hasta demostrar lo contrario, lo cual ocurrirá en un par de décadas cuando menos. El cambio no era fácil, implicaba un giro total al tradicional sistema de reparto, que en materia de pensiones existía en nuestro país, para implantar un sistema de capitalización individual en donde cada quien será responsable de su futuro. La moneda ya esta en el aire y hay quienes apuestan a su fracaso, aunque en ello impliquen a los trabajadores.

La presente investigación trata este delicado tema y comienza con el estudio de los principales conceptos de carácter general, pero que nos servirán para ubicar la rama del Derecho en que surgieron las Afores. El segundo capítulo pretende analizar el surgimiento del Derecho del Trabajo, su evolución, así como el surgimiento del Derecho de la Seguridad Social. En el tercer capítulo se

analizan algunos de las experiencias internacionales en cuanto a los sistemas de capitalización individual, así como la iniciativa que propone la reforma a la Ley del Seguro Social, en donde se destaca la creación de las Afores; igualmente veremos el desarrollo del proceso legislativo relacionado con esta iniciativa y también las implicaciones posteriores, esto es, las reformas que tuvieron que hacerse para adecuar el marco legal que permitiera el óptimo desempeño de las Afores. En el último capítulo analizamos jurídicamente a las Afores, así como el impacto social que se causó con estas nuevas figuras, así como lo que podemos esperar de este nuevo sistema pensionario de acuerdo a la nueva Ley del Seguro Social.

Finalmente, podemos decir que, opiniones en torno a las Afores y a la reforma a la Ley del Seguro Social las habrá a favor y en contra y elementos para ambas posturas los hay. Esperemos que la reforma funcione por el beneficio que se obtendrá será para toda la población, claro, en diferentes proporciones.

CAPITULO I

CONCEPTOS INTRODUCTORIOS AL ESTUDIO DE LAS AFORE

1.1 CONCEPTO DE DERECHO

Cuando tocamos el tema relacionado con el concepto o definición del Derecho parece ser demasiado fácil y pretendemos restarle importancia por que aparentemente lo tenemos dominado, en virtud de que hemos dedicado varios años de nuestra vida al estudio de dicha ciencia, pues simplemente nuestros estudios profesionales como abogados han sido de cinco años, y si a esto aunamos las nociones previas, entonces no debiera existir problema alguno en definir a la ciencia del Derecho. Sin embargo no es así, pues conceptualizar al Derecho resulta ya en la práctica, una tarea difícil de encomendar a alguien, a pesar de los años que se han dedicado a su estudio. Y, es que, la palabra "derecho" es tan comúnmente usada, que quizá por ello la vemos como algo de lo más cotidiano; constantemente escuchamos decir algo relacionado con el derecho, quizá como "el derecho que tiene el propietario de un objeto", o bien la frase común "es que no hay derecho...", y más aún, una vez iniciados nuestros estudios profesionales, cuando comenzamos a estudiar las diversas ramas del Derecho, o bien conocemos los principios del Derecho Civil, Penal, etcétera, reconociendo que además del uso común que le damos a la palabra "derecho", existe una ciencia del Derecho.

Como podemos apreciar, la palabra "derecho" tiene múltiples acepciones, es decir, se trata de una palabra a la cual le damos usos análogos, que en cierta forma encierran un mismo sentido. De ahí que tengamos aún mayores dificultades para poder definir correctamente al Derecho, pues si como ciencia jurídica es difícil, con las diferentes connotaciones que comúnmente utilizamos, resulta aún más ya que distraen nuestra atención e inclusive nos llegan a confundir.

Es por ello que tenemos que partir de los conceptos primordiales del derecho, es decir, tendremos que iniciar con el concepto etimológico, para entender el significado original de la palabra, y también tendremos que ver las diferentes definiciones que existen en cuanto al sentido gramatical de la palabra, y finalmente, ya con los elementos analizados hasta ese punto, podremos estar en aptitud de conceptualizar a la ciencia del Derecho desde el punto de vista jurídico que ésta implica. Así entonces, estudiaremos el concepto etimológico, gramatical y jurídico de la palabra "derecho".

Concepto etimológico.-

En su aspecto etimológico, tenemos que la palabra "derecho", "deriva del vocablo latino "directum" que, en su sentido figurado, significa "lo que esta conforme a la regla, a la ley, a la norma". "Derecho" es lo que no se desvía a un lado ni a otro, lo que es recto, lo que se dirige sin oscilaciones a su propio fin." ¹ También hay quienes manifiestan que "directum" deriva de los verbos dirigere y regere, o sea, lo que dirige o gobierna, para conducir a un fin; lo que se ajusta a la norma o a una regla. La raíz griega "orego" parece significar una dirección en línea recta, el latín toma de ella el término rego, del cual proviene rectus, regula, dirigo y directus"²

Al respecto no hay mucho que añadir, pues las definiciones citadas, sin ser las únicas, si son lo suficientemente claras para poder entender que desde su raíz latina, la palabra derecho ha implicado rectitud, es decir lo que no admite oscilaciones en su trayecto, lo que esta ajustado a la norma preestablecida. De ahí que en nuestros tiempos, la palabra "derecho" siempre tenga una implicación de rectitud, además de que se le vincule a la idea de justicia y se concibe como una dirección de la conducta hacia el bien.

Concepto gramatical.-

En su aspecto gramatical, "Derecho" significa "Recto, igual, seguido, sin torcerse a un lado ni a otro. // Que cae o mira hacia la mano derecha, o está al lado de ella. // Aplicase a lo que desde el eje de la vaguada de un río cae a mano derecha de quien se coloca mirando hacia donde corren las aguas. // Justo, fundado, razonable, legítimo. // Camino derecho. // Facultad natural del hombre para hacer legítimamente lo que conduce a los fines de su vida. // Facultad de hacer o exigir todo aquello que la ley o la autoridad establece a nuestro favor, o que el dueño de una cosa nos permite en ella. // Consecuencia natural del estado de una persona, o sus relaciones con respecto a otras (del padre). // Acción que se

¹ Viloro Toranzo, Miguel Angel. "Introducción al estudio del Derecho". 9ª edición. Editorial Porrúa S.A. México 1990. p. 4

² Magallón Ibarra, Jorge Mario. "Instituciones de Derecho Civil". Tomo I. Editorial Porrúa S.A. México 1987. p. 2

tiene sobre una persona o cosa. // Justicia, razón. // Conjunto de principios, preceptos y reglas a que están sometidas las relaciones humanas en toda sociedad civil y a cuya observancia pueden ser compelidos por la fuerza. // Exención, franquicia, privilegio. // Facultad que abraza el estudio del derecho en sus diferentes ordenes. // Sendero, camino. // Lado de una tela, papel, tabla, etcétera, en la cual, por ser el que ha de verse, aparece la labor y el color con la perfección conveniente.”³

También suele definirse al derecho, como el “conjunto de leyes, preceptos y reglas a que están sometidos los hombres en su vida social. // Ciencia que estudia las leyes y su aplicación. // Facultad natural del hombre para hacer legítimamente lo que conduce a los fines de su vida. // Facultad de hacer o exigir todo lo que la ley o la autoridad establece en favor de alguien o que le permite quien puede hacerlo. // Consecuencia natural del estado de una persona o sus relaciones con respecto a otros (derechos del padre). // Acción que se tiene sobre una persona o cosa. // Exención, franquicia, privilegio. // Sendero, camino. // Justicia, razón. // Lado mejor labrado de una tela, papel, tabla, etc.”⁴

Como podemos apreciar, los conceptos recién citados, abarcan todas las connotaciones y usos comunes de la palabra Derecho.

Concepto jurídico.-

Este es, sin duda, el más difícil de los conceptos, pues no basta con la reiteración de lo que han manifestado con anterioridad una infinidad de autores, sino que, como juristas, como estudiosos del Derecho, o simplemente por nuestra formación académica, no podemos ni debemos conformarnos con señalar lo ya señalado, sino además, debemos hacer una crítica que sea todo lo constructiva posible acerca de los conceptos que vamos a citar; trataremos de desentrañar los elementos comunes en las diferentes definiciones que se citan, y al final, podremos estar en aptitud no solo de entender lo que es la ciencia del Derecho, distinguida de

³ Diccionario Manual Ilustrado de la Lengua Española. Real Academia de la lengua Española. 3ª edición. Tomo II. Ed. Espasa-Calpe. S.A. Madrid, España 1983. p.722

⁴ Gran Enciclopedia Larousse. Tomo III. Ed. Planeta S.A. Barcelona, España 1980. p. 749

los usos comunes que se le dan a la palabra, sino incluso, estamos obligados a proporcionar un concepto propio aun cuando no sea del todo original, pero sí que refleje la idea clara que tenemos de la ciencia que estamos estudiando y para la cual nos preparamos a ejercer con dignidad y orgullo.

Ahora bien, decimos que se trata de la parte más difícil, pero también de la parte medular, por que ha llegado el momento de estudiar al Derecho ya no como una palabra más dentro de nuestro vocabulario, sino como una ciencia, y para ello hemos de abordar los conceptos doctrinarios de especial relevancia..

Así tenemos que, en cuanto a la literatura jurídica relacionada con la definición del Derecho, existe una enorme variedad de conceptos, que van desde las más breves definiciones, hasta verdaderas obras literarias de consulta y lectura obligatoria para todos los futuros juristas.

En este orden de ideas, quizá una de las definiciones más breves sea la siguiente:

"Derecho.- En general se entiende por derecho todo conjunto de normas eficaz para regular la conducta de los hombres, siendo su clasificación más importante la de derecho positivo y derecho natural.

Estas normas se distinguen de la moral.⁵

Al respecto cabe hacer algunas observaciones respecto al concepto proporcionado por el ilustre maestro Rafael de Pina en su obra citada, por ejemplo: no se hace mención expresa de que se esté hablando de normas jurídicas, situación que resulta importante pues existen diferentes tipos de normas que regulan la conducta de los hombres como miembros de un grupo o asociación de personas, a las cuales no puede atribuírseles el carácter de ser jurídicas; así que, aun cuando parezca reiterativo, la diferencia debe ser mencionada en forma expresa, y no suponer que el lector debe saberlo porque resulte obvio. Por otro lado, el atributo

⁵ Rafael de Pina, y Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho. 11ª ed. Ed. Porrúa S.A. México, 1983 p. 218

"eficaz", resulta ser un calificativo inadecuado, porque decir que una norma es eficaz o no, en nuestros tiempos ha perdido validez, debido a que en el diario acontecer de nuestra sociedad, se aprecian innumerables deficiencias, tanto en la ley en general, como en los funcionarios que la pretenden hacer valer, mostrando con ello que la reglamentación jurídica con que contamos, en gran parte, ha dejado de ser vigente, ha perdido la "eficacia" que se le atribuye, y no por ello ha dejado de ser Derecho, ley, norma, ni mucho menos puede pensarse que ha perdido su finalidad reguladora de la conducta humana.

Al hacer mención de la clasificación del derecho, dentro de una definición, el concepto pierde esencia, es decir, se trata de contemplar en la definición, la clasificación y su diferencia con las normas morales. Y todo esto sólo confunde, pues señala que hay clasificaciones, pero no señala todas, por que no es el lugar propio para hacerlo, pero tampoco es lugar para hacer mención de la existencia de clasificación alguna; hace mención de que se distingue de la moral, pero no manifiesta por qué, quizá porque tampoco sea el lugar para extenderse al respecto, pero entonces tampoco lo sería para hacer mención de tales situaciones dentro de una definición tan breve como la del celebre maestro.

También podemos decir que "el derecho es (1) un todo complejo, (2) que siempre incluye normas sociales que regulan la conducta humana. Esas normas son (3) de carácter social y constituyen (4) un todo complejo que esta "ordenado". El orden es (5) característicamente coactivo y esta (6) institucionalizado. El derecho posee (7) un grado de eficacia suficiente para mantenerse asimismo...." y continua diciendo "... El derecho es uno de los dispositivos por medio de los cuales los hombres pueden conjugar su comportamiento y sus actividades reales con los principios ideales que han decidido aceptar, y pueden hacerlo de modo que no sea muy penoso ni violento para su sensibilidad, y en forma que permita la continuidad de una vida social ordenada." ⁶

⁶ Enciclopedia Internacional de la Ciencias Sociales. Dirigida por David L. Sills. Vol. 4 Ediciones Aguilar S.A. Bilbao, España 1979. p. 523

A simple vista se aprecia que cada uno de los puntos señalados en el concepto antes citado, es una características que comprende la definición del Derecho.

1) Un todo complejo. El derecho por si mismo es complejo, tanto su regulación como su aplicación no son tan fáciles de entender.

2) Siempre incluye normas sociales para regular la conducta humana. En este punto se mencionan dos atributos, primero hace referencia a "normas sociales", es decir, aquellas que se dan dentro de un grupo o asociación de individuos y segundo la finalidad de estas normas "para regular la conducta humana", circunscribe el campo de acción a una sociedad de personas, descartando cualquier otra sociedad de seres vivos.

3) Estas normas son de carácter social. Es sencillo, estas normas se aplican en una sociedad y rigen la vida en ella.

4) Constituyen un todo complejo que esta ordenado. Dentro de la complejidad del Derecho, este se encuentra ordenado, es decir, cada grupo de normas específicas está en un cuerpo de leyes común y característico del ámbito en el cual han de emplearse. Por ejemplo, las normas penales se encuentran en el Código Penal, las civiles en el Código Civil y así respectivamente.

5) El orden es característicamente coactivo. Este es un rasgo característico y común en todas las normas jurídicas, pueden hacerse cumplir por la fuerza.

6) Y esta institucionalizado. Este punto se refiere a su creación, es decir, los órganos del gobierno son los encargados de la creación de las normas jurídicas que integran nuestro derecho.

7) Posee un grado de eficacia. No es totalmente eficaz, por lo cual debe mantener ese "grado" de eficacia para cumplir con su finalidad reguladora de la conducta de los hombres en sociedad.

Dentro de los conceptos doctrinarios, no podemos dejar de citar las palabras del profesor Miguel Villoro Toranzo quien dice que "Por "Derecho" se entiende un sistema de normas de validez formal (genero de la definición) que sean justas (diferencia específica), con una Justicia directamente aplicable en la vida social (segunda diferencia específica). La definición que proponemos a continuación desarrolla y especifica esta idea.

Derecho es un sistema racional de normas sociales de conducta, declaradas obligatorias por la autoridad, por considerarlas soluciones justas a los problemas surgidos de la realidad histórica.

"Un sistema racional". Es decir, un ordenamiento de diversas normas construidas por la razón...

"De normas de conducta". Es decir, de reglas que expresan un "deber ser"...

"Declaradas obligatorias por la autoridad". La declaración de obligatoriedad puede hacerse en forma expresa, públicamente, y entonces recibe el nombre de promulgación, o, en forma tácita, por la *opinio juris seu necessitatis* que acompaña toda costumbre jurídica. Se trata por consiguiente de normas de validez extrínseca...

"Por considerarlas soluciones justas". La pretensión de toda autoridad de que la solución que propone como Derecho sea una solución justa; la impone como obligatoria porque la considera justa...

"A los problemas". El fin del Derecho es práctico: la solución de problemas.

"Surgidos de la realidad histórica". Por "realidad histórica" entendemos toda clase de realidad (física, biológica, psicológica, sociológica, histórica propiamente dicha, política, económica) que se sitúa en un momento dado de la historia."⁷

Como se ha podido apreciar, el autor citado con anterioridad no sólo se limita dar una definición en forma enunciativa, sino que desglosa el contenido de su definición a modo de que podamos estar en aptitud de entender mejor el concepto que nos proporciona a través del análisis pormenorizado de cada uno de sus elementos. Razón por la cual no abundaremos más al respecto, pues la definición,

⁷ Villoro Toranzo Miguel. "Introducción al estudio del Derecho" 9ª edición. Ed. Porrúa S.A. México 1990. p. 127 y sigs. +

así como el análisis de sus elementos, hecho por el propio autor, dejan bastante claro el concepto de Derecho, y ampliarnos con nuestra opinión en torno a dicho concepto, solo podría restarle claridad a los conceptos aquí vertidos.

Dentro de los conceptos clásicos de "Derecho", no puede faltar el ilustre maestro Eduardo García Maynez, quien habla de tres tipos de Derecho:

"Derecho formalmente válido es el conjunto de reglas bilaterales de conducta que en un determinado país y en cierta época la autoridad política considera obligatorias."

"Derecho intrínsecamente válido es la regulación bilateral justa de la vida de una comunidad en un momento dado"

"Derecho positivo es el conjunto de reglas bilaterales de conducta que efectivamente rigen la vida de una comunidad en cierto momento de su historia"⁸

Como puede apreciarse, el citado profesor señala tres definiciones distintas, pero con rasgos comunes en todas, mismos que deben tomarse en cuenta para el estudio de dicho concepto; por ejemplo nos dice que las normas o reglas deben ser "bilaterales" es decir una autoridad se encarga de crearlas y el conjunto de individuos que integran la sociedad está obligada a su observancia, entendiendo que la propia autoridad forma parte de la sociedad y por ello, también se encuentra obligada a observar las normas que ha creado. Por otro lado también señala que dichas reglas tienen ámbitos de validez tanto en el tiempo como en el espacio, pues señala que en un determinado "país" o "comunidad" (ámbitos espacial), refiriéndose al espacio geográfico en que ha de aplicarse la regla creada; y "en cierta época", "momento de su historia", refiriéndose con ello a la validez en cuanto al tiempo; y es que, resulta claro que las normas de conducta son el reflejo de los principios morales de una sociedad, por tanto las reglas o normas jurídicas del siglo pasado, no pueden seguir siendo vigentes, eficaces y continuar cumpliendo la finalidad del Derecho en nuestra época actual.

⁸ García Maynez, Eduardo. "Positismo Jurídico, realismo sociológico y iusnaturalismo" UNAM México 1968 p.239

Estos breves comentarios y apreciaciones muy particulares, no constituyen una crítica profunda a los conceptos de tan ilustre académico, forjador de generaciones de juristas e iniciador de los conocimientos de la mayoría de los juristas actuales, por lo cual aceptamos sus definiciones y damos su lugar a dicho autor, con las anotaciones que hemos apuntado.

Una vez expuestos los conceptos jurídicos de los grandes académicos y doctrinarios de la materia, ha llegado el momento de concluir este apartado, y para ello debemos proporcionar un concepto propio que, como dijimos al principio, refleje la idea clara que tenemos ya, acerca del Derecho como ciencia. Cabe hacer mención que no vamos a retomar los conceptos que hemos venido manejando, pues han quedado claros, y retomarlos, o en su caso resumirlos, solo implicaría repeticiones poco fructíferas, puesto que, en caso de que existiera alguna duda, simplemente regresemos a la lectura de los puntos sobre los cuales versen estas, a efecto de despejarlas.

Podemos concluir entonces que Derecho es el conjunto de normas jurídicas, bilaterales, heteroaplicables, coercitivas, promulgadas y publicadas por la autoridad respectiva, por considerarlas soluciones justas a los problemas existentes, y cuya finalidad es la de regular la conducta de los hombres en sociedad.

Una definición amplia y que pudiera ser criticada, sin embargo, procederemos a dar los fundamentos en los cuales nos basamos para llegar a esta definición.

1.- Es un conjunto de normas jurídicas.- Hacemos la mención expresa de que se trata de normas jurídicas, para distinguirlas del resto de normas que se dan dentro de una colectividad de individuos.

2.- Bilaterales.- Porque son creadas por la autoridad (en nuestro caso particular, a través de un proceso legislativo), y deben ser acatados por todos los miembros que integran la sociedad.

3.- Heteroaplicables.- Es decir, solo pueden darse cuando el individuo externa la conducta, materializa sus ideas, entendiéndose con ello que, mientras exista en su pensamiento no afectará a la comunidad, sin embargo, en cuanto aterrice sus ideas, puede situarse dentro de la regulación preestablecida.

4.- Coercitivas.- Al ser decretadas por la autoridad, esta puede hacerlas cumplir, incluso por la fuerza.

5.- Promulgadas y publicadas.- Una vez aprobada la iniciativa, se ordena su publicación (promulgación) y posteriormente se da a conocer a la sociedad a través de la publicación que se efectúa en el Diario Oficial de la Federación (en caso de leyes federales) o bien en los periódicos señalados en caso de los gobiernos estatales.

6.- Por considerarlas soluciones justas.- Esta es la forma por la cual la autoridad justifica no solo la mayoría, sino la totalidad de las leyes creadas, argumentando que es la "solución justa" de los problemas.

7.- Cuya finalidad es regular la conducta de los hombres en sociedad.- El Derecho tiene una finalidad eminentemente social, regular las relaciones de los hombres en sociedad, mantener el equilibrio en la convivencia social.

La anterior definición no obedece a ninguna tendencia o escuela, sino únicamente refleja la idea muy particular que tenemos respecto del concepto del Derecho.

1.2 CONCEPTO DE SOCIOLOGÍA

El concepto de la sociología, también resulta un tanto complicado debido a la gran variedad de escuelas y tendencias que existen, así como a la diversidad de criterios que al respecto se han postulado. Es por ello que, también para definir a la sociología, igual que como hicimos con el concepto de

Derecho, hemos de partir de los conceptos etimológicos, gramaticales y doctrinales de dicho concepto, aún cuando en éste punto no nos ampliaremos, no vamos a separar tales conceptos, sino únicamente citaremos los más relevantes, de una manera sencilla aunque no por ello simplista.

Así entonces, en cuanto a la procedencia y origen de la palabra, tenemos que "Augusto Comte creó en 1839 la expresión Sociología. Sociología es una palabra inventada por este célebre filósofo. Se compone de socius, que en latín significa sociedad, y logía que en griego quiere decir ciencia. Principia en latín y concluye en griego. Es pues, una palabra mestiza, híbrida."⁹

Por su parte Alberto F. Senior, considera que "la palabra Sociología fue creada por Comte. Significa tratado o estudio de los fenómenos sociales, tratado de las sociedades. Sus elementos etimológicos proceden de dos lenguas diversas: del latín socius, societas (sociedad) y del griego logos (discurso, tratado)".¹⁰

Como puede apreciarse, los conceptos etimológicos proporcionados por los autores citados con anterioridad, no varían demasiado, a pesar de la diferencia entre la época de cada uno, es decir, lejos de existir variante, se puede apreciar una cierta mejoría en el concepto proporcionado por Senior, sin embargo no hay mayor trascendencia que en cuanto a la redacción que utiliza, pues en sí ambos coinciden en que la palabra Sociología fue creada por Augusto Comte, así como también en los vocablos que componen dicha palabra, aun cuando hay quienes no están de acuerdo, como Felipe López Rosado, quien manifiesta que desde sus orígenes etimológicos, la palabra "Sociología" "... principia en latín y concluye en griego. Es, pues, una palabra mestiza, híbrida... es una especie de monstruo. Es un barbarismo inevitable, porque en griego no hay vocablo que signifique sociedad. No sólo es perdonable, sino que la palabra se ha impuesto, ha hecho su camino, ha logrado circular por varios idiomas..."¹¹

⁹ López Rosado, Felipe. "Introducción a la Sociología" 27ª edición. Ed. Porrúa S.A. México, 1978. p.34

¹⁰ Senior, Alberto F. "Sociología". 22ª edición. Ed. Porrúa S.A. México, 1993 p.9

¹¹ López Rosado, Felipe. Ob. Cit.

A esta opinión se une Senior, quien afirma que "este vocablo es un barbarismo por no ajustarse a las reglas de la composición de las palabras, que deben estar formadas por elementos homogéneos; pero su eficacia ideológica indiscutible y la oportunidad con que fue lanzada, hicieron que fuera aceptada universalmente, incorporándose sin reservas a los diversos lenguajes de todos los pueblos cultos de la época".¹² Aún cuando resulta cierto que se trata de un barbarismo, de una especie de híbrido dentro del lenguaje, también lo es que, dicha situación no pudo pasar desapercibida a tantos intelectuales, de tantos países en los que el término "Sociología" ha sido aceptado y adoptado en cada una de las diferentes lenguas.

En su aspecto gramatical tenemos que la Sociología, es la "ciencia que trata de las condiciones de existencia y desenvolvimiento de las sociedades humanas"¹³

De una forma todavía más sencilla, se le define como "la ciencia de los fenómenos sociales"¹⁴

Los anteriores conceptos, son todo lo sencillos y sintetizados posibles, y en consecuencia, no pueden ser vistos con mayor relevancia que la de un concepto gramatical, que pretende ser entendible a cualquier tipo de lector y no sirven de base para formarnos una idea general de la palabra Sociología.

Como se puede apreciar la influencia de su raíz etimológica, sobre pasa fronteras y épocas, ya que aún en la actualidad, los autores de reconocido prestigio aceptan que la palabra Sociología no debiera existir de tal modo, pero también lo es, que se trata de una palabra universalmente aceptada por casi todos los países de cierta cultura y adaptada a los diferentes idiomas conocidos, pero siempre con la misma idea, una ciencia que estudia los fenómenos sociales o bien a la sociedad en su conjunto.

¹² Senior, Alberto F. Ob. Cit. p. 10

¹³ Diccionario Manual Ilustrado de la Lengua Española. Real Academia de la lengua Española. Tomo VI 3ª edición. Ed. Espasa-Calpe S.A. Madrid España 1985 p.2078

¹⁴ Gran Enciclopedia Larousse. Tomo 9 Ed. Planeta S.A. Barcelona, España 1980 p.821

Doctrinalmente, el problema se torna aún más complejo, pues los partidarios y seguidores de las distintas escuelas sociológicas dan una definición acerca de la sociología, pero claro esta, de acuerdo con la tendencia que representan, lo que hace pensar que existen tantas definiciones como autores en Sociología. Esto es muy claro pues existen autores que hacen un recuento de dichas definiciones, por citar un ejemplo, Mendieta y Nuñez menciona: "El doctor Fausto Squillace en su obra, Los Problemas Constitucionales de la Sociología, transcribe 41 definiciones y el profesor sudamericano Ignacio A. Pane de la Universidad de Asunción, Paraguay, en un libro publicado probablemente en 1920, repite las de Squillace y agrega otras hasta completar 45...." y continua diciendo el autor en cita "... el número de definiciones en la actualidad ha aumentado de manera considerable. Se han hecho varios intentos para encontrar un denominador común a todas ellas; pero los esfuerzos en este sentido parecen inútiles porque la mayoría difieren radicalmente..."¹⁵

Como se puede apreciar, el problema de definir a la Sociología, es tan complejo como en su momento lo fue definir al derecho, en virtud de la diversidad de conceptos que al respecto existen. Sin embargo debemos tratar, por lo menos de citar algunas definiciones, tal vez, las más relevantes en la materia, o bien, las de los autores con mayor renombre y que en consecuencia, han trascendido en el estudio de la materia.

"Para algunos autores la sociología es la ciencia que se aplica al estudio de los fenómenos de la convivencia humana. Otros la definen como la ciencia que se dirige a la investigación de los agrupamientos humanos. Otros emplean la modalidad de expresión sosteniendo que la Sociología estudia los fenómenos colectivos. Para Comte la Sociología consiste en el estudio de los fenómenos de las "correlaciones" que se establecen entre los hombres. Spencer la concibe como la ciencia de lo "super-orgánico". Según Gabriel Tarde la Sociología es la ciencia que estudia los fenómenos "interpsíquicos". Emilio Durkheim la considera como la ciencia que tiene como objeto de estudio los "hechos sociales". En el pensamiento de Jorge Simmel la Sociología es el estudio de la "interacciones humanas" o de la "interactividad humana". L. von Wiese sostiene que es la ciencia

¹⁵ Mendieta y Nuñez Lucio. "Breve historia y definición de la Sociología" Ed. Porrúa S.A. México 1989. p. 125

cuyo tema de estudio consiste en las "relaciones interhumanas". Max Weber la define como "la ciencia que se propone entender el obrar social, interpretando su sentido y, mediante ello, explicar causalmente su desarrollo y sus efectos". Etcétera, etcétera..."¹⁶

Nos pareció más apropiado citar un solo autor que a su vez haga referencia a los diversos conceptos que al respecto se han proporcionado en relación a la Sociología, dando un enfoque más claro, basado en la experiencia y estudio que se tiene del tema.

Como se pudo apreciar, existen factores comunes en casi todas las definiciones que recién citamos, y esto obedece a que, aun cuando se quiera hacer una infinidad de conceptos, todos tienen y deben tener algo en común y resulta lógico deducir el factor común de cada uno, todos manejan la idea de sociedad, los fenómenos sociales, y en general, los hechos generados de la convivencia en sociedad. Este es el factor común en todas las definiciones, independientemente de las escuelas o tendencias que tengan cada uno de los diferentes autores, por ello podemos decir de un modo general o previo, que la Sociología es la ciencia que se encarga del estudio del hombre en sociedad. Esto es, no solo se trata de los fenómenos sociales, porque dichos fenómenos pueden acontecer y tener relevancia solo a nivel particular, por lo cual no trasciende al resto de la sociedad; tampoco cabe concebir que se trate de los fenómenos intersíquicos, pues tienen que reflejarse en la conducta de un individuo, y además trascender en la colectividad en la que se desarrolle el individuo. Tal vez al concebirla como la ciencia de lo "super-orgánico", se pretenda decir que se trata de los acontecimientos ocurridos en un colectividad de seres orgánicos superiores, no solo en tamaño, sino además en cuanto al nivel intelectual de los mismos. Sin embargo, todas y cada una de las diferentes concepciones que nos dan los diversos y renombrados autores citados, ejercieron gran influencia en su época por lo que sería un error el querer resaltar más una cierta definición del resto de las demás. Aunque con ello no pretendemos decir que estemos de acuerdo con todas, pues sentimos que algunas tienen pequeños defectos, mismos que hemos anotado en líneas anteriores.

¹⁶ Senior, Alberto F. Ob. Cit. p.10

Ahora bien, antes de dar nuestro punto de vista en torno al concepto de la Sociología, es necesario que veamos cual es el objeto de estudio de la Sociología, para así poder tener una visión clara del campo de estudio de la Sociología y sobretodo poder estar en aptitud de entenderla como ciencia.

Así tenemos que Hernández León afirma que "el objeto de estudio de la sociología es el hombre viviente en sociedad, es decir, el hecho humano de convivir en una comunidad..... no corresponde al estudio de la sociología los hechos individuales de una persona, aunque sean extraordinarios.... -- y concluye diciendo - - ...también se ocupa esta ciencia de estudiar el control que ejerce la sociedad sobre la conducta de sus miembros, a través de sanciones o de medios de persuasión."¹⁷

Los anteriores conceptos expuestos por el citado autor, nos dan una clara perspectiva con la cual podemos vislumbrar ya el campo de estudio de la Sociología, el cual se refiere al hecho de convivir en comunidad, a las relaciones que se generan dentro de una cierta comunidad, y además estudia el control que ejerce la sociedad en la conducta de sus miembros, es decir la forma de regular las relaciones entre los individuos de una comunidad y lógicamente entre las comunidades entre sí, con ello también podemos notar desde ahora, la relación que guarda con el Derecho, y que será materia de estudio en nuestro siguiente punto.

Una vez que hemos visto la posición de los diferentes autores, en torno al concepto de la Sociología, reiteramos nuestra idea inicial respecto a la dificultad para definir a dicha ciencia, sin embargo, a estas alturas, es decir, ya que analizamos los diferentes conceptos que a lo largo de la historia han proporcionado autores de reconocido prestigio intelectual en la materia, estamos un tanto más aptos para entenderla como ciencia, y de un modo general, pues la complejidad de su objeto de estudio es lo que hace complejo el definirla como ciencia.

Finalmente, a nuestro muy particular punto de vista podemos decir que la Sociología, es la ciencia que se encarga del estudio de los fenómenos sociales

¹⁷ Hernández León, Manuel Humberto. "Sociología". 28ª ed. Ed. Porrúa S.A. México 1992. p. 8

surgidos de la convivencia del hombre, y que deben tener relevancia colectiva y además estudia el control que ejerce la sociedad sobre sus miembros, es decir se ocupa también de estudiar las formas de controlar la conducta de los miembros de una sociedad.

1.3 LA SOCIOLOGÍA Y SU RELACIÓN CON OTRAS CIENCIAS SOCIALES.

El conocimiento no puede ser aislado, no podemos hablar de la sociedad sin hablar del individuo físico, ni de un régimen que regule las relaciones de los hombres, ni de tantas otras ciencias que se interrelacionan entre sí en el diario acontecer de una colectividad. Esto se ve en cualquier ámbito de nuestro conocimiento, es decir no podemos tomar un objeto y conocerlo en forma aislada, sino que debemos conocer además el medio en el cual se desenvuelve, los sujetos con los que tiene relación, etcétera.

En este punto particularmente lo ya expresado por los autores de la materia nuevamente será fundamental, pues no vamos a descubrir el hilo negro, ni mucho menos hacer aportaciones al respecto, sino simplemente vamos a hacer referencia de lo que se ha dicho al respecto, pues sin ser un tema árido, tampoco es tan fértil como para ahondar al respecto, y sobretodo, cualquier innovación en este sentido sería materia de una tesis completa y de muchos años de estudio, lo cual no es nuestro objetivo, simplemente debemos conocer la relación que guarda la sociología con el resto de las ciencias sociales y con algunas otras que no son sociales, para descubrir la interrelación que existe entre las diferentes áreas del conocimiento humano.

Así tenemos que la sociología se relaciona:

CON LA PSICOLOGÍA.- La psicología es la ciencia que tiene por objeto el estudio del animo, es decir, de los fenómenos que acontecen en la conciencia de un individuo y que se reflejan en su estado anímico, pensamientos, sentimientos, impulsos, etcétera.

"Esta ciencia está indisolublemente ligada a la Sociología porque el fenómeno social consiste en las relaciones que se establecen entre los hombres, pero dichas relaciones se establecen a través de las conciencias; de tal manera que, si no hubiera conciencias no se produciría el fenómeno social.... Los hombres se relacionan a través de sus conciencias, a través de vínculos no materiales, sino anímicos. El fenómeno social es fundamentalmente psicológico..."¹⁸

La relación entre estas dos ciencias, también resulta ser clara, pues los fenómenos psíquicos, internos, o de conciencia, son los generadores de los hechos sociales que estudia la Sociología.

Pese a que existe una estrecha relación entre la Psicología y la Sociología, no pueden llegar a confundirse, puesto que la primera de ellas estudia los fenómenos internos del hombre, mientras que la Sociología estudia los fenómenos que ocurren al relacionarse los hombres en sociedad y que repercuten en la sociedad, no quedándose en una relevancia particular.

CON LA ECONOMÍA POLÍTICA.- La Economía Política tiene por objeto de estudio, las actividades humanas encaminadas a satisfacer las necesidades del hombre.

"En el fenómeno económico, los satisfactores siempre resultan de la concurrencia del esfuerzo de varios individuos. Por elemental que sea el satisfactor considerado, siempre intervienen en su elaboración u obtención varios hombres... Si en la satisfacción de necesidades interviene la actividad concurrente de varios individuos, el fenómeno económico será un fenómeno social, colectivo."¹⁹

La economía política como tal, es una ciencia compleja, encargada de estudiar el proceso económico de una sociedad, esto es, los procesos inherentes a la satisfacción de las necesidades de una determinada sociedad. Es una ciencia social, encargada de satisfacción de necesidades sociales y por ello la relación que tiene con la Sociología, resulta evidente y por demás clara.

¹⁸ Senior, Alberto F. Ob. Cit. p. 92

¹⁹ Ob. Cit. p. 93 y 94

CON LA POLÍTICA.- La política es algo difícil de definir, suele decirse que es la ciencia que investiga los principios que debieran servir de base para la dirección de un conglomerado humano. Lo cierto es que, sin tanto rebuscamiento, la política estudia los fenómenos de poder y mando en una sociedad. Por lo cual, independientemente de la acepción exacta, la política se refiere a la dirección de un pueblo.

"La política se dirige a las relaciones que se producen entre gobernantes y gobernados. Ahora bien, toda relación interhumana es un fenómeno social. Luego la Política, que atiende a una forma o clase especial de relación interhumana, se refiere a un hecho social."²⁰

La política, como quiera que se le defina, tiene la finalidad y el deber de dirigir o conducir a un determinado pueblo o sociedad a lo que en materia política suele denominarse "el bien común". Así entonces, la política crea una interrelación entre gobernantes y gobernados, todos miembros de una sociedad determinada y que es objeto de estudio de la Sociología, por ello las implicaciones y consecuencias que tengan las decisiones tomadas en la política, desde luego que tiene trascendencia en el resto de la colectividad y con ello son también objeto de estudio de la Sociología.

CON EL DERECHO.- El derecho, como ya vimos, se refiere al estudio de las normas que resultan ser obligatorias para los miembros de una sociedad y que tienen por objeto regular la conducta de los hombres en sociedad.

Su origen estriba, en los fines opuestos de los miembros de una colectividad, surgiendo conflictos entre los miembros de una sociedad, y "su finalidad primordial. Enjirise en un conjunto de reglas que gobiernan obligatoriamente las actividades de los componentes del grupo humano, y que diriman en forma pacífica los conflictos que se susciten entre los hombres.

²⁰ Ob. Cit. p. 94

"Su finalidad es, pues, eminentemente social..."²¹

En toda sociedad la conducta de los hombres no siempre será acorde con la de otro, es decir, algunas ocasiones los intereses de dos miembros de una misma sociedad suelen ser contrarios y a efecto de evitar el primitivo uso de la fuerza, es que, surge como una inminente necesidad, el crear un cuerpo de leyes tendientes a la solución pacífica y supuestamente justa de dichos conflictos.

Entonces, la relación entre estas dos ciencias resulta evidente, en una sociedad surgen fenómenos sociales objeto de estudio de la sociedad, pero también surgen conflictos entre los miembros de la sociedad, el derecho es una ciencia encargada de la solución pacífica de los problemas que se suscitan en una sociedad con motivo de la relación misma de sus integrantes.

CON LA HISTORIA.- La historia, es la ciencia encargada del estudio de los fenómenos pasados, que tuvieron trascendencia e influyeron en nuestro acontecer actual.

Evidentemente, la Sociología también se relaciona con la historia, esto debido a que la historia narra acontecimientos ocurridos en una sociedad pasada, acontecimientos que tuvieron trascendencia y que inclusive, han originado el cambio de las estructuras mismas de dicha sociedad. Así entonces, la Sociología al estudiar los fenómenos sociales actuales, habrá también de estudiar los fenómenos pasados, para entender mejor los acontecimientos actuales en un determinado grupo social.

1.4 ¿QUÉ ES LA SOCIOLOGÍA JURÍDICA?

A diferencia de los conceptos estudiados con anterioridad, respecto de la Sociología jurídica el terreno resulta ser demasiado árido, en tal virtud, no

²¹ Ob. Cit. p. 96

podemos comparar las diferentes opiniones que al respecto pudiesen versar en cuanto al concepto, objeto de estudio y demás cuestiones inherentes a la sociología jurídica vista por separado de la Sociología en general.

Así entonces, tenemos que "el problema fundamental del que se ocupa la Sociología Jurídica es el de la relaciones entre Derecho y Sociedad. Esta caracterización no es suficientemente precisa para que pueda ser utilizada con éxito, por el hecho de que los conceptos de sociedad y Derecho no están definidos con claridad y hay mucha controversia sobre ellos. Podría intentarse dar una definición como la siguientes de Podgorecki; es una ciencia "que descubre, formula y verifica los relaciones de interdependencia entre el derecho y los demás factores de la vida social y, más precisamente, como la ciencia que explica el modo en que los factores demográficos, religiosos, económicos y políticos influyen sobre los cambios del Derecho y, viceversa, el modo en que el Derecho influye sobre el cambio de esos factores". Estas definiciones ambiciosas, que quieren comprender todo, resultan imprecisas y entrañan una multiplicidad de problemas metódicos que las hacen inutilizables.

"...resulta problemática la afirmación de que la sociología jurídica tiene por objeto de estudio las relaciones o interrelaciones entre derecho y sociedad, pues el Derecho no es acción humana, sino normas y habrá que especificar que se entiende por sociedad. Surge, en consecuencia la necesidad de distinguir entre una consideración jurídica o dogmática del derecho y una consideración sociológica del mismo. La distinción de Weber es de gran claridad: la consideración jurídica se pregunta lo que idealmente vale como derecho. Esto es, que sentido normativo lógicamente correcto debe corresponder a una formación verbal que se presenta como norma jurídica. Por el contrario (la consideración sociológica), se pregunta lo que de hecho ocurre en una comunidad en razón de que exista la probabilidad de que los hombres que participan en la actividad comunitaria, sobre todos aquellos que pueden influir considerablemente en esa actividad, consideren subjetivamente como válido un determinado orden y orienten por él su conducta practica.

"Las normas jurídicas son tomadas en cuenta por la Sociología, pero solo en tanto que la acción humana las haga suyas en el sentido de que orienten la

conducta humana, es decir que ciertos hombres toman las normas jurídicas como orientadores de su conducta. En consecuencia, los objetos de estudio de la jurisprudencia y la sociología son totalmente diferentes: el objeto de estudio de la primera esta constituido por las normas jurídicas, mientras que el de la segunda por la conducta humana cuyo sentido esta orientado por dichas normas jurídicas. El concepto de norma jurídica es un elemento común en ambas disciplinas aunque se encuentra en relación con elementos totalmente distintos. La norma jurídica es puesta en relación con otras con el objeto de establecer un sistema entre todas ellas, esto lo hace la ciencia del derecho. En cambio, la sociología jurídica relaciona a la norma jurídica con la conducta y determina si ésta, la conducta, orientada en su sentido, por ella y, de esta manera intenta una explicación causal de las condiciones de la acción con sentido subjetivo jurídico y los efectos de esas acciones. Podríamos parafrasear la definición weberiana de sociología, y decir: la sociología jurídica es una ciencia que pretende entender, interpretándola, la acción social orientada por normas jurídicas, para de esa manera explicarla causalmente en su desarrollo y efectos."²²

Por otro lado podemos decir que "el propósito general de la sociología jurídica es la extensión del conocimiento en lo que atañe a los fundamentos del orden jurídico, la pauta de la evolución jurídica y la contribución del Derecho a la satisfacción de las necesidades y aspiraciones sociales. El especial interés de la sociología en estas materias descansa sobre la fundamental presunción de que el derecho y las instituciones jurídicas influyen y son, al mismo tiempo, influidas por las condiciones sociales que las rodean.

"Dentro de la sociología, el estudio del Derecho afecta a diversas campos de investigación bien establecidos. En criminología se presta atención al cambiante carácter de la ley penal, los presupuestos en que se basa y la dinámica social del cumplimiento de la ley y de las penas. La sociología de derecho comparte con la sociología política la preocupación por la naturaleza de la autoridad legítima y el control social, las bases sociales del constitucionalismo, la evolución de las libertades del individuo y la relación de las esferas pública y privada.

²² Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 5ª edición. De. Porrúa-UNAM México 1992. p.p. 2990 y sigs

Las raíces de la sociología jurídica se apoyan principalmente en la jurisprudencia mas que en la labor autónoma de los sociólogos.²³

1.5 CONCEPTO DE DERECHO DEL TRABAJO

El concepto etimológico de "trabajo", no es, como los anteriores, un concepto uniforme o comúnmente aceptado, sino por el contrario, hay gran diversidad de términos latinos y griegos, a los cuales los diferentes autores les atribuyen el origen de la palabra "trabajo". Razón por la cual, de citar la diversidad de términos o raíces de la palabra, nos será además de difícil, también inútil para nuestros fines; por lo que, solo se hará mención del concepto de "trabajo" que brinda la propia ley reguladora de la materia en su artículo octavo, el cual a la letra dice.

ARTICULO 8.- "...

Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerida por cada profesión u oficio."

La anterior definición es necesaria, puesto que vamos a iniciar el estudio de la rama del Derecho encargada de la regulación de este concepto, es decir, debemos entender lo que es el trabajo para así poder entender lo que regula el derecho del trabajo.

Así entonces, podemos decir que, el Derecho del Trabajo a lo largo de la historia no solo de nuestro país, sino incluso del mundo entero, ha recibido diferentes denominaciones como son: derecho laboral, derecho social, leyes del trabajo, derecho de los trabajadores, etc. Sin embargo, independientemente de las diferentes denominaciones que se le han dado a lo largo de la historia, hay que mencionar que a decir de De la Cueva, "la asamblea Constituyente de Querétaro nos evitó la molestia del debate por que dispuso como rubro de la declaración de

²³ Enciclopedia Internacional de la Ciencias Sociales. Dirigida por David L. Silts. Vol. 4 Ediciones Aguilar S.A. Bilbao, España. 1979 p.p. 502 y sigs.

derechos sociales: "trabajo y previsión social", y en el párrafo introductorio dijo que las leyes se dictaran para poner en movimiento las bases de la DECLARACIÓN, se aplicaran al trabajo. La denominación: Derecho del Trabajo fluye como consecuencia natural de nuestra terminología constitucional y no podemos emplear los términos: legislación o leyes del trabajo, por que las relaciones entre los trabajadores y los patrones no se rigen únicamente por leyes emanadas del poder legislativo, sino también por los convenios internacionales y por los contratos colectivos, para citar solamente algunos de los principales fuentes formales del trabajo."²⁴

Nuestra muy particular opinión respecto a la terminología, denominación o diversidad de acepciones que se le pretenden dar al Derecho del Trabajo, coincide con el autor en cita, pues no hay necesidad de darle tantas vueltas, si el propio Congreso Constituyente de Querétaro dejó bien en claro cual debía ser la denominación correcta del Derecho que se estaba gestando ahí. Por lo que todas las acepciones que se le pretenda dar a ésta, en ese entonces, naciente rama del Derecho, carecen de fundamento aun cuando han generado discusiones polémicas y por ende, han trascendido. Razón por la cual, no vamos a estudiar los conceptos o definiciones de las distintas acepciones que se han dado al Derecho del Trabajo, por las razones esgrimidas en el párrafo que antecede además de los comentarios a que hace referencia el autor recién citado.

Hecha la aclaración que antecede, vamos a entrar al estudio y análisis de los diferentes conceptos que hay para definir al Derecho del Trabajo. Así tenemos que "la definición del nuevo estatuto ya no podrá ser una definición individualista y liberal, como "la norma que regula el intercambio de prestaciones patrimoniales entre trabajadores y patrones", ni será tampoco una puramente formal como: "la norma que regula las condiciones externas en las relaciones obrero-patronales", sino que será una definición que tome en consideración el fin perseguido por la declaración de derechos sociales y por la ley, que es la idea de la justicia social espíritu vivo del contenido de las normas, una definición que pasara sobre las cenizas del formalismo y del individualismo para anunciar que "el nuevo

²⁴ De la Cueva Mario. "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo". Tomo I 13ª edición. Ed. Porrúa S.A. México 1993 p. 3.

*derecho es la norma que se propone realizar la justicia social en el equilibrio de la relaciones entre trabajo y capital*²⁵

Para Davalos, *"es el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones de trabajo"* ²⁶

Para Trueba Urbina *"Es el conjunto de principios, normas e instituciones que protegen, dignifican y tienden a reivindicar a todos los que viven de sus esfuerzos materiales o intelectuales, para la realización de su destino histórico: socializar la vida humana"* ²⁷

Muñoz Ramón, define al Derecho del Trabajo como *"el conjunto de normas que estructuran el trabajo subordinado y que regulan, ordenando hacia la justicia social, armónicamente las relaciones derivadas de su prestación y la proporcional distribución de los beneficios alcanzados por su desarrollo."* ²⁸

También hay quienes afirman que *"es el ordenamiento jurídico especial que regula las relaciones de los trabajadores con los empleadores, tanto en el plano individual como en el colectivo, mediante instituciones que le son propias y con las características de la subordinación y el régimen salarial."*²⁹

De los anteriores conceptos se puede concluir que el Derecho del Trabajo es, la rama del Derecho encargada del estudio, regulación de las relaciones surgidas con motivo de la prestación de un servicio subordinado, tanto individual como colectivo, a través de instituciones particulares; también se encarga de la regulación procesal para dar solución a los conflictos surgidos con motivo de dicha relación. Es una rama que tutela los derechos elementales de los trabajadores, por ende se constituye como protector de la clase obrera.

²⁵ De la Cueva Mario. Ob. Cit. p. 85

²⁶ Davalos, José Derecho del Trabajo Y 7ª edición. Edit. Porrúa S.A. México 1997. p. 44

²⁷ Trueba-urbina, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. 6ª edición. Edit. Porrúa S.A. México 1981 p. 135

²⁸ Muñoz Ramon, Roberto. "Derecho del Trabajo". Tomo Y. Edit. Porrúa S.A. México 1976. p. 60

²⁹ Rubinstein, Santiago J. Diccionario de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Ediciones Depalma Buenos Aires. 1983 p. 73

Ahora bien, en cuanto al objeto de estudio del Derecho del Trabajo, se infiere que éste lo constituye la prestación de un servicio personal subordinado. Entonces, toda relación de trabajo personal y subordinado será estudiado y regulado por esta rama del Derecho.

El Derecho del Trabajo, como se aprecia desde su definición, es una rama que tiene rasgos muy particulares y que los autores de la materia suelen llamar CARACTERÍSTICAS, y que en general son las siguientes:

- "Es un derecho protector de la clase trabajadora.- Consiste en que el ordenamiento laboral tiene por finalidad apoyar y proteger a la clase trabajadora , que es la parte más débil en la relación trabajador-patrón...
- "Es un mínimo de garantías sociales para los trabajadores.- Significa que el derecho laboral existe sobre la base de que los derechos que en favor de los trabajadores se han consagrado en la legislación, constituyen el mínimo que debe reconocérseles, sin perjuicio de que puedan ser mejorados, más nunca reducidos o negados...
- "Es un derecho irrenunciable.- Este carácter del derecho del trabajo adquiere especial importancia porque va en contra de la concepción tradicional que señala que todo derecho, en cuanto tal, es susceptible de renunciarse...
- "Es un derecho reivindicador de la clase trabajadora.- El derecho del trabajo es reivindicatorio porque busca restituir a la clase trabajadora en el goce de sus derechos, clase que ha sido tradicionalmente explotada en el sistema capitalista..."³⁰

Además de las características especiales que se han señalado con anterioridad, también existen principios reguladores de esta rama que son los postulados consagrados en las normas del Derecho del Trabajo, y en forma breve son los siguientes:

³⁰ Dávalos, José. Ob. Cit. p 15 y sigs.

- "La idea del Trabajo como un derecho y un deber sociales.- Este principio está expresamente reconocido en el texto del artículo 123 constitucional: "...toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil...", y en artículo 3º de la ley de la materia, que determina: "El trabajo es un derecho y un deber sociales..."

- "La libertad de trabajo.- Significa que el individuo tiene plena libertad para escoger la actividad que más le acomode, sin más restricción que la licitud...

- "La igualdad en el trabajo.- Tiene estrecha vinculación con el anterior pues no hay igualdad sin libertad.

El principio de igualdad se puede desdoblar en dos subprincipios que son: 1) para trabajo igual, salario igual; y 2) Para trabajo igual, prestaciones iguales.

- "La estabilidad en el empleo.- Este principio tiene por finalidad proteger a los trabajadores en el empleo, a fin de que tengan, en tanto lo necesiten y así lo deseen, una permanencia más o menos duradera..."³¹

Como se puede apreciar, el derecho del trabajo tiene rasgos, características y principios que lo hacen particularmente distinto del resto de las ramas del Derecho, por lo que, en consecuencia, su naturaleza también es distinta pues a decir de Dávalos, "su finalidad es elevar las condiciones de vida de los trabajadores utilizando los medios existentes y contribuir al establecimiento de un orden social justo"³². Aun cuando la naturaleza jurídica del Derecho del Trabajo no ha cambiado, ni debe hacerlo, sin embargo las condiciones actuales no permiten una finalidad eminentemente social como la que atribuye el citado autor ya que "...elevar las condiciones de vida de los trabajadores..." es una tarea casi imposible, y el mérito de esta rama del Derecho consiste en por lo menos, tratar de mantener las condiciones de vida de los trabajadores, en un nivel de cierto decoro.

³¹ Ob. Cit. p. 21 y sigs.

³² Ob. Cit. p. 27

1.6 ¿CUÁLES SON LAS PRESTACIONES DE LEY A QUE TIENEN DERECHO LOS TRABAJADORES?

El Derecho del Trabajo como un derecho social, es eminentemente reivindicador de la clase trabajadora. Por esta razón la existencia de los principios fundamentales del derecho del trabajo (los cuales vimos con detalle en líneas anteriores), adquieren una relevante importancia.

En cuanto a las prestaciones a que tiene derecho los trabajadores, debemos señalar que la Ley Federal del Trabajo contempla una amplia gama de normas tendientes a favorecer a los trabajadores; preceptos que van desde la garantía de igualdad y libertad en el trabajo, hasta la interpretación de las condiciones de trabajo, a favor de los trabajadores.

Debido a la amplitud de prestaciones, y beneficios que contempla la Ley Federal del Trabajo, por razón de espacio solo señalaremos algunas de estas.

- **Condiciones de Trabajo.** Las cuales en ningún caso podrán ser inferiores a las fijadas en la ley, sin que puedan establecerse diferencias por motivo de raza, nacionalidad, sexo, edad, etc. (Art. 56)
- **Jornada de trabajo.** Además de dar un concepto respecto a la jornada de trabajo (Art. 58) establece la jornada máxima tanto diurna, nocturna y mixta. (Art. 61)
- **Días de descanso.** Se establece el derecho del trabajador para disfrutar de por lo menos un día de descanso. (Art. 69) Así como las compensaciones económicas para el caso de que deba laborarse en el día de descanso. (Art. 73, 75)
- **Vacaciones.** Es el derecho a disfrutar de un período anual de vacaciones pagadas, período que no podrá ser menor a seis días. (Art. 76)
- **Salario.** Aun cuando esta obligación es reconocida por los patrones, cabe señalar que en la Ley en comento se define el salario, se enuncian los elementos que lo integran, pero además se especifica que el salario debe ser remunerado y nunca menor al fijado de acuerdo con las disposiciones legales,

también se establece la garantía de que a trabajo igual salario igual. (Arts. 82 a 86)

- **Aguinaldo.** Es una bonificación que se otorga a fin de año y debe ser por lo menos el equivalente a quince días de salario. (Art. 87)
- **Salario Mínimo.** Aun que mas que una prestación parezca una burla, la Ley Federal del Trabajo señala que "es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo. El salario mínimo deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para promover la educación obligatoria de los hijos..." (Art. 90) Esta última parte es la que parece burla, los salarios mínimos en la actualidad son tan mínimos que no alcanzan para la subsistencia individual del trabajador, mucho menos para el cumplimiento de tan poéticos objetivos.
- **Participación de utilidades.** Es el derecho que tienen los trabajadores para participar en las utilidades de la empresa, de acuerdo al porcentaje que determine la Comisión Nacional para la Participación de los trabajadores en las Utilidades de las Empresas. (Art. 117)
- **Habitación.** Se establece la obligación para toda empresa de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. (Art. 136)
- **Capacitación y adiestramiento.** Es un derecho de todo trabajador de que su patrón le proporcione capacitación o adiestramiento en su trabajo que le permita elevar su nivel de vida y productividad (Art. 153-A)

Estas son solo algunas de las prestaciones específicas que contempla la Ley Federal del Trabajo, aunque en sí la mencionada ley tutela los derechos de los trabajadores, y señala otros beneficios, como la prima de antigüedad o bien las indemnizaciones para el caso de despido.

1.7 CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL

Una vez más, la dificultad para poder proporcionar un concepto se hace presente en nuestra investigación, pues como dice Briseño Ruiz, "desde el punto de vista jurídico, es difícil y confuso elaborar un concepto; se habla de seguridad jurídica, derivada del orden normativo; de garantías de seguridad, para impedir extremos de la autoridad en contra de la persona..."³³ Lógicamente, que esta concepción no hará disminuir nuestros esfuerzos por tratar de entender los conceptos al respecto.

Etimológicamente "la palabra seguridad proviene de securitas, la cual deriva del adjetivo securos (de segura) que en su sentido más general, significa estar libre de cuidados.

En sentido amplio, la palabra seguridad indica la situación de estar alguien seguro frente a un peligro."³⁴

Para poder definir gramaticalmente a la seguridad social, primero debemos entender las palabras que la componen en forma aislada.

Así entonces, la palabra "seguridad" significa: "Calidad de seguro" y a su vez seguro significa "libre y exento de todo peligro, daño o riesgo";³⁵ en cuanto a la palabra "social", tenemos claro que cuando se utiliza es para hacer ver que se esta involucrando a una sociedad de individuos, en este caso a la sociedad trabajadora. Entonces, la seguridad social entraña la idea de proteger de todo peligro a la sociedad trabajadora.

En cuanto a su origen, "el término Seguridad Social al parecer lo acuñó Simón Bolívar en 1819. Al pronunciar un discurso dijo: "El gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de SEGURIDAD SOCIAL y mayor suma de estabilidad política." ³⁶

³³ Briseño Ruiz, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Ed. Harla México 1996. p. 6

³⁴ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 5ª ed. Ed. Porrúa S.A.-UNAM. México 1992 p. 2885

³⁵ Diccionario de la Real Academia de la lengua Española. Tomo VI p. 1229

³⁶ González y Rueda, Porfirio Teodomiro. "Previsión y Seguridad Sociales del Trabajo". Ed. Limusa México 1989 p. 50

La idea de Seguridad Social se presentó con mayor claridad después de la segunda guerra mundial, cuando "la recién creada Organización de las Naciones Unidas, en su Declaración de los derechos humanos, expresaba en su artículo 25 que "...toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure a ella misma y a su familia la salud, el bienestar, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios..."

"El término seguridad social cobró así importancia ante el mundo... A partir del primer año de la segunda guerra mundial se desarrollo un importante movimiento internacional prolegislaciones de seguridad social." ³⁷

La gran importancia que cobro el término, se debe a que la seguridad social, tiene una estrecha relación con la previsión social, y tan es así que en la previsión social se contemplan los antecedentes más próximos de la Seguridad Social. Lo cual es claro, puesto que mientras más se reduzcan los riesgos en el desempeño de las labores de un trabajador, existirá mayor seguridad, seguridad social que se reflejará en una mayor producción y consecuentemente mayores beneficios tanto para los trabajadores (porque se prevén los posibles riesgos que comúnmente acontecen en su trabajo) como para los patrones (por que se reducen los costos correspondientes a indemnizaciones perdidas y menoscabos tanto en la producción como en el consecuente aspecto económico y humano) y por que no, también la sociedad se ve beneficiada, pues no se afectan las relaciones que hay entre la clase mayoritaria (obreros) y los patrones, evitando con ello posibles disturbios sociales que afecten la finalidad de toda sociedad: el bien común.

De lo anterior se concluye que "la seguridad social tiende a proteger a todos los individuos, brindándoles auxilio frente a contingencias y medios para lograr mantener y superar sus logros." ³⁸

Sin embargo, al menos en nuestro medio, la seguridad social no puede atender a la totalidad de los individuos que integran la sociedad, motivo por el cual en nuestro país se ha creado el organismo descentralizado del Seguro Social, el

³⁷ Gallaga García, Roberto. "La seguridad social y el Estado Moderno". IMSS, FCE México 1992 p. 79

³⁸ Ob. Cit. p. 9

cual "se propone proteger a ciertas personas, consideradas como integrantes de grupos económicos activos, frente a determinadas contingencias que pueden disminuir o extinguir su capacidad." ³⁹ En cuanto a dicho organismo descentralizado, dejamos los comentarios al respecto, para ser desarrollados en el segundo capítulo de esta investigación.

En cuanto a las definiciones doctrinarias que respecto a la seguridad social se han dado, tenemos que para Moreno Padilla, "esta rama del derecho social se encarga de establecer las normas que rigen el funcionamiento de los institutos encargados de otorgar las prestaciones que satisfacen las necesidades físicas, culturales, económicas y sociales de los individuos."⁴⁰

Para González y Rueda "es el conjunto de principios, normas, instrumentos e instituciones que el Estado impone unilateral y obligatoriamente para elevar el nivel de vida de los miembros de la comunidad"⁴¹

Como se puede apreciar, también Briseño, en forma previa dice que "la seguridad social es un marco que por la disminución o eliminación de riesgos propicia el desarrollo de la existencia individual y comunitaria: a mayor riesgo, mayor seguridad. La amplitud de este marco está constituida por un estado de equilibrio de fuerzas que permite la proyección a futuro de una sociedad dinámica..... no podemos limitar su conocimiento al ámbito de una ciencia y menos al de disciplina jurídica; su amplitud no permite concretar principios o conceptos ni establecer sistemas..." --y más adelante agrega-- En resumen, la seguridad social es el conjunto de instituciones, principios, normas y disposiciones que protege a todos los elementos de la sociedad contra cualquier contingencia que pudieran sufrir, y permite la elevación humana en los aspectos psicofísico, moral, económico, social y cultural...⁴²

Como se pudo apreciar, los conceptos antes citados coinciden en señalar que "se trata de un conjunto de principios, normas, instituciones..." esto es,

³⁹ Ob. Cit. p. 11

⁴⁰ Moreno Padilla, Javier. "Régimen fiscal de la Seguridad Social y el SAR" Ed. Temis México 1994 p. 7

⁴¹ González y Rueda, Porfirio Teodomiro. Ob. Cit. p. 50

⁴² Briseño Ruiz, Alberto. Ob. Cit. p. 8

hay la existencia de todo un complejo ordenamiento encargado de la regulación, atención y aplicación de los postulados sociales consagrados en el artículo 123 constitucional desde su gestación en el Congreso Constituyente de Querétaro. También en cuanto a la finalidad que persigue toda esta infraestructura, los conceptos son coincidentes, pues tal finalidad es la protección de los miembros de una comunidad, protección contra posibles contingencias que pudiesen sufrir y que no les permitirían elevar o incluso mantener su nivel de vida.

Ahora bien, no solo los doctrinarios de la materia se han encargado de proporcionar conceptos en torno a la seguridad social, sino que la influencia ejercida tanto por los movimientos internacionales como por los doctrinarios, llegó también a los legisladores mexicanos, ya que en la nueva Ley del Seguro Social se define a la seguridad social, a través de su objeto, y en su artículo segundo menciona:

ARTÍCULO 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 el cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.

En cuanto a la definición legal recién citada, podemos decir que la misma no puede considerarse como un concepto que nos ayude a comprender el significado de la seguridad social, puesto que hace alusión a la finalidad que persigue la seguridad social sin detenerse a señalar que se debe entender por seguridad social.

Por lo que entonces debemos entender a la seguridad social como el conjunto de instituciones, normas y principios que protegen a la clase trabajadora contra las contingencias que ocurren en el desempeño de su trabajo, pero no solo se limita a los accidentes laborales sino que además se complementa para satisfacer las necesidades culturales, económicas y sociales de la gran mayoría de la sociedad.

1.8 ¿QUÉ ASPECTOS CUBRE LA SEGURIDAD SOCIAL?

La seguridad social, cuya evolución veremos con detenimiento en el siguiente capítulo, deriva del Derecho del Trabajo y, en consecuencia, es también un derecho social encargado de equilibrar las desigualdades existentes. La seguridad social se basa en los principios fundamentales del Derecho del Trabajo, pero con el paso del tiempo, los supera aunque no los hace a un lado.

La Seguridad Social protege a los trabajadores en el desempeño de sus actividades, pero también busca satisfacer las necesidades culturales y sociales de la colectividad. Esto es, no se restringe al ámbito laboral sino que busca crear un ambiente cordial para un mejor desempeño de los trabajadores.

Por otro lado, la seguridad social a través del mayor instrumento de ésta, el Instituto Mexicano del Seguro Social atiende aspectos inherentes a la vida, como son la enfermedad, la vejez o incluso la muerte. En cuanto a estos aspectos, el Instituto los atiende a través de diferentes ramas de aseguramiento que son:

Rama de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. Esta rama de aseguramiento se conforma por tres contingencias protegidas: la de retiro de la vida productiva en lo general, cualquiera que sea la causa que lo motive; la cesantía, que en nuestro país se halla condicionado a tener una edad de 60 años; la vejez, que se alcanza a los 65 años de edad

Rama de riesgos de trabajo. En este apartado se considerarán las pensiones que se cubren en los diversos siniestros laborales que pueden presentarse en el desempeño de la actividad laboral. Estas son: pensión por incapacidad permanente parcial; pensión por incapacidad permanente total; pensión por muerte profesional del trabajador.

Rama de invalidez y vida. En esta rama de aseguramiento se hallan protegidas dos contingencias sociales de naturaleza diferente, la primera, el estado de invalidez y la segunda, la muerte del asegurado o pensionado por invalidez.

1.9 CONCEPTO DE AFORE

Este punto es de particular interés, pues a estas alturas de nuestra investigación, resulta ser aventurado el proporcionar directamente un concepto de AFORE, sin embargo, el concepto que aquí se vea, será la base de nuestro trabajo aun cuando por el momento solo sea una breve idea que se desarrollará con posterioridad. Lo más inquietante en este momento, para el lector, es saber que es lo que vamos a decir al respecto de las AFORES en este punto; y como respuesta podremos señalar que la finalidad de este punto, radica en dar a conocer los diversos conceptos que hay al respecto de las AFORES, para poder entender lo relacionado con las mismas

En ese orden de ideas tenemos que según la propia Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), –organismo que veremos con posterioridad– la AFORE (Administradora de Fondos para el Retiro) Es una empresa financiera especializada en el manejo de los ahorros para el retiro.

Por otro lado, también “son entidades financieras constituidas como sociedades anónimas con el objeto único de administrar las cuentas individuales de cada trabajador y la canalización de los recursos hacia las subcuentas que la integran, en términos de lo dispuesto por las leyes de seguridad social.”

Por su parte, la Ley del Seguro Social en su artículo 175 menciona: “ La individualización y administración de los recursos de las cuentas individuales para el retiro estará a cargo de las Administradoras de Fondos para el Retiro...” Esto, a contrario sensu nos da una idea más en torno a las AFORE

Para Ruíz Moreno “las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE)... son entidades financieras que se dedicarán de manera exclusiva, habitual y profesional a administrar las cuentas individuales de los asegurados, y a canalizar los recursos de las subcuentas que la integran conforme lo marcan las leyes de seguridad social, estando también obligadas a efectuar todas las gestiones que sean necesarias para obtener rentabilidad y seguridad en las inversiones que realicen las SIEFORE que administren; en el cabal cumplimiento de las funciones

que le son propias, atenderán exclusivamente al interés de los trabajadores, y se asegurarán de que las operaciones que efectúen para la inversión de los recursos captados se realicen con ese objetivo.”⁴³

Hay quienes la definen como “... instituciones que forman parte del sistema financiero que a cambio de una comisión o pago intervendrán en el manejo del ahorro de los trabajadores, contribuyendo a satisfacer las necesidades de financiamiento del gobierno y las empresas”⁴⁴

⁴³ Ruiz Moreno, Angel Guillermo. “Las afores” Ed.Porrúa S.A. México 1997 pág 53

⁴⁴ Amescua Ornelas, Norahenid. “Las Afores paso a paso”. 2° ed. Ed. Sicco. México 1997 p. 29

CAPITULO II

DESARROLLO HISTORICO DEL DERECHO DEL TRABAJO EN MÉXICO

Todo a nuestro alrededor tiene un antecedente, tiene un origen y consecuentemente ha sufrido un proceso de evolución hasta llegar a ser lo que hoy conocemos. El mundo del derecho no puede ser la excepción a esta regla y particularmente nuestro tema de estudio, las AFORES, aunque son una figura relativamente nueva en nuestro sistema jurídico, no así la disciplina en la cual se encuentran reguladas; el derecho del trabajo y también el de la seguridad social, el cual como hecho social, como realidad no aparece en forma espontánea sino que viene transformándose con el curso del tiempo, con el diario acontecer social, aunque también hay que resaltar que su desarrollo ha sido increíblemente rápido.

El derecho del trabajo es una de las ramas que han adquirido una relevancia especial en nuestro sistema jurídico. Esto no resulta extraño, pues, desde sus inicios el derecho del trabajo tuvo una caracterización especial, sus lineamientos han surgido de los ideales de las clases oprimidas, los que menos tienen se han manifestado en contra de la explotación de que son objeto y han conseguido que sus voces sean escuchadas, que sus DERECHOS sean defendidos y atendidos en una rama especial de esta ciencia; pero sobre todo han demostrado que existen y que son la fuerza productiva de un país.

A manera de corolario podemos decir que el derecho del trabajo no surgió en nuestro país, lo cual es lógico pues la explotación de los obreros era —y continúa siendo— un problema a nivel mundial, por lo que los primeros síntomas que anunciaban el nacimiento del derecho del trabajo se dan en la Europa medieval con el surgimiento de los gremios, situación que marca el inicio de una lucha por el poder de mando, pero que sin lugar a duda influyeron en las condiciones de trabajo de sus integrantes. Posteriormente, ya con el auge de la revolución industrial se dieron las más importantes luchas por los derechos no solo de los trabajadores, sino de toda la clase económicamente débil.

Ahora bien, en los albores de la vida independiente de nuestro país, las relaciones de trabajo se encontraban reguladas por el Código Civil, al igual que muchas de las áreas que hoy en día cuentan ya con una regulación especial; esto es de entenderse si tomamos en cuenta que la industria existente en esas fechas era casi nula y la economía giraba en torno a la agricultura, por lo que es hasta 1857

cuando se comienza a hablar del problema del trabajo, aunque solo resultaran voces aisladas que en ese momento no cambiaron los conceptos imperantes en la época.

Por otro lado, aun cuando los principales movimientos obreros se dan durante el siglo que transcurre, cabe señalar que dichos movimientos tuvieron su precedente en el siglo pasado pues "el año de 1877 vio una importante huelga que afectó a la empresa textil "La Fama Montañesa", establecida en Tlalpan, D. F., así como aparecieron otros movimientos similares en Sinaloa, en Jalisco y en Puebla."⁴⁵ Es decir que, desde finales del siglo pasado los obreros de nuestro país comenzaron la lucha por sus derechos, influidos en gran forma por los acontecimientos ocurridos en Chicago, situación por la cual el pensamiento de los obreros cambio, pudiendo percatarse de la fuerza de la unidad de sus intereses para poder enfrentarse a los intereses contrarios, los del patrón.

En nuestro país, y como consecuencia de la prohibición expresa para formar sindicatos, comenzaron a surgir sociedades con el particular aspecto de mutualidades, en las que se orientaba el sentido de la organización sindical. Dentro de los principales promotores de estas formas de organización obrera, podemos encontrar a los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magon quienes publicaban los periódicos "Regeneración" que apareció desde agosto de 1900 y "El Hijo del Ahuizote", cuya lectura era frecuente en casi todas la fábricas existentes.

2.1. LA SITUACIÓN LABORAL EN MÉXICO A PRINCIPIOS DEL SIGLO XX.

En cuanto a la situación imperante en nuestro país a principios de este siglo, cabe señalar que el desarrollo en materia laboral, toma dos vertientes importantes, por un lado las legislaciones estatales que comenzaban a reconocer los derechos mínimos y por otro lado, los movimientos obreros que se presentaron como manifestación del descontento que sentían los trabajadores, por las condiciones en que se desempeñaban

⁴⁵ Canton Moller, Miguel. "Derecho del Trabajo Burocrático" 2ª ed. Ed. Pac. México 1988 p. 12 y 13

Probablemente una de las mejores reseñas acerca de la evolución que se dio en las legislaciones estatales en materia laboral es la que realiza Cantón Moller, por lo que en los subsecuente hemos de seguir su obra.

En ese entendido tenemos que, "en el año de 1904, mes de abril, el Gobernador del Estado de México José Vicente Villada promulgó una Ley sobre accidentes de trabajo que contiene algún avance importante...

"Así mismo destacamos el hecho de que el Gobernador de Nuevo León Gral. Bernardo Reyes el 9 de noviembre de 1906 promulgó una ley también sobre accidentes de trabajo, mucho más completa...

"...Don Francisco I. Madero... el 13 de diciembre de 1911... expide un decreto por el que se crea la Oficina de Trabajo, dentro de la entonces Secretaria de Fomento, Colonización e Industria, oficina que tenía facultades para intervenir en la solución de conflictos entre obreros y patrones;...

"El año de 1914 ve aparecer en el mes de agosto la Ley Cándido Aguilar, por lo que establece Juntas de Administración Civil, que entre sus facultades tiene la de dirimir conflictos entre patrones y obreros. El día 2 de septiembre Manuel M. Dieguez, establece algo que resulta de la mayor importancia: el descanso dominical, también fija la jornada de trabajo en nueve horas diarias como máximo.

"El 11 de septiembre de 1914 el Gobernador de Yucatán Eleuterio Ávila dicta una Ley del Trabajo, cuyo impacto esta dirigido fundamentalmente a la liberación del jornalero indígena,...

"En Jalisco el Gobernador Manuel Aguirre Berlanga, dicta una Ley el 7 de octubre que contiene normas de protección al salario y señala el salario (jornal) mínimo que debería pagarse a los obreros.

"En el año de 1915 el Gral. Salvador Alvarado... el 5 de mayo dicta una Ley que crea los Consejos de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje en el Estado.... es la ley más completa de las que se emitieron, porque tiene todos los aspectos

guardados: fija las jornadas máximas de trabajo en ocho horas y media y crea el día de descanso obligatorio a la semana... tanto así, que consideramos que es el antecedente del artículo 123 de nuestra Constitución y de las leyes que de él emanaron.

"Para terminar, el 28 de diciembre del mismo año, el Gobernador Jalisciense Aguirre Berlanga dicta una ley complementaria de la anterior ya en vigor, que tiene algunas características que la pueden hacer considerar Ley del Trabajo, por la que se crean las Juntas Municipales Minera, Agrícola e Industriales para resolver cuestiones entre propietarios y obreros." ⁴⁶

La reseña que hemos citado en líneas anteriores, como se aprecia solo comprende la evolución legislativa que se fue dando a principios de siglo en diferentes estados de nuestro país; sin embargo no menos importante resultan los movimientos sociales, sobre todo de obreros, quienes al protestar por el reconocimiento de sus derechos, estaban motivando las legislaciones surgientes.

Históricamente es indudable que los movimientos obreros más conocidos y quizá de mayor relevancia son las huelgas de Cananea y Río Blanco. Sin embargo como lo citamos en líneas anteriores, desde el año de 1877 se dieron los primeros movimientos huelguistas en el Distrito Federal, Sinaloa, Jalisco y Puebla.

Ahora bien, en cuanto a las Huelgas de Cananea y Río Blanco, debemos aclarar que en este breve espacio no podemos citar una reseña amplia del movimiento obrero, como la que hace el maestro Trueba Urbina en su obra titulada "Nuevo Derecho del Trabajo". Razón por la cual solo vamos a citar que "El 1º de junio de 1906, en Cananea, Sonora,... estalló en el mineral sonoreense la huelga que puso de manifiesto la resolución a la que habían llegado los trabajadores para modificar las relaciones de trabajo prevalecientes.

⁴⁶ Ob. Cit. p. p. 22 y sigs.

"Los dirigentes de este movimiento fueron Manuel M. Dieguez, Esteban Baca Calderón y Lázaro Gutiérrez de Lara. El gerente general de esta empresa era el coronel William C. Greene. Las peticiones específicas eran: igualdad de salarios tanto a los mexicanos como a los norteamericanos, pues a los últimos se les pagaban cinco pesos en oro y a los mexicanos tres pesos en moneda nacional; reducción de la jornada a ocho horas; que en todos los trabajos de la mina, en su mayoría el personal fuera mexicano, un 75% nacionales y un 25% extranjeros; el derecho al ascenso según aptitudes, etcétera.

"Las peticiones fueron rechazadas por la empresa, y ésta pidió el auxilio de la fuerza pública, que no se limitó únicamente a la del estado de Sonora, sino que el gobernador Rafael Izábal,... pidió ayuda al vecino país del norte, y nuestros vecinos imperialistas enviaron una especie de policía montada, denominada rangers... Esta conducta, como era de esperarse, lejos de atenuar o conciliar los ánimos de los huelguistas, los exasperó más; se produjo el enfrentamiento y hubo varios muertos, algunos niños, inclusive. Fueron quemadas las oficinas de los norteamericanos. Izábal y el general Torres se empeñaban en fusilar a los dirigentes de los huelguistas a la luz del día, a fin de que sirvieran de ejemplo a virtuales revoltosos..."⁴⁷

Las condiciones en que desempeñaban su trabajo los obreros de la mina de Cananea, fueron el motivo principal para que estallara la huelga como la única forma de reclamo por parte de los trabajadores, quienes manifestaron sus inconformidades ante las autoridades de la empresa a efecto de obtener una solución, sin embargo lejos de obtener un beneficio solo obtuvieron por respuesta la represión, la agresión armada no solo por parte de las autoridades de la empresa, sino incluso, por parte de las fuerzas armadas de nuestros vecinos del norte, maniatando con ello no solo a los trabajadores físicamente, sino también a nuestras autoridades, y más grave aun, nuestra soberanía, haciendo que corriera la sangre de los primeros caudillos obreros que lucharon por mejorar sus condiciones de trabajo.

⁴⁷ Lastra Lastra, José Manuel. "Derecho Sindical". 2ª ed. Ed. Porrúa S.A. México 1993. p. 84 y sigs.

El movimiento huelguístico de Cananea, aun cuando no logra los objetivos de mejorar las condiciones de los trabajadores, es innegable que marco el declive del régimen dictatorial del general Díaz, además dio una lección de valor a los trabajadores de todo el país.

Dentro de la huelga de Río blanco cabe señalar que "el origen de la huelga de Río Blanco de 1907 radica en la acción opresora del capitalismo industrial contra la organización sindicalista de los trabajadores hilanderos..."⁴⁸

"... el 7 de enero de 1907 tuvo efecto la huelga textil de Río Blanco. El conflicto fue sometido al arbitraje del general Díaz, quien dictó su laudo, ordenando el retorno de los trabajadores a sus labores el 7 de enero, a lo que se negaron aquellos... Las peticiones de los trabajadores eran similares a los de Cananea: condiciones higiénicas; limitación de la jornada; salarios decorosos; derecho de preferencia los mexicanos, etcétera."⁴⁹

Aun cuando no es nuestra intención abundar en cuanto a los acontecimientos históricos de este movimiento obrero, consideramos que una descripción tan breve como la anterior no deja clara la idea que de dicho movimiento debemos tener porque creemos necesario describir en forma más detallada los acontecimientos ocurridos en Río Blanco.

"El lunes 7 de enero ... Las fábricas lanzaron su ronco silbido, llamando a los trabajadores a la faena; los industriales estaban seguros de que los obreros no se atreverían a desobedecer el laudo presidencial, máxime cuando habían hecho correr la versión de que las autoridades del Cantón de Orizaba tenían ordenes estrictas de hacer que el trabajo se reanudara desde luego, para que el comercio no siguiera sufriendo con el paro. De todas las calles que conducían a las factorías, se vio avanzar la masa compacta de obreros, que los amos, satisfechos, veían regresar vencidos. Pronto se desengañaron: aquel conglomerado no llegaba como otros días, sumiso y dominado; cada trabajador traía los puños fuertemente crispados y había en su rostro odio y dolor. Los días de huelga, con su cortejo de hambre, de

⁴⁸ Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. 6ª edición. Edit. Porrúa S.A. México 1981 p. 8

⁴⁹ Lastra Lastra, José Manuel. Ob. Cit. p. 85

zozobra, les habían acuñado un gesto de amargura, y sabiendo que había llegado el momento de la lucha afirmaban su paso formidable. Vinieron a situarse frente al edificio de la fábrica en actitud de desafío, para que los propietarios vieran claramente que se negaban a trabajar, a pesar de la conminación presidencial, y vinieron también para saber quienes, entre ellos, flaqueaban rompiendo las filas proletarias, para castigarlos.

"Hombres y mujeres encolerizadamente se dirigen a la tienda de raya de Río Blanco, toman lo que necesitan y prenden el establecimiento; después la muchedumbre se dirige a Nogales y Santa Rosa, ponen en libertad a sus correligionarios que se encontraban en las cárceles, incendiando éstas y las tiendas de raya. El pueblo se hizo justicia con sus propias manos frente a la tiranía; una nueva chispa de la revolución, pues la muchedumbre gritaba: "Abajo Porfirio Díaz y Viva la Revolución Obrera." El corolario de este acto fue el asesinato y fusilamiento de obreros, una verdadera "massacre". que llevó a cabo el general Rosalino Martínez, en cumplimiento de órdenes presidenciales." ⁵⁰

Estos acontecimientos sociales son sin lugar a duda los más relevantes por el impacto social causado, es decir, el derramamiento de sangre proletaria, el inicio de una lucha que aun no termina, las violentas represiones, la anteposición de los intereses de los patrones por encima de los mínimos derechos de los trabajadores.

Aun así, hay quienes afirman que "El movimiento de Cananea, al que se ha atribuido una especial importancia como expresión del descontento con el porfirismo, responde a una situación específica y no a una condición general de la clase obrera mexicana. En primer término se trataba de trabajadores que, dentro del nivel nacional, disfrutaban de salarios un poco más altos. En segundo lugar, detrás del movimiento obrero existía una clara dirección política...

"El acontecimiento que tuvo lugar en Río Blanco, Orizaba, en el Estado de Veracruz, el día 7 de enero de 1907, con un saldo elevadísimo de muertos y

⁵⁰ Trueba Urbina, Alberto. Ob. Cit. p. 10 y sigs

heridos por parte de los trabajadores, presenta características que lo hacen esencialmente diferente de la huelga de Cananea.

"En realidad el movimiento de huelga fue muy anterior y los sucesos de Río Blanco más tuvieron el carácter de una protesta social que el de un acto obrero."⁵¹

Estos comentarios que no pueden ser desatendidos, por la experiencia del ilustre académico, sirven para ampliar nuestra idea, sin embargo no estamos desentrañando la realidad de los movimientos obreros que ocurrieron a principios de siglo por lo que la inclinación que tengan los diferentes autores, no puede más que ayudarnos a tener una mejor perspectiva de los referidos acontecimientos, a los cuales no puede negárseles la relevancia que adquirieron en materia laboral.

Los movimientos de Cananea y Río Blanco no son los únicos que se dieron pues "... a principios de 1908, el gremio de los ferrocarrileros, que formaban la Gran Liga de Trabajadores, protestó ante el gerente de la empresa por las hostilidades de que eran objeto los obreros sindicalizados. Éste nada hizo, y en la primavera del mismo año, cerca de tres mil trabajadores se declararon en huelga. La ruta México-Ladero quedó paralizada por seis días. Parecía que los obreros triunfarían; sin embargo, el gerente se dirigió al general Díaz, quien instruyó al gobernador de San Luis Potosí, en torno a que si los obreros no interrumpían la huelga, se les consideraría conspiradores; asimismo, sugirió se les recordara los sucesos de Río Blanco. A pesar de las gestiones de los líderes huelguistas, en vista de que conocían el significado de las amenazas, los trabajadores optaron por el retorno a sus labores.

"En marzo de 1909, cerca de cinco mil trabajadores se lanzaron a la huelga, en la fábrica textil La Hormiga, de Tizapan, zona enclavada en el sur de la capital del país. Los obreros demandaban la reducción de la jornada y un salario de seis pesos semanales, entre otras peticiones. Finalmente, los trabajadores también fueron derrotados."⁵²

⁵¹ De Buen Lozano, Nestor. "Derecho del Trabajo" Tomo I. 7ª ed. Ed. Porrúa S.A. México 1969. p. 307 y 309.

⁵² Canton Moller, Miguel. Ob. Cit. p. 85 y 86

Estos acontecimientos que comúnmente son desapercibidos por los historiadores, quizá por que no tuvieron el mismo impacto social que los sangrientos acontecimientos ocurridos en Cananea y Río Blanco, también son muestras de la inconformidad generalizada por parte del sector obrero respecto de las paupérrimas condiciones en que se desempeñaban las labores en las fábricas, y motivos que agrandaron el odio y rencor de los trabajadores en contra de sus explotadores y más grande aún en contra del general Díaz.

Después de los movimientos obreros que hemos citado, fueron publicados diversas obras literarias, escritos e incluso folletos que invitaban a la reflexión pública, que puede decirse que son los orígenes psicológicos del movimiento armado de 1910. Tal es el caso del libro "La sucesión presidencial en 1910" escrito por Don Francisco I. Madero a finales del año de 1908.

La situación de los obreros no era el único motivo de descontento de la población, a esto podemos añadir la prolongada estancia en el poder por parte del general Porfirio Díaz, la explotación de los campesinos, la entrega de la economía a los extranjeros, el hecho de que la riqueza nacional se encontrara en unas cuantas familias, las constantes represiones armadas para mantener la paz, el reiterado fraude electoral y una larga lista de acontecimientos sociales que tenían al pueblo mexicano en una situación difícil de seguir soportando.

Estas razones fueron más que suficientes para que el 5 de octubre de 1910 Don Francisco I. Madero expidiera el "Plan de San Luis" en el cual proclamaba el sufragio efectivo y la no reelección, la restitución de los terrenos a los pequeños propietarios, pero no menos importante, resulta el hecho de que en el citado plan, se invitaba a la población a tomar las armas en contra del gobierno de don Porfirio Díaz, precisamente el 20 de noviembre de 1910.

El movimiento armado, como es sabido, efectivamente inicio en la fecha propuesta por Madero, dando fin a tres largas décadas de dictadura pues en mayo de 1911 el general Díaz renunció a la presidencia. Los detalles del movimiento armado y en general, del periodo de 1910 a 1916 que se estableció el Congreso Constituyente en la Ciudad de Querétaro, no pueden ser resumidos en

forma alguna en este breve espacio, y sobretodo, en esa etapa de nuestra historia lo más trascendente en materia de derecho del trabajo ha quedado ya citado en líneas anteriores (página 40).

Sin embargo los tiempos que siguieron a la muerte de Madero, no fueron estériles al desarrollo del derecho del trabajo pues el movimiento armado era producto de la inconformidad de la clase trabajadora de nuestro país y por ende, los caudillos de la revolución como don Venustiano Carranza "...expresaba(n) su preocupación porque faltaban leyes que favorecieran a los obreros y campesinos;..."⁵³ por lo que desde el 1º de octubre de 1914 se dieron intentos y reuniones por parte de la Soberana Convención Revolucionaria. "Los convencionistas decidieron poner punto final a su difícil convivencia el 15 de octubre de 1915, no sin antes aprobar el programa de reformas políticas y sociales.

"Este programa, en su versión zapatista, en lo referente a la cuestión agraria, reiteraba la destrucción del latifundismo y la creación de la pequeña propiedad. En lo tocante a la cuestión obrera, pugnaba por la expedición de leyes sobre accidentes de trabajo, pensiones de retiro, jornadas, higiene y seguridad en los talleres, fábricas y minas. Y algo muy importante: disponía que se reconociera tanto la personalidad jurídica de las uniones y sociedades de trabajadores como el derecho de huelga. También prohibía el pago de jornales por medio de vales, y que fueran suprimidas las tiendas de raya."⁵⁴

Como se puede apreciar, la labor de la Convención Revolucionaria fue de gran importancia, pues prácticamente sentó las bases sobre las cuales habría de trabajar el Congreso Constituyente, además mostró el perfil que también deberían tomar los integrantes del citado congreso, pues desde este momento se proclaman en favor de los más necesitados: los campesinos y obreros de nuestro país.

De este periodo solo resta citar los acontecimientos ocurridos en 1916, el cual fue "...un año difícil para los trabajadores. Estos recibían su sueldo en papel moneda emitido por el gobierno constitucionalista, con lo que tenían que adquirir

⁵³ Lastra Lastra, José Manuel. Ob. Cit. p. 89.

⁵⁴ Ob. Cit. p. 91.

productos que los comerciantes calculaban en oro. Un ligero aumento en los salarios fue conseguido, en el mes de mayo, como consecuencia de una huelga de los electricistas, los tranviarios y otros gremios. Esta mejoría se difuyó pocos días después, como resultado de la permanente devaluación de la moneda...

"Siendo la situación insostenible, la Federación de Sindicatos obreros del Distrito Federal resolvió declarar una huelga general, por sorpresa, el día 31 de julio de 1916. De inmediato se suspendieron los servicios de energía eléctrica, agua potable, tranvías, funerarias,

"Venustiano Carranza, con engaños... trajo a su presencia a los miembros del comité de huelga. En Palacio Nacional, al recibirlos, los injurió soezmente... De inmediato los dirigentes fueron conducidos a la Penitenciaría del Distrito Federal a disposición de las autoridades militares... ¡La huelga había fracasado!

"La medida increíble, adoptada por Carranza,... fue la de tratar de aplicar la Ley Marcial expedida por Benito Juárez el 25 de enero de 1862,... Pero como no era fácil aplicar a los trabajadores esa ley, Venustiano Carranza expidió un decreto el día 1º de agosto de 1916,...

"Los dirigentes de la huelga fueron sometidos a un proceso en el que se intentaba aplicar retroactivamente el Decreto del 1º de agosto. El Consejo de Guerra que conoció en primer término del proceso, resolvió poner en libertad absoluta a los doce acusados..."⁵⁵

Es importante la cita que hemos transcrito, pues ello nos lleva a pensar que si bien los primeros movimientos obreros fueron basados en un descontento contra el porfiriato, sin embargo, ya caído éste, y quizá por la inestabilidad social que origina un movimiento armado, se siguen dando diferentes movimientos de protesta por parte de los trabajadores. Esto significa que el cambio no puede ser inmediato, en el periodo de transición del régimen dictatorial en que se encontraba nuestro

⁵⁵ De Buen Lozano, Nestor. Ob. Cit. p. 327 y sigs.

país, a la nueva vida que nos auguraban los caudillos revolucionarios, la clase obrera continuaba siendo la principal víctima de la crisis económica causada por la pugna interna, sus derechos aun no eran reconocidos en forma plena, por lo que los movimientos huelguísticos seguían.

Por otro lado es necesario señalar que los encargados de narrar la historia son quienes hacen héroes y villanos; así como citamos que Carranza se preocupaba por la falta de leyes que favorecieran a los obreros y campesinos, también debemos incluir citas como la anterior, pues nuestra labor no es homenajear a estos caudillos, sino reseñar los acontecimientos históricos ocurridos y que los estudiosos del derecho describen de acuerdo a su particular punto de vista y conforme a los objetivos y tendencias de cada una de sus obras. Puntos de vista que respetamos, pero como hemos dicho, debemos citar lo más trascendente de nuestra historia en materia de derechos del trabajador, aun cuando ellos nos lleve a contraposiciones en las ideas, lo cual beneficia pues amplia nuestra visión de los hechos; la imagen de los protagonistas de nuestra historia, es algo muy personal en lo que no podemos ni queremos influir.

2.2 LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SU ARTÍCULO 123.

Hemos llegado a un punto clave tanto en la historia de nuestro país, como en el desarrollo de la lucha por el reconocimiento de los derechos de los trabajadores: lograr que los anhelos de tantos años y que tantas vidas costaron, fueran consagrados en nuestra Carta Magna. Lo cual constituyó el verdadero triunfo no solo de la revolución sino de toda la lucha emprendida por los trabajadores, desde mucho tiempo antes.

Cabe señalar que la Constitución de 1917, no surge como un ideal de la revolución ya que los líderes revolucionarios no tenían en mente crear una nueva constitución y fue "... bajo el mando de Carranza, —que la revolución— tomo el nombre de constitucionalista, porque pretendía implantar en el país la vigencia de la

carta de 1857... —más, con el devenir del tiempo-- ... la idea de reimplantar la Constitución de 1857 llegada la paz fue perdiendo vigencia... la Constitución de 1857 no se ajustaba a las nuevas reformas porque la vida había superado algunos de sus principios básicos y el derecho debe normar la existencia real de los hombres...⁵⁶

Como veíamos en el capítulo anterior, el Derecho, es una ciencia dinámica, por lo tanto, si las costumbres, las características de los pueblos cambian, la norma jurídica debe evolucionar también para poder cumplir su finalidad reguladora de la conducta del individuo. Ahora bien, atendiendo a esta característica del Derecho, resulta lógico que la Constitución de 1857 no pudiera ser implantada nuevamente al terminar la revolución, porque se trataba ya de un México diferente, la sociedad había cambiado y en consecuencia, la norma también debía evolucionar.

Aun cuando en primera instancia Don Venustiano Carranza pretendía implantar nuevamente la anterior Carta Magna, hay que resaltar el gran acierto que tuvo al percatarse de que la sociedad después de la revolución, era muy distinta a la que rigió la Constitución de 1857. Y, tomando en cuenta la evolución acontecida, "El 19 de septiembre de 1916 el Primer Jefe convocó a elecciones para el Congreso Constituyente señalando que éste habría de verificarse en la Ciudad de Querétaro, a partir del día 1º de diciembre, y con una duración máxima de dos meses.

"La sesión inaugural de los trabajos del Congreso Constituyente se celebró por la tarde del 1º de diciembre de 1916. El primer Jefe pronunció un discurso inaugural y entregó al Congreso su proyecto de Constitución.

"Varios son los autores que han señalado la mentalidad reaccionaria de Carranza y han advertido, al mismo tiempo, que el proyecto que presentó carecía de los capítulos que con posterioridad le dieron prestigio a la carta de Queretaro, pues esta siguió, como se sabe, con los lineamientos generales de la Constitución de 1857...

⁵⁶ Rabasa, Emilio O. y Gloria Caballero. "Mexicano: ésta es tu constitución". 10ª. Ed. Grupo editorial Miguel Angel Porrúa. México 1996. p. 24

"Los trabajos de la Asamblea Constituyente concluyeron en febrero... fue firmada el 5 de febrero del mismo año, y el presidente Comonfort hizo el juramento ante el Congreso que la promulgó con toda solemnidad."⁵⁷

Lo más relevante es el resultado que de ahí emanó, es decir, que dicho proyecto, aun sin los conceptos que le dieron la trascendencia que hoy representa, aun con las mínimas innovaciones que contenía, fue enérgicamente discutido en el seno del Congreso Constituyente y esas pequeñas innovaciones fueron creciendo como una bola de nieve, ya que como veremos, los diputados (principalmente obreros) no estaban dispuestos a perder las mejoras obtenidas, logrando con ello que la Carta Magna que ahí se estaba gestando, llegara a ser considerada como la legislación social más avanzada de la época, y primera en el mundo.

El artículo 123 de la constitución de 1917.

El artículo 123 que tanto comentarios y reconocimientos tuvo a nivel internacional, no estaba incluido dentro del texto original que fuera enviado para su estudio al Congreso Constituyente, no existía una clara idea respecto a las modificaciones planteadas, y es con la lectura del dictamen sobre el artículo 5°, el cual fue adicionado con tres garantías de tipo social: la jornada de trabajo no mayor de ocho horas, la prohibición de trabajo nocturno industrial para mujeres y menores y el descanso hebdomadario, que se origino la gestación del derecho constitucional del trabajo.

Es entonces que el origen del artículo 123 constitucional se encuentra en el debate sostenido en el Congreso Constituyente durante la aprobación del artículo 5°, por lo que resulta ineludible hacer referencia a los acalorados debates que se dieron en el Constituyente de Querétaro durante el estudio y aprobación del referido artículo, ya que constituye no solo el origen del artículo 123 sino de toda la legislación laboral de nuestro país.

⁵⁷ Lastra Lastra, José Manuel. Ob. Cit. p. 92 y 93

Resulta muy sencillo decir que del estudio de un artículo haya surgido otro totalmente distinto y de tal magnitud, aun cuando no lo fue, y para poder entender este proceso vamos a profundizar al respecto, pues el surgimiento del artículo 123 no fue sencillo, ni mucho menos era predecible en aquel 26 de diciembre de 1916. Así entonces, vamos a ver la participación de los diferentes oradores que intervinieron en la discusión del artículo 5°, pero sobre todo, la evolución en las ideas de los mismos.

El primero en subir a la tribuna fue Don Fernando Lizardi, profesor de la antigua facultad de Derecho y toma la palabra para atacar las innovaciones del artículo 5°. Durante su participación fue tocando todos y cada uno de los párrafos del dictamen en discusión, y, cuando llega al último párrafo del citado artículo dice: "Este último párrafo desde donde principia diciendo: 'La jornada máxima de trabajo obligatorio no excederá de ocho horas', le queda al artículo exactamente como un par de pistolas a un Santo Cristo, y la razón es perfectamente clara: hablamos dicho que el artículo 4° garantizaba la libertad de trabajar y éste garantizaba el derecho de no trabajar; si estas son las limitaciones a la libertad de trabajar, es natural que se hubieran colocado más bien en el artículo 4° que en el 5°, en caso de que se debieran colocar;...

"En resumen ... sobra completamente en éste artículo todo el párrafo final, que no es sino un conjunto de muy buenos deseos que encontrarán un lugar muy adecuado en el artículo 72 del proyecto como bases generales que se den al Congreso de la Unión para legislar sobre el trabajo."⁵⁸

Esta es la opinión primera en la discusión del citado artículo 5°, pero también es la posición de un letrado en derecho, es decir una persona para la cual primero están los moldes clásicos dentro de los cuales deben surgir las nuevas figuras jurídicas. Sin embargo, dentro del Congreso Constituyente se encontraban no solo personas destacadas en materia jurídica, sino que también existía un grupo de personas que, por el contrario, carecían de dicha preparación y en consecuencia no conocían los límites que establecen las viejas doctrinas para crear un

⁵⁸ Trueba Urbina, Alberto. Ob. Cit. p. 39 y 40

ordenamiento jurídico, sino solo sabían de las necesidades de los obreros y su posición simplemente era defender las nuevas garantías logradas a favor de la clase trabajadora.

Una muestra clara de la participación obrera en este dictamen es, la intervención de Cayetano Andrade, con quien se inicia el debate respecto al dictamen del artículo 5º, quien comienza con una remembranza de la explotación sufrida por los peones en el campo, los obreros en las industrias, las costureras en los talleres, e incluso de los menores y manifiesta "Por eso creo yo ha debido consignarse en ese artículo la cuestión de la limitación de las horas de trabajo, supuesto que es una necesidad urgente, de salvación social. Con respecto a la cuestión de las mujeres y los niños, desde el punto de vista higiénico y fisiológico, se ve en la necesidad de establecer este concepto. La mujer, por su naturaleza débil, en un trabajo excesivo, resulta perjudicada en demasía y a la larga esto influye para la degeneración de la raza...

Y finaliza su participación diciendo: "Los elementales principios para la lucha constitucional, que traen como corolario las libertades públicas, fueron las clases obreras, los trabajadores de los campos, ese fue el elemento que produjo este gran triunfo y por lo mismo, nosotros debemos interpretar esas necesidades y darles su justo coronamiento." ⁵⁹

Un discurso que resulta trascendental, es el que dio en su turno, el general Heriberto Jara, quien dice: "Pues bien; los jurisconsultos, los tratadistas, las eminencias en general en materia de legislación, probablemente encuentran hasta ridícula esta posición, ¿cómo va a consignarse en una Constitución la jornada máxima de trabajo?... la jornada máxima de ocho horas no es sencillamente un aditamento para significar que es bueno que solo se trabaje ese número de horas, es para garantizar la libertad de los individuos, es para garantizar su vida, es para garantizar sus energías, por que hasta ahora los obreros mexicanos no han sido más que carne de explotación.... es decirles al que trabaja y al que utiliza el trabajo: al primero, no puedes agotar, no puedes vender tus energías —por que esa es la

⁵⁹ Ob. Cit. p. 40 y 41

palabra— por más de ocho horas; en nombre de la humanidad, en nombre de la raza, no te lo permito, lo dice la ley; y al que utiliza los servicios del trabajador lo mismo le dice: en nombre de la humanidad, en nombre de la raza mexicana, no puedes explotar por más de ocho horas, al infeliz que cae bajo tus garras;... Ahora, nosotros hemos tenido empeño de que figure esta adición en el artículo 5°, por que la experiencia, los desengaños que hemos tenido en el curso de nuestra lucha por el proletariado, nos han demostrado hasta ahora que es muy difícil que los legisladores se preocupen con la atención que merece, del problema económico; no se por que circunstancia, será tal vez por lo difícil que es, siempre va quedando relegado al olvido, siempre va quedando apartado, siempre se deja para la última hora, como cosa secundaria, siendo que es uno de los principales de los que nos debemos ocupar. La libertad misma no puede estar garantizada sino esta resuelto el problema económico...

“... La miseria es la peor de las tiranías y si no queremos condenar a nuestros trabajadores a esa tiranía, debemos procurar emanciparlos, y para esto es necesario votar leyes eficaces aun cuando estas leyes, conforme al criterio de los tratadistas, no encajen perfectamente en una Constitución... yo estimo que es más noble sacrificar esa estructura a sacrificar al individuo, a sacrificar a la humanidad; salgamos un poco de ese molde estrecho en que quieren encerrarla; rompamos un poco con las viejas teorías de los tratadistas que han pensado sobre la humanidad, porque, señores, hasta ahora leyes verdaderamente eficaces, leyes verdaderamente salvadoras, no las encuentro...”⁶⁰

En realidad debió ser acalorado y enérgico el discurso que en breves líneas hemos citado, pues al final logro su objetivo de mantener este párrafo en el artículo constitucional.

Por otro lado, no menos intenso fue el discurso del diputado yucateco Héctor Victoria dirigiendo su atención a la necesidad de que fueran los estados a quienes se les otorgaran libertad para legislar en materia de trabajo, argumentando para ello “... que el problema del trabajo no es igual en toda la República... no nos

⁶⁰ Ob. Cit. p. 41 y sigs.

satisface de ninguna manera que el Congreso de la Unión sea quien tenga la exclusiva facultad de legislar en materia del trabajo... lo único que cabe en el artículo 5°, es señalar las bases fundamentales sobre las que debe de legislar, y en consecuencia, no creo que la Comisión deba limitarse, por lo tanto, a decirnos que el convenio de trabajo ha de durar un año, cuando pasa por alto cuestiones tan capitales como las de higiene de minas, fábricas y talleres... el artículo 5° a discusión, en mi concepto debe trazar las bases fundamentales sobre las que ha de legislarse en materia de trabajo, entre otras, las siguientes: jornada máxima, descanso semanario, higienización de talleres, fábricas, minas, convenios industriales, creación de tribunales de conciliación, de arbitraje, prohibición del trabajo nocturno a las mujeres y niños, accidentes, seguros e indemnizaciones, etc..⁶¹

La petición del diputado Victoria se puede resumir en lo siguiente: la necesidad de crear las bases constitucionales del trabajo.

A continuación sube a la tribuna un minero de apellido Zavala, quien no necesito de mayor preparación que su estancia en los lugares de trabajo del aquél México de principios de siglo, para poder expresar su sentir respecto a las reformas propuestas al decir: "... los obreros han sostenido el crédito nacional, los obreros han cooperado al triunfo de la revolución, y ahora, señores, que se trata de una insignificante modificación de las ocho horas de trabajo, ¿no querer darles nada? Ahora, señores, que se trata de una modificación enteramente insignificante, el diputado Lizardi nos dice que eso estaba bueno insertarlo en el artículo 4°, cuando el artículo 4° esta aprobado... No, señores, es momento oportuno de que se haga justicia a la clase trabajadora, de que se le dé lo que le corresponde, porque ha sido el principal elemento para el triunfo de esta revolución; es necesario que le impartamos justicia a esa pobre gleba, a esa pobre clase desheredada que también ha sabido sostener el crédito nacional... lamento que la Comisión haya puesto esa modificación en este artículo; si la hubiera puesto por separado, entonces veríamos quienes son los que podrían votar en contra del mismo dictamen: ellos serían los que tienen haciendas, porque naturalmente temerían que sus trabajadores dejarían

⁶¹ Ob. Cit. p. 46 y 47

de estar sometidos a su dura tarea de diez, doce o más horas diariamente: esos serían quienes votaran en contra del dictamen...⁶²

La posición de los diputados obreros estaba muy clara y desde su punto de vista, con preparación académica o sin ella, demostraban que no estaban dispuestos a regatear con algo tan valioso para ellos y que tanta sangre había costado: las reformas (y posteriormente normas) encargadas de tutelar los derechos del trabajador.

Otro trabajador, Von Versen sube a la tribuna, para expresar: "... vengo a decir también a los señores de la Comisión que no teman a lo que decía el señor licenciado Lizardi, que ese artículo se iba a parecer a un Santo Cristo con un par de pistolas; yo desearía que los señores de la Comisión no tuvieran ese miedo, porque si es preciso para garantizar las libertades del pueblo que ese Santo Cristo tenga polainas y 30-30; ¡bueno! ... Esos millones de obreros que forman la mayoría de la patria, esos millones de hombres que han asegurado nuestra independencia, esa mayoría que deben ser la base en la que descansa nuestra independencia y nacionalidad, deben tener mayor número de garantías, deben tener asegurado su porvenir...⁶³

Finalmente, para cerrar la sesión de aquél 26 de diciembre, ocurre un hecho trascendental, pues el periodista Manjarrez pide la creación de un Título Especial en la constitución, en el cual se regule todo lo relacionado con el trabajo, al señalar: "... estoy de acuerdo,... con la iniciativa que ha presentado mi apreciable y distinguido colega, el señor Victoria; yo estoy de acuerdo con todas esas adiciones que se proponen; más todavía; yo no estaría conforme con que el problema de los trabajadores, tan hondo y tan intenso y que debe ser la parte en la que más fijemos nuestra atención, pasara así solamente pidiendo las ocho horas de trabajo, no; creo que debe ser más explícita nuestra Carta Magna sobre este punto, y precisamente porque debe serlo, debemos dedicarle toda atención, y si se quiere, no un artículo, no una adición, sino todo un capítulo, todo un título de la Carta Magna... No, señores, a mi no me importa que esta Constitución esté o no dentro de los moldes

⁶² Ob. Cit. p. 49

⁶³ Ob. Cit. p. 50

que previenen jurisconsultos, a mí no me importa nada de eso, a mí lo que me importa es que atendamos debidamente el clamor de esos hombres que se levantaron en la lucha armada y que son los que más merecen que nosotros busquemos su bienestar y no nos espantemos a que debido a errores de forma aparezca la Constitución un poco mala en la forma; no nos asustemos de esas trivialidades, vamos al fondo de la cuestión; introduzcamos todas las reformas que sean necesarias al trabajo; démosles los salarios que necesiten, atendamos en todas y cada una de sus partes lo que merecen los trabajadores y lo demás no lo tengamos en cuenta...⁶⁴

Al día siguiente, el 27 de diciembre, continua la sesión con participaciones no menos intensas, de las cuales cabe destacar la efectuada por Carlos L. Gracidas, quien en un gran discurso, dio los primeros escauceos a favor de una justa retribución para los obreros y también para que éstos tuvieran participación en los beneficios percibidos por quienes los emplearan, al decir: "... No es la justa retribución aquella que se acepta en virtud de que hay libre concurrencia; no es aquella que se acepta como justa la que está originada en la competencia de otros compañeros de trabajo;... porque todo lo que se refiere a las ocho horas de trabajo, al descanso hebdomadario y que se prohíba el trabajo de la mujer y los niños durante la noche, me parece muy secundario, mientras no se fije en la Constitución cual es el pleno consentimiento y la justa retribución... En síntesis, estimamos que la justa retribución será aquella que se base en los beneficios que otorgue el capitalista. Soy partidario de que al trabajador, por precepto constitucional, se le otorgue el derecho de obtener una participación en los beneficios del que lo explota...

"... la justa retribución será aquella en que, sin perjudicar al precio del producto, elevándolo de precio, dé al trabajador una parte de las utilidades que el patrono va obteniendo...

"... el artículo 5° de la Constitución, señores diputados, si prestáis atención a las palabras de un trabajador, merece suficientemente la atención de vosotros para que deje sentado un criterio en esta Asamblea, que no lo deje vago.

⁶⁴ Ob. Cit. p. 52 y 53

Decir: 'nadie trabajara sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento', es dejar el mismo campo amplio que se dejo desde 1857. Hasta la fecha nadie ha recibido la justa retribución, hasta la fecha nadie ha trabajado con su pleno consentimiento...

"... el trabajador se ha desengañado de que gana menos que en 1912, de que esta cuadruplicando sus esfuerzos... y al cuadruplicar sus esfuerzos, solo viene a obtener la cuarta parte de lo que entonces ganaba, con lo que se esta originando la degeneración de la raza. ¿Qué se quiere buscar por medio de las ocho horas de trabajo? Habrá quien quiera trabajar dieciséis horas, con tal de ganar lo mismo que en 1912, para dar pan a su familia...

" ... Por tanto, el artículo 5°, señores, debe establecer cual es la justa retribución y en qué condiciones se debe aceptar el pleno consentimiento... "65

Ya en la sesión del 28 de diciembre de 1916, los debates se siguieron y en general, los oradores inscritos se solidarizaron con los defensores de las reformas a favor de los trabajadores. Tal es el caso de Alfonso Cravioto quien dijo: "... vengo, por último a insinuar a la Asamblea y a la Comisión, la conveniencia grande de trasladar la cuestión obrera a un artículo especial, para mejor garantía de los derechos que tratamos de establecer y para mayor seguridad de nuestros trabajadores...

" ... Insinuó la conveniencia de que la Comisión retire, si la Asamblea lo aprueba, del artículo 5°, todas las cuestiones obreras, para que, con toda amplitud y con toda tranquilidad, presentemos un artículo especial que sería el más glorioso de todos nuestros trabajos aquí; pues así como Francia, después de su revolución, ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la revolución mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los obreros...

⁶⁵ Ob. Cit. p. 55 y sigs.

Después de un par de intervenciones, toca el turno al diputado José Natividad Macías quien dio lectura a un proyecto de ley que le había sido encomendado por el primer jefe, en el cual se contenían no solo todas las peticiones que los diferentes diputados habían formulado hasta ese momento, sino algunas aclaraciones y muchas más innovaciones, como es el caso de las Juntas de Conciliación y Arbitraje cuyas funciones también se encontraban ya definidas al decir: "... todo esto es perfectamente absurdo si no se dicen cuales son las funciones que ha de desempeñar esas juntas,... hay que ver que el capitalista no vaya a llevarse todo ese excedente, sino que le dé una parte importante al trabajador en relación a la importancia de sus servicios... 'Esta ley reconoce como derecho social económico la huelga', ... se ocupa en el capítulo 6° de los sindicatos y del contrato colectivo de trabajo... Luego viene una rama de la industria, de la que ninguno de vosotros se ha ocupado, y que, sin embargo, el jefe supremo de la revolución ha tenido muy en cuenta, porque es una de las ramas más importantes: la industria privada....

"... todavía se proyecta la ley de accidentes o de seguros, no está perfectamente establecido o estudiado, falta todavía, aunque está ya casi concluido, el proyecto para la protección de los trabajadores en caso de huelga... Hay también otro proyecto que tiende a asegurar a los trabajadores en los casos de vejez, cuando ya no pueden trabajar... el señor Zubaran, ministro entonces de Gobernación, modificó no sé si la fracción VI o X del artículo 72 de la Constitución Federal, dándole al Congreso la facultad de legislar sobre el trabajo; de manera que el señor Zubaran quería hacer federal toda la materia del trabajo... yo no estaba conforme, porque las condiciones del trabajo en la República varían de un lugar a otro y que, en consecuencia, esa facultad debe quedar a los Estados.

"... Estas son las consideraciones por las cuales ruego a ustedes muy respetuosamente se repruebe el artículo de la Comisión, o que se retire y se presente después como esta en el proyecto... Mi deseo es que se formen las bases tan amplias, completas y satisfactorias como son necesarias, y así habremos ayudado al señor Carranza a demostrar a la nación mexicana que la revolución

presente es una revolución honrada, de principios, que sabe cumplir fielmente las promesas hechas en momentos solemnes al pueblo y a la República.”⁶⁶

Después interviene Múgica para señalar: “... Voy a leer, señores diputados, cada una de las objeciones ... que han hecho los ciudadanos que han subido a esta tribuna. El licenciado Lizardi dice que las adiciones que se le han hecho al artículo 5° han sido puestas a fuerzas en ese lugar, ... Von Versen ataca el límite máximo de un año para los contratos de trabajo... Gracidas trata de que en el dictamen se definan las palabras ‘justa retribución’ y ‘pleno consentimiento’ que considera vagas...”⁶⁷

Así, con esta participación se cierra el debate que originó la formulación del proyecto del artículo 123, completado con la proposición de Manjarrez, en la cual se propone a la Asamblea que se conceda un capítulo exclusivo para tratar los asuntos del trabajo, cuyo capítulo podría llevar como título ‘Del trabajo’.

Tan importantes resultaron las pequeñas innovaciones del artículo 5°, que después de los debates que citamos, un grupo de constituyentes se interesó en formular un estatuto a favor de los trabajadores quienes se reunían antes y después de las sesiones del Congreso, lo cual realza la participación de los diputados integrantes, pues el desgaste era inimaginable, sin embargo el objetivo bien valía la pena.

Dentro del grupo de diputados encargados de la elaboración del proyecto de artículo 123, destaca la participación del ingeniero Pastor Rouaix, quien presidió dicho grupo y por supuesto la importante participación del Diputado José Natividad Macias, aunque, el resto de diputados no permanecieron quietos, sino también se interesaron por el problema obrero.

En la exposición de motivos el licenciado Macias señala: “... En nuestro proyecto va incluida una novedad que puede sorprender a los que desconocen las

⁶⁶ Ob. Cit. p. 71 y sigs.

⁶⁷ Ob. Cit. p. 86

circunstancias que concurren en los centros de trabajo de la República, donde ha habido invariablemente la funesta tienda de raya,... La justicia exige que no sean reconocidos semejantes créditos... declarando extinguidas las deudas que los trabajadores , por razón de trabajo, hayan contraído con los principales o con sus intermediarios...

"Nos satisface cumplir con un elevado deber como éste aunque estemos convencidos de nuestra insuficiencia, porque esperamos que la ilustración de esta honorable Asamblea perfeccionará magistralmente el proyecto y consignará atinadamente en la Constitución Política de la República las bases para la legislación del trabajo, que ha de reivindicar los derechos del proletariado y asegurar el porvenir de nuestra patria... "68

Tanto el proyecto del artículo 5° como el Título VI denominado 'DEL TRABAJO', y que en ese momento no se podía precisar el numeral que le correspondía, el cual finalmente fue el 123°, fueron aprobados y cuyo texto original, como es sabido, es excesivo para ser reproducido en ese punto, lo que podemos es señalar que se cumplió el objetivo de tutelar los derechos de los trabajadores, se dio solución, por lo menos en la teoría, a las múltiples inquietudes planteadas en el Congreso, aunque con tristeza podemos ver que los esfuerzos realizados por el Constituyente, han quedado en el olvido, nuevamente los empresarios, los patrones tienen la sartén por el mango, pagando sueldos irrisorios bajo el argumento de que en caso de aumentarse les resulta incosteable y entonces cerrarían creando con ello desempleo y dejando atrás los argumentos en cuanto a la justa retribución del trabajador.

Por otro lado, en cuanto a que la jornada de trabajo no exceda de ocho horas, como también lo señalaba Carlos L. Gracidas, hoy en día los obreros tienen no solo que cuadruplicar sus esfuerzos para llevar el mismo alimento a su familia, sino tienen que hacer aun más, el temor de que la gente trabajara más de ocho horas con tal de llevar el sustento a su familia hoy en día es más latente que nunca,

⁶⁸ Ob. Cit. p. 92 y 93

y con tristeza vemos como los trabajadores son capaces de laborar hasta doce horas seguidas, sacrificar días de descanso con tal de ganar unos pesos mas.

Los esfuerzos de los legisladores de 1917 han caído en decadencia, la explotación traspasa las fronteras de nuestro país, los mexicanos que salen de "braseros" saben que van a trabajar siete días a la semana, doce o catorce y hasta dieciséis horas diarias, y todo por ganar el billete verde.

¿Será que necesitamos otra revolución para tomar conciencia de lo que se obtuvo en 1917 y que poco a poco estamos dejando perder, nosotros como trabajadores y el gobierno como encargado de regir la vida en nuestra sociedad?

2.3 LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

Una vez culminada la obra del Congreso Constituyente, en el texto original de la Carta Magna, en su artículo 73 quedaron señaladas las facultades otorgadas al Congreso de la Unión y dentro de estas, finalmente no se contempló la de legislar en materia del trabajo. Por lo que el legislar en materia laboral quedó como una facultad de los estados, debido a que, como recordamos en el Congreso Constituyente se expuso de manera clara que las condiciones laborales no eran iguales en toda la República.

Con esto se comenzaron a agilizar, en cuanto a su tramitación, aquellos problemas laborales que se encontraban paralizados. Las diversas entidades federativas de nuestro país se vieron en la necesidad de dictar normas legales tendientes a solucionar el problema obrero bajo los lineamientos señalados en la propia Constitución.

En ejercicio de sus facultades los estados comenzaron a legislar en materia del trabajo, lo que dio como resultado una amplia labor legislativa, puesto que "... entre los años de 1917 y 1929 en que se reformó la Constitución, se dictan

cincuenta y tres Decretos, Reglamentos y Leyes Reglamentarias, en los diferentes Estados de la República.

“La primera de esas disposiciones fue la dictada el 27 de noviembre de 1917, con el nombre de “Ley por la que se establece la forma de integrar las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje y por la que se faculta al Ejecutivo para intervenir los establecimientos industriales en caso de paro ilícito”, dentro del Distrito y Territorios Federales, le siguieron el “Reglamento Provisional a que se sujetarán las Juntas de Conciliación y Arbitraje”, del Estado de Hidalgo, de fecha 20 de diciembre del mismo año y así proliferan las demás hasta la “Ley del Trabajo para el Estado de Aguascalientes” de fecha 6 de marzo de 1928”.⁶⁹

A pesar de la constante legislación en materia laboral, la cuestión práctica fue influyendo en el acontecer social de nuestro país sobrepasando, incluso, los supuestos previstos en la reglamentación laboral, debido a que dentro de los conflictos laborales que se suscitaban, comenzaron a surgir algunos que no solo afectaban a un grupo de trabajadores sino que tenía repercusiones en toda la economía del país, o bien algunos conflictos laborales trascendían las fronteras territoriales de un Estado y por ello salían de su jurisdicción, tal es el caso de los trabajadores mineros, ferrocarrileros y algunas otras industrias instaladas en varios estados, lo que dio la pauta a la intervención del gobierno federal.

Estos acontecimientos, no predecibles en ninguna legislación, motivaron que “... la Secretaría de industria giro la circular del 28 de abril de 1926, previniendo a los gobernadores de los estados para que los conflictos ferrocarrileros fueran resueltos por el Departamento de Trabajo de la Secretaría. Posteriormente, el (sic) de marzo de 1927 expidió una nueva circular señalando que el artículo 27 de la Constitución declaraba de jurisdicción federal todas las cuestiones relativas a la industria minera; por tal motivo, los conflictos que se suscitaban entre los trabajadores y las empresas los resolvería la propia Secretaría. Finalmente, el 18 de marzo giro una tercera circular donde explicaba que en consideración a que los trabajadores y los empresarios de la industria textil que habían celebrado un

⁶⁹ Cantón Moller, Miguel. Ob. Cit. p. 46

contrato-ley nacional y con objeto de uniformar su aplicación, todas las cuestiones derivadas de él habría de resolverlas el Departamento de Trabajo.

" Por tales motivos, el Poder Ejecutivo expidió el 27 de septiembre de 1927, un decreto creador de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y de las juntas federales. Ese decreto se declaró reglamentario de las leyes de ferrocarriles, petróleo y minería, las cuales hacían imposible la intervención de las autoridades locales."⁷⁰

Todos estas circulares y decretos fueron muestra clara de los nuevos cambios en la situación laboral del país y pusieron de manifiesto la necesidad inmediata de hacer del ámbito federal, la facultad de legislar en materia del trabajo.

En tales circunstancias, "Correspondió al presidente Portes Gil enviar ante la Cámara de Senadores, una iniciativa de ley, el 26 de julio de 1929, para reformar la fracción X del artículo 73 constitucional... por la que se establece la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia del trabajo."⁷¹

En el mismo año de 1929, "... el Presidente. Emilio Portes Gil ordenó la integración de una comisión para elaborar el proyecto de Ley Federal del Trabajo... Este proyecto es conocido como el proyecto Portes Gil.

"No fue aprobado el proyecto por el Congreso, ya que se consideró extremista y peligroso en muchas de sus disposiciones; ...

"Con ese motivo la Secretaría de Industria y Comercio y trabajo convocó a una Convención Obrero-Patronal en el año de 1931, durante la cual se hicieron modificaciones al proyecto existente.

"Este proyecto... fue convertido en iniciativa por el presidente de la República, Ing. Pascual Ortiz Rubio...

⁷⁰ Lastra Lastra, José Manuel. Ob. Cit. p. 108

⁷¹ Ibidem.

"Discutido el proyecto... fue aprobado en los primeros días del mes de agosto de 1931 y devuelto al Ejecutivo para su promulgación, que se llevo a cabo el 18 de agosto del mismo mes de agosto de 1931."⁷²

Como es lógico, al federalizar la materia laboral y surgir la Ley Federal del Trabajo, las leyes y decretos expedidos con anterioridad por las legislaturas de los estados fueron derogados.

En resumen, en cuanto a la Ley Federal del Trabajo de 1931, podemos decir que hay autores que la consideran como algo bueno y que en general cumplió con el objetivo de mantener la paz en las relaciones laborales, con una tendencia de protección al trabajador (Cantón); otros, no hacen comentario alguno respecto a dicho ordenamiento y solo se refieren al tiempo de su vigencia (Lastra); y hay algunos más que se muestran en contra de esta Ley, tal es el caso de Delgado Moya, quien afirma que "se expidió el Código del Trabajo con el fin específico de sujetar mejor las relaciones obrero patronales en perjuicio de la clase asalariada de nuestro país. Esta ley es eminentemente burguesa y por tal virtud no vino a resolver ninguno de los problemas lacerantes que se observaron en el derecho del trabajo...

"Poco o nada bueno es lo que se puede decir acerca de la Ley Federal del Trabajo de 1931. Y lo mejor de ella es que ahora descansa en paz."⁷³

La diversidad de criterios nos ayuda a tener una visión más amplia acerca de un objeto de estudio, y en este caso la opinión del Doctor Delgado, nos hace pensar que aún cuando se tuvo logros con la Ley Federal del Trabajo de 1931; logros que podemos hacer consistir en el gran avance obtenido ya con el simple, pero no sencillo, hecho de hacer una legislación federal en materia laboral lo cual, como se puso de manifiesto en el Congreso Constituyente, siempre se había quedado en el olvido.

Por lo que si bien es cierto que se tuvo errores, también lo es que de los mismos se saco provecho para posteriormente hacer las modificaciones

⁷² Cantón Moller, Miguel. Ob. Cit. p. 48 y 49

⁷³ Delgado Moya Rubén. "El Derecho Social del Presente". Ed. Porrúa S.A. México 1977 p. 384

pertinentes a la legislación laboral para adecuarla a la cambiante situación que se daba en nuestro país en esta materia, y que en esencia siguiera cumpliendo con el objetivo para el cual fue creada.

A nuestro muy particular punto de vista, la citada Ley Federal del Trabajo cumplió su finalidad, y la vigencia de la misma es una clara muestra de lo anterior, pues de no haber sido útil en la vida laboral de nuestro país, no hubiera alcanzado casi cuatro décadas de regular las relaciones laborales, periodo que comprende del 18 de agosto de 1931 y hasta el 30 de abril de 1970.

El 1º de mayo de 1970, entró en vigor la nueva Ley Federal del Trabajo, vigente hasta nuestros días y como es lógico, al menos en nuestro sistema de derecho, las leyes no surgen en forma espontánea, por lo que la elaboración, estudio y discusión del proyecto por el cual se crea dicha ley, fue muy anterior a la fecha en que entró en vigor.

Así tenemos que "... desde 1960 el presidente López Mateos había designado una comisión para que preparara un anteproyecto de Ley del Trabajo... se reunieron durante casi dos años, hasta terminar un primer proyecto.

"Al iniciarse 1967, el nuevo presidente de la República, Gustavo Díaz Ordaz, designó una segunda comisión, ... Para los primeros días de 1962 ya se habían concluido los trabajos. De este proyecto, el Ejecutivo envió una copia a todos los sectores interesados para que expresaran su opinión y formularan las observaciones que juzgasen convenientes.

Como era de esperarse la clase patronal objetó y rechazó, a través de sus representantes ante la comisión, lo referente a mejorar las prestaciones de los trabajadores, por lo que en algunos casos, su postura fue totalmente negativa.

Con las observaciones de los trabajadores y empresarios y con las sugerencias recibidas de otros sectores, la comisión redactó el proyecto final, al que hizo preceder de una exposición de motivos. En diciembre de 1968 el Presidente de la República envió a la Cámara de Diputados la iniciativa de Nueva Ley Federal del

Trabajo. Se formaron las comisiones correspondientes de diputados y senadores. Nuevamente desfilaron los representantes de los trabajadores y empresarios a expresar sus observaciones y sugerencias.⁷⁴

A decir de la Cueva, "no es, ni quiere, ni puede ser todo el derecho del trabajo; es solamente una fuerza viva y actuante... tampoco es una obra final, por lo que deberá modificarse en la medida en que lo exija el proceso creciente del progreso nacional."

Una opinión proyectista, que vislumbraba la dinamicidad de cualquier legislación como parte del derecho mismo, y que también reconoce que tiene vida, y por ende tiene movimiento, y debe tener cambios para ajustarse a las nuevas condiciones laborales.

Pero no todos podemos tener una opinión uniforme y nuevamente es el Doctor Delgado, quien se manifiesta en contrario al decir "Esta ley, al igual que su antecedente, es eminentemente burguesa. Por tanto contraria a los intereses de la clase trabajadora.

"En esta ley se habla indistintamente de trabajo y relación laboral, pero el problema que se da en el derecho obrero patronal, en relación a la compraventa de la fuerza de trabajo, queda sin resolver, toda vez que en el caso de la relación laboral, con consentimiento o no de las partes interesadas, esta continúa los pasos que desde un principio le ha marcado el contrato de trabajo, que, como lo hemos dicho, no es otra cosa que un resabio del más puro de los derechos burgueses y, por tanto, atentatorio de los derechos e intereses de las clases milenariamente explotadas."⁷⁵

La opinión de cada jurista es del todo respetable, y la idea recién citada a cargo del doctor Delgado no es la excepción. Esto aun cuando no compartamos su punto de vista, pues cae quizá, en los extremos; aceptamos que todavía la Nueva Ley Federal del Trabajo tiene deficiencias, pero el surgimiento de esta ley no fue

⁷⁴ Lastra cita a de la Cueva Ob. Cit. t. I, p. 56

⁷⁵ Delgado Moya, Ruben. Ob. Cit. p. 388.

para continuar con los problemas no superados por la Ley anterior, sino por el contrario, consideramos que la Nueva Ley Federal del Trabajo vino a superar los logros obtenidos con la anterior.

Aunque parezca reiterativo, una vez más la característica del derecho en torno a su dinamicidad se hace presente, pues cuando entró en vigor la Nueva Ley Federal del Trabajo, y como lo citamos, el Doctor Mario de la Cueva, vaticino acertadamente que "no se trataba de una obra final..." y tal parece que hoy más que nunca, la idea de reformar la actual ley laboral está más latente que nunca y la posibilidad de llevarlo a cabo no esta lejos de la realidad.

En caso de que se llevara a cabo una nueva reforma radical a la legislación laboral, esperamos que esta sea para bien y que con ella se mejoren los logros obtenidos en los proyectos anteriores, para lo cual se deberán escuchar a todos los sectores inmersos en la cuestión laboral en nuestro país y, además, esperemos que los representantes de los trabajadores tengan un verdadero interés por la clase trabajadora y recuerden a los obreros que integraron el Congreso Constituyente para que puedan, sin temor alguno, expresar sus ideas para así obtener y defender los derechos de los trabajadores mexicanos.

2.4 LAS PRESTACIONES DE LEY PARA LOS TRABAJADORES Y SU REGULACIÓN JURÍDICA EN MÉXICO.

El tema relativo a las prestaciones de ley a que tiene derecho los trabajadores lo analizamos en el capítulo anterior (véase página 28 y 34), por lo que en obvio de repeticiones inútiles no ahondaremos al respecto. Por cuanto hace a algunas prestaciones o beneficios que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social en cuestiones de deporte, cultura, y otras prestaciones, será objeto de análisis en un punto por separad al cual nos referiremos más adelante.

Finalmente, las prestaciones de los trabajadores, así como la gran mayoría de sus derechos se encuentran regulados en la Ley Federal del Trabajo y

en la Ley del Seguro Social. Debemos señalar que existen otros ordenamientos diversos.

2.5 EL DESARROLLO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

Los conceptos en torno a la seguridad social tuvimos oportunidad de estudiarlos en el capítulo anterior y como podemos recordar, la primera idea que viene a nuestra mente cuando pensamos en seguridad es la idea de protección, en consecuencia cuando pensamos en seguridad social, invariablemente nuestro pensamiento nos lleva a concebir la idea de una protección por parte del Estado, en las diversas etapas de nuestra vida.

Aun cuando uno de los principales postulados del derecho es el de la igualdad entre todos los individuos, la seguridad social reconoce que, a pesar de los esfuerzos realizados, la anhelada igualdad entre los hombres, no se ha concretado y por lo tanto "no se puede tratar igual a los desiguales"; esto es precisamente lo que busca la seguridad social, primero reconocer que existen desigualdades en una sociedad y segundo proteger a los desiguales. No podemos considerar como igual a un empresario, a un banquero, a un industrial que a un obrero, a pesar de que físicamente tengan las mismas características (dos brazos, dos piernas, etc.). La seguridad social como parte del derecho social, busca equilibrar las desigualdades que hay entre unos y otros miembros de la sociedad.

En nuestro país, las cuestiones sobre seguridad social se dieron con mayor auge en la época pre-revolucionaria, pues como vimos, en diversos estados de la República se dictaron leyes en materia del trabajo y seguridad social.

Por otro lado, en el año de 1929, como también pudimos ver, se reformó la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, a efecto de otorgar al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia del trabajo, ordenando también la creación del seguro social obligatorio, situación que no pudo darse por la renuncia del Presidente Ing. Pascual Ortiz Rubio.

El primer proyecto de ley del Seguro Social, estuvo a cargo del Presidente Lázaro Cárdenas cuando "...el 27 de diciembre de 1938 turnó al Congreso de la Unión un proyecto de Ley del Seguro Social, contemplando la creación de un organismo descentralizado con el nombre de Instituto de Seguros Sociales, pero, sin embargo, desgraciadamente no llegó a su cometido, aduciendo el Congreso que se necesitaba un proyecto de ley más completo...

"En el año de 1942, la Comisión Técnica encargada del proyecto de ley analizó el anteproyecto elaborado por la Secretaría del Trabajo y fue presentado a la Oficina internacional del Trabajo y a la Conferencia Interamericana de Seguridad Social celebrada en Santiago de Chile, dando opinión favorable. El proyecto es enviado al Congreso de la Unión y por fin, es aprobado como ley, según el decreto del 28 de diciembre de 1942... la Ley del Seguro Social, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943, así como la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social."⁷⁶

Es indudable que no podemos concebir a la Seguridad Social en nuestro país únicamente como el Instituto Mexicano del Seguro Social, pues este solo es un instrumento del cual se vale el estado para lograr los fines que persigue la referida rama del derecho.

Es por ello que "en 1959, se reforma dicha ley y se promulga la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, dando origen al ISSSTE."⁷⁷

La evolución de la seguridad social y sus instituciones se ha caracterizado por la consolidación y ampliación de su cobertura, así como por la incorporación de nuevos beneficios y prestaciones. Además de la creación del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) que se ocupa de algunas prestaciones en materia de seguridad social.

⁷⁶ Murueta Sánchez, Alfredo "Cien preguntas y respuestas sobre el seguro social". 2ª ed. Ed. PAC. México 1991. pp. 6 y 7

⁷⁷ Miranda Valenzuela, Patricio y Juan Noriega Granados. Ob. Cit. p. 5

Sin embargo la necesidad de buscar nuevas alternativas que contribuyeran a actualizar y modernizar el sistema de seguridad social y al mismo tiempo, resolvieran los problemas de financiamiento que presentaba el Instituto Mexicano del Seguro Social, dieron origen en 1996 a un nuevo Sistema de Pensiones basado en la Capitalización Individual.

2.6 ¿QUÉ ES EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL?

La seguridad social como hemos venido estudiando, comenzó como una necesidad de protección para los trabajadores; inició como una seguridad social laboral, es decir aplicada al conjunto de individuos que desempeñan una actividad productiva, encargada de dar a los trabajadores los elementos de previsión social. De ahí la estrecha relación con el derecho del trabajo.

Amén de lo anterior, cabe señalar que la seguridad social como tal ha rebasado ya los puntos fundamentales del derecho del trabajo, esto debido a una creciente tendencia emancipadora, la cual en estos días es ya una completa realidad. Pero las razones de la separación (más no ruptura) del derecho del trabajo se pueden resumir de la siguiente forma:

*a) En orden a los sujetos protegidos, los sistemas de previsión social consideran como tales a los trabajadores, reconociéndoles un derecho a la protección en la medida que con su actividad laboral han aportado un esfuerzo útil a la sociedad;... Los sistemas de seguridad social, en cambio, protegen a los individuos en cuanto miembros de la colectividad, con independencia de su actividad profesional;...

*b) En orden a la protección, los sistemas de previsión social persiguen con ella garantizar el salario de los trabajadores, previniendo la posibilidad de que por diversos riesgos aquél pueda perderse, las prestaciones entonces se conciben como remuneración indirecta del trabajo, <salario diferido> o, en su caso,

sobresalario familiar. Los sistemas de seguridad social, por su misma amplitud subjetiva, persiguen liberar al hombre de la necesidad, lo cual implica que tienden a garantizar un nivel de subsistencia uniforme independiente de los ingresos profesionales...; las prestaciones entonces adoptan un carácter asistencial que poco o nada tienen que ver con el salario.

"c) En orden a la financiación, los sistemas de previsión social la hacen gravitar principalmente sobre cotizaciones de empresarios y trabajadores, como reducida solidaridad profesional, y en conexión con los salarios; solo hay derecho a la prestación, en consecuencia, si se ha cotizado en cuanto y durante el tiempo suficiente como para capitalizar un fondo con el que sufragar las prestaciones... Los sistemas de seguridad social, en cambio, ponen en movimiento una solidaridad general y profesional, haciendo financiar la protección mediante impuestos comunes y especiales, englobados en los presupuestos generales y detraídos de los propios interesados...

"d) En orden a la gestión, por último, la propia técnica de los sistemas de previsión social, heredada de los seguros privados, permite pluralidad de entes, tantos como riesgos, y sus relaciones asegurativas con los asegurados; la gestión entonces queda organizada como empresa de seguros con los propios principios de estos. Los sistemas de seguridad social, por el contrario, superan las técnicas asegurativas jurídico-privadas y confían la gestión unitariamente al Estado o a un ente instrumental; la gestión entonces y el sistema en su conjunto aparecen como un servicio público.

"La contraposición de rasgos característicos.. significa,... la confrontación profunda de los centros esenciales de cada sistema. El primero de ellos irradia sobre ámbitos exclusivamente laborales y profesionales, de cuyas instituciones se nutre, ciñéndose sobre una seguridad social laboralizada. El segundo, en cambio, se proyecta hacia ámbitos extraprofesionales, con categorías propias y distintas de las laborales, promoviendo una seguridad social deslaboralizada." 78

⁷⁸ Almansa Pastor, José M. "Derecho de la Seguridad Social" 7ª ed. Ed. Tecnos. España 1991. p. 66

Como se puede apreciar, la tendencia observada en la doctrina, desde hace algunos años, es con marcado objetivo de considerar a la seguridad social como una rama más del Derecho y no ser ya parte del Derecho del Trabajo.

Cabe señalar que las razones de separación entre estas dos ramas de la ciencia jurídica que recién citamos, efectivamente diferencian a la Seguridad Social del Derecho del Trabajo, sin embargo estas características, al menos en nuestro país, no se han dado del todo, lo que de ninguna manera significa que no se considere ya a la seguridad social como una rama más del Derecho.

Aunque debemos decir que dicho proceso no es espontáneo ni mucho menos, pues en ese ínter, los teóricos de la materia se pronunciaron inclusive en considerar a la seguridad social como parte de otras ramas del derecho, por la estrecha vinculación que guarda con ramas como el Derecho Fiscal, la Economía Política, e incluso, el Derecho Constitucional.

Aun así, la mayoría de la doctrina se ha pronunciado por la autonomía de la seguridad social, por lo que en la actualidad es ya considerada como una rama más del Derecho, que al igual que cualquier otra rama de esta ciencia, se interrelacionan entre si, pero esto no implica que deba ser parte de alguna de ellas.

Amén de lo anterior, no podemos dejar a un lado la ineludible realidad de que la seguridad social, con todo y que es ya una rama independiente en la ciencia del derecho, su origen radica en los postulados del derecho del trabajo, lo cual no significa que toda la seguridad social se encuentre integrada en el derecho del trabajo, pues precisamente la autonomía de la seguridad social fue posible debido a que supero los principios básicos del derecho del trabajo. Aun así tampoco podemos decir que, una vez que se trata de una rama independiente del derecho, haya quedado totalmente excluida del derecho del trabajo, pues la seguridad social representa la evolución del mismo. Finalmente solo restar considerar que en parte la seguridad social sigue conectada al derecho del trabajo y en parte es totalmente ajena.

Decimos que la seguridad social ha superado los postulados del derecho del trabajo, pues en éste último las medidas de previsión social solo cubrían a un determinado grupo que es el de los trabajadores, en ejercicio de su labor, en cambio, la seguridad social pretende proteger desde los trabajadores de una fábrica, hasta las amas de casa.

En conclusión, la seguridad social tiene sus inicios en los sistemas de previsión social establecidos por el derecho del trabajo. Hoy en día los postulados del derecho laboral han sido superados por los aspectos que cubre la seguridad social, por lo que podemos hablar ya de un derecho de la seguridad social, el cual "sería el conjunto de normas y principios que ordena ese instrumento estatal específico protector de las necesidades sociales y, especialmente, las relaciones jurídicas a que da lugar." ⁷⁹

En nuestra humilde opinión, el derecho de la seguridad social es el conjunto de normas tendientes a tutelar los derechos elementales de los miembros de la sociedad, a través de órganos descentralizados cuya finalidad sea brindar los servicios de seguridad social.

En nuestro país, la seguridad social, ya en la práctica se imparte básicamente por "cuatro organismos públicos descentralizados, creados por leyes emanadas del Congreso de la Unión, entes con personalidad jurídica, patrimonio propio y autarquía – esto es, poder de decisión y autogobierno –, que en su respectivo ámbito de competencia cubren las contingencias y proporcionan los servicios en las formas y condiciones previstas en su régimen legal.

Las Instituciones de seguridad social... son las siguientes:

1. El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS);
2. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE);

⁷⁹ Ob. Cit. p. 84

3. El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT); y,
4. El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM). * ⁸⁰

El estudio pormenorizado de las características de cada una de las citadas instituciones de seguridad social resultaría por demás excesivo pues en este momento solo nos referimos a ellas, como un punto en el desarrollo de la seguridad social en nuestro país, y como instrumentos para lograr la finalidad de la seguridad social.

Hecha la aclaración que antecede, podemos afirmar que en nuestro país, la evolución de la seguridad social no se ha detenido, puesto que se han venido realizando reformas legislativas tendientes a cambiar algunos aspectos de las diferentes instituciones de seguridad social.

2.7 EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL: ÓRGANO ENCARGADO DE LA ATENCIÓN DE ALGUNAS PRESTACIONES DE LOS TRABAJADORES.

El Instituto Mexicano del Seguro Social es el encargado—en nuestro país— de llevar a cabo los programas de seguridad social que se crean. Y en ese afán de brindar prestaciones de carácter social a la clase trabajadora, “en 1956 el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) creó las casas de la asegurada, dando lugar a las prestaciones no consideradas en la ley original de 1943, al incluir acciones de medicina preventiva, educación y recreación. Poco más tarde surgen los centros de adiestramiento técnico... el IMSS se enfrentó en 1960 a la solución del problema de la vivienda, lo que dio lugar a una nueva prestación que no figuraba en la ley: la construcción de conjuntos habitacionales, con un enfoque integral que incluye todos los servicios sociales... también en esa década el IMSS decidió ampliar las prestaciones para sus afiliados y abarcó los ámbitos cultural, recreativo y

⁸⁰ Ruíz Moreno Guillermo Angel. Ob. Cit. p. 5 y 6

deportivo. En el primero construye una amplia red de teatros y cines, y en los otros dos, instalaciones deportivas y el Centro Vacacional de Oaxtepec, Morelos."

"en 1973 se expidió una nueva Ley del Seguro Social, que establece como finalidades de la seguridad social los siguientes postulados: "fomentar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios necesarios para el bienestar individual y colectivo..."

"En resumen, las finalidades básicas de las prestaciones sociales en México, que conforman el concepto de seguridad social integral, se proponen: I) bienestar general de la familia, por medio de la elevación de niveles de vida; II) formación de buenos hábitos y la adquisición de conocimientos que permitan a todos los miembros de la familia conservar la salud física y mental; III) aplicación adecuada del presupuesto familiar: alimentación, vivienda, vestido, etcétera; IV) protección del salario del asegurado mediante tiendas, farmacias y velatorios a precios bajos; V) principios y practicas relacionadas con el desarrollo de la educación del niño; VI) interés por la recreación y por la correcta utilización del tiempo libre; VII) práctica deportiva, como parte de la medicina preventiva; VIII) extensión cultural y desarrollo de la capacidad creadora, el disfrute de la bellas artes y el fomento del ocio recreativo; IX) la aplicación practica de los conocimientos adquiridos en actividades lucrativas; X) proyecciones de la vida familiar hacia la comunidad para lograr una conciencia colectiva dirigida al bienestar social; XI) solidaridad y promoción de la seguridad social en relación con el bienestar de la comunidad

"Como se puede ver, las prestaciones sociales fueron producto de tres circunstancias: la necesidad de elevar las condiciones de vida de los asegurados y sus familias; la eficacia alcanzada por otros servicios sociales, que fue el caso del ámbito educativo, y la adopción en México de la concepción universal respecto a la salud, no solo como la ausencia de enfermedad, dolencia o invalidez, sino como el goce pleno del bienestar físico, mental y social."⁸¹

⁸¹ Gallaga García, Roberto. Ob. Cit. p. 78 y sigs.

Concretamente, "las prestaciones sociales que otorga el IMSS se clasifican en dos grandes rubros: I) prestaciones enfocadas hacia el desarrollo individual y el bienestar familiar y comunitario; en este rubro se ordenan los programas de: guarderías, bienestar y desarrollo familiar, atención a pensionados y jubilados, actividades deportivas, y centros recreativos (vacacionales), y II) prestaciones que apoyan directamente los procesos productivos y la economía familiar, que en este caso se agrupan en los siguientes programas: tiendas, velatorios y actividades culturales y artísticas.

Las prestaciones que otorga el IMSS, son más amplias de lo que el propio Constituyente lo hubiera imaginado, sin embargo, los tiempos actuales marcan un panorama muy negro tanto para el propio IMSS, como en general, para toda la seguridad social pues en virtud a las constantes crisis que han afectado la economía nacional de nuestro país, no solo el IMSS sino todas las instituciones de seguridad social se enfrentan con el grave problema de continuar desempeñando sus funciones a pesar de las restricciones financieras de que son objeto, y esto además de que también deben mantener el nivel de calidad de los servicios prestados, aunado a la constante incremento de demanda en cuanto a dichos servicios.

Todos estos elementos han motivado que, actualmente se piense en la reducción de las prestaciones sociales, e incluso la desaparición total, lo cual es cuestionable, porque, como se dejó apuntado la seguridad social es, incluso, reguladora de las relaciones entre los sectores más grandes de la población, esto es, entre trabajadores y patrones, por lo que cualquier menoscabo en los derechos de los primeros, bajo el argumento que se le pretenda dar, puede llegar a constituir un grave problema no solo económico, sino incluso político y social pues se esta atacando directamente los principios del derecho del trabajo, así como también las garantías consagrada en la Constitución, en beneficio de la clase trabajadora.

La discusión y solución que al respecto se le pueda dar, debe ser motivo primero, de un análisis profundo, pues la dimensión del problema es inimaginable, y una correcta solución redundará en estabilidad en todos los sectores, ya que si bien es cierto que el IMSS tiene multitud de deficiencias, también los es,

que no por ello se debe pensar en desaparecer todo lo concerniente a la seguridad social.

2.8 LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

La sociedad creadora de la primera constitución que reconoce los derechos sociales del hombre, no fue capaz de continuar la obra y tuvo que pasar más de una década para que se legislara en materia de seguridad social. Los primeros movimientos se dieron en el año de 1929, cuando se reformó la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, a efecto de otorgar al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia del trabajo, ordenando también la creación del seguro social obligatorio, situación que no pudo darse por la renuncia del Presidente Ing. Pascual Ortiz Rubio.

El primer proyecto de ley del Seguro Social, estuvo a cargo del Presidente Lázaro Cárdenas cuando "...el 27 de diciembre de 1938 turnó al Congreso de la Unión un proyecto de Ley del Seguro Social, contemplando la creación de un organismo descentralizado con el nombre de Instituto de Seguros Sociales, pero, sin embargo, desgraciadamente no llegó a su cometido, aduciendo el Congreso que se necesitaba un proyecto de ley más completo...

En el año de 1942, la Comisión Técnica encargada del proyecto de ley analizó el anteproyecto elaborado por la Secretaría del Trabajo y fue presentado a la Oficina internacional del Trabajo y a la Conferencia Interamericana de Seguridad Social celebrada en Santiago de Chile, dando opinión favorable. El proyecto es enviado al Congreso de la Unión y por fin, es aprobado como ley, según el decreto del 28 de diciembre de 1942... la Ley del Seguro Social, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943, así como la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Esta ley fue derogada por la de 1973 y después de esta última fecha, la más importante reforma en materia de seguridad social es la que se llevó a cabo a

finales de 1965, por la cual se derogó la Ley del Seguro Social del doce de marzo de 1973, creándose la Nueva Ley del Seguro Social, en la cual se modificaron radicalmente los sistemas de ahorro para el retiro de los trabajadores, dando pauta a situaciones de hecho y de derecho que vinieron a alarmar a la población de nuestro país y que analizaremos más adelante, pues de una pensión eminentemente gubernamental se pasó un sistema de ahorro individual, cuyas ventajas y desventajas pretendemos poner a consideración del lector.

La citada reforma será estudiada con mayor amplitud en el capítulo siguiente, por ahora solo nos referimos a ella, como el punto de partida para cambiar los esquemas tradicionales de la seguridad social en nuestro país.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

CAPITULO III

ANTECEDENTES LEGALES DE LAS AFORES

3.1 MEXICO: PRECURSOR DEL DERECHO SOCIAL DEL TRABAJO.

El derecho del Trabajo, según vimos, surge por la desigualdad predominante en las relaciones de trabajo, imperantes en nuestro país a principios del siglo pasado. Sin embargo la naciente rama del derecho se encuentra fuera de los contextos tradicionales de clasificación del derecho puesto que el derecho privado se refiere al interés del individuo, mientras que el derecho público trata de la organización del Estado; entonces donde se ubica a la nueva rama del derecho que protege específicamente a la comunidad obrera y a los elementos débiles, con tendencia reivindicadora. Se ubica dentro de una nueva clasificación que se denominaría más tarde el derecho social.

Para poder entender el porque el Derecho del Trabajo se ubica como un derecho eminentemente social, primero debemos considerar que "...en su concepción general, el derecho social es el conjunto de normas tutelares de la sociedad y de sus grupos débiles, establecidas en las constituciones modernas y en sus leyes orgánicas. Es, en suma, el complejo de derechos a la educación y a la cultura, al trabajo, a la tierra, a la asistencia, a la seguridad social, etc., que no encajan ni en el derecho público ni en el privado... tiene un alcance mayor por tratarse de una nueva forma estilística del derecho, cuya idea central se inspira no en la igualdad de las personas, sino en la nivelación de las desigualdades que entre ellas existen; la igualdad deja de ser punto de partida del derecho para convertirse en meta o aspiración del orden jurídico, en función de proteger a los débiles frente a los fuertes...

"El derecho social es el conjunto de principios, instituciones y normas que en función de integración protegen, tutela y reivindican a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles."⁴²

El derecho social se compone de normas económicas, de trabajo, agrarias, cooperativas, familiares, inquilinarias, educativas y culturales, asistenciales, de seguridad social, inclusive los derechos de los clientes de las grandes

⁴² Truba Urbina, Alberto. "La primera Constitución Político-Social del mundo". Ed. Porrúa México 1971. p. 19.

compañías, del peatón y en general de los débiles, cuando se consignan en textos de la ley. Estos preceptos constituyen nuevas disciplinas, inconfundibles con las normas del derecho público y del privado.

El derecho social no puede ser considerado como una palabra y nada más que una palabra, por el contrario es una necesidad y una realidad jurídica que tiene como meta colocar en un mismo plano de igualdad a los débiles frente a los poderosos: al obrero frente al patrono, al campesino frente al latifundista, al hijo frente al padre que lo abandona, a la mujer frente al marido, al subsidio frente al Estado, etcétera. Pero el derecho social obrero, agrario y de la seguridad social tienen una alta jerarquía cuando se estatuye en la Constitución.

A principios del siglo XX, la primera revolución en el mundo que rompió las fórmulas del pasado fue la mexicana, cuyos postulados de reformas sociales se plasman en la Constitución de 1917, impulsando al Estado la obligación de intervenir en la vida económica del país y de reivindicar a los grupos humanos de obreros y campesinos.

El derecho social positivo se estructura a nivel mundial, a partir de la primera guerra mundial, sin embargo, corresponde a la Constitución mexicana de 1917 la antelación en su establecimiento. México es el primer país en el mundo entero en consignar los derechos sociales dentro del texto de su ley máxima, la Constitución de 1917, resultado de un movimiento armado, aspiración profunda de las clases tradicionalmente oprimidas.

La revolución mexicana no sólo se preocupó por el hombre abstracto, sino que también antes que otras, estructuró nuevas normas sociales para tutelar y reivindicar al hombre como integrante de grupos humanos, de masas, de económicamente débiles, consignando derechos y garantías para el hombre nuevo, para el hombre social, para obreros y campesinos. La revolución mexicana es fuente de la Constitución de 1917, que resultó ser la primera en consignar no solo garantías individuales, sino también garantías sociales en beneficio exclusivo de obreros y campesinos.

Posteriormente Rusia en 1918, formuló la declaración de derechos del pueblo trabajador y explotado, la Constitución Alemana en 1919, la Constitución Española en 1931, algunas constituciones de América, la última constitución rusa en 1936. Las nuevas constituciones (la francesa de 1946, la italiana de 1948, la argentina de 1949, etc.) han seguido los lineamientos de las anteriores con el propósito de proteger a los débiles frente a los poderosos, ya que solo la mexicana contiene normas reivindicatorias, así como el derecho a la revolución proletaria. Por esto, el derecho social es una necesidad y una realidad jurídica que nadie puede discutir en esta hora en que el constitucionalismo social se ha impuesto, estimulado a la democracia bajo el signo de la libertad y de la justicia social, para la transformación de las estructuras económicas.

3.2 ANTECEDENTES DE LAS AFORES EN AMERICA LATINA.

El siglo XX ha visto el surgimiento y desarrollo de grandes acontecimientos políticos, económicos y sociales. Y es en este último punto en el que podemos notar avances a pasos agigantados, pues como mencionamos en el capítulo anterior, a principios de siglo los reclamos de la clase trabajadora surgieron, y, manifestándose a través de las armas, lograron que sus voces fueran escuchadas pero sobretodo que sus derechos finalmente se reconocieran en nuestra Carta Magna.

Los primeros pasos en materia de seguridad social ya se habían dado en nuestro país, y aunque tuvieron que pasar varias décadas para poder concretar lo preceptuado por nuestra Constitución, finalmente se logro crear un instrumento fundamental para que el Estado pudiera cumplir con sus obligaciones de bienestar social.

Sin embargo, ahora que finaliza el siglo XX, vemos con tristeza que el problema de la seguridad social no se ha podido resolver. No ha sido posible instrumentar los mecanismos adecuados que proporcionen seguridad de ingreso, de educación y de salud, a los estratos de ingreso económico más bajo de la población.

Lamentablemente esto ocurre no solo en nuestro país, sino en la gran mayoría de los países latinoamericanos, los cuales atraviesan por diversas e incluso repetidas crisis económicas, sociales y algunos más también enfrentan crisis políticas que significan un obstáculo más en la solución de las dos primeras. Y es que, a pesar de los esfuerzos realizados (cambios de modelos económicos, modelos de desarrollo social, etc.), la duración de las crisis económicas no ha sido de uno o dos años, sino por el contrario hay generaciones que hemos vivido permanentemente en crisis, la cual se agrava y se complica cada vez más, y únicamente mantenemos la esperanza de que ahora si se inicie el camino correcto, el camino de transición para una solución a la crisis ya tan prolongada .

Las crisis en general (económicas, sociales) no son lo único que tienen en común los países de la América Latina, sino que en la gran mayoría de ellos existe una enorme diferencia entre los índices de natalidad y mortandad; el aumento en la esperanza de vida; la esperanza de empleo es extremadamente baja; y sobretodo, el paso del tiempo y los errores de cada país han puesto de manifiesto la necesidad de realizar reformas de fondo, en busca de nuevos equilibrios, sobre todo financieros para las instituciones de seguridad social.

Es cierto que los países latinoamericanos han atravesado y atraviesan por diferentes situaciones económicas originadas por las diversas crisis que han tenido que enfrentar. Sin embargo los rezagos en materia de seguridad social se ven ampliados por situaciones que se dan y atacan directamente a las instituciones encargadas de la seguridad social en un país.

Es muy frecuente ver que el Estado otorga grandes subsidios a las instituciones, como consecuencia de que las contribuciones que se hacen resultan insuficientes, o bien dichos ingresos se utilizan para cubrir áreas distintas al ramo de las pensiones o jubilaciones (como es el caso de nuestro país en donde además de recibir subsidios del gobierno federal, las aportaciones realizadas al Instituto Mexicano del Seguro Social se han utilizado frecuentemente para cubrir los crecientes gastos de otras ramas como la de atención médica, etc.); por otro lado la injusticia en las pensiones otorgadas es un factor común en la América Latina, aun cuando rotundamente se afirme lo contrario, y, además, la pensión otorgada al no

sufrir adecuaciones o incrementos reales por encima del índice nacional de precios al consumidor, es presa fácil de las frecuentes devaluaciones y procesos inflacionarios que trae consigo una crisis económica; no menos frecuente en la instituciones de seguridad social de esta región, es el alto índice de evasión en el pago de la cuotas, un problema derivado, generalmente, de una "solución" previa consistente en el incremento de cuotas para sanar las débiles finanzas que acarrear las instituciones encargadas de la seguridad social.

Pareciera que hasta el momento nos hemos referido exclusivamente a nuestro país, sin embargo no es así, estas características se dan (en mayor o menor medida) en todo el continente, incluyendo economías "sólidas" como la de los Estados Unidos de Norteamérica o la de Canadá.

Ante éste sin número de problemas por los que atraviesan las instituciones de seguridad social en toda la región, es que, comienza en América Latina una tendencia reformadora en materia de seguridad social, cuya finalidad es la implantación de los sistemas de capitalización individual. "Las primeras experiencias se dan en Chile (1981) y se extienden a Perú (1993), Argentina (1994), Uruguay (1996) y México (1997)."⁸³ Aunque hay otros autores que analizan a los países latinoamericanos que están iniciando un proceso de reformas de jubilación, y los dividen en cinco grupos:

- "Chile, donde el proceso el proceso de reforma viene desde 1981 y un cierto récord ha sido establecido.
- Reformadores de segunda generación, donde el programa ha sido aprobado por el cuerpo legislativo y ya está encaminado: Argentina, Colombia, Perú y Uruguay.
- Aquellos en que la decisión de hacer reformas ha sido tomada a nivel ejecutivo, y el cuerpo legislativo está considerando la legislación correspondiente – México y Bolivia son los principales ejemplos.
- Aquellos en que la reforma está siendo o ha sido seriamente considerada, pero aún no se ha tomado una decisión firme para proceder. Este grupo incluye a Brasil, El Salvador, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Ecuador.

⁸³ Miranda Valenzuela, Patricio y Noriega granados, Juan. Ob. Cit. p. 8

- Aquellos en que la reforma apenas se vislumbra en la agenda política como Guatemala, Panamá, Paraguay.⁸⁴

Se puede observar que existe una verdadera tendencia reformadora en toda la América Latina, consecuencia principalmente, de las circunstancias que prevalecen en la región, pero también, de las "recomendaciones" hechas por los organismos internacionales. Aunque debemos aclarar que en el caso de Chile, la reforma ya tiene cerca de dos décadas, y por lo que hace a nuestro país, el sistema ya ha sido implantado.

La especulación existente al respecto ha creado un clima de incertidumbre puesto que las bases sobre las cuales se ha implantado o se pretende implantar el nuevo sistema de pensiones en cada uno de los mencionados países parece frágil para garantizar la viabilidad del nuevo sistema en un largo plazo. Y, por otro lado están las condiciones de democracia existentes en cada uno de estos países, pues no hay que olvidar que el sistema de capitalización individual chileno, fue implantado bajo una dictadura militar, y en los países con régimen democrático será un reto más para la democracia el implantar el nuevo sistema de pensiones, pero sobretodo la respuesta que la sociedad dé a dicho acto.

LA REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO DE 1981.

Hablando de seguridad social, Chile fue la primera nación de América Latina en hacer una legislación sobre la materia, esto en el año de 1924, dando lugar a la creación de las cajas de seguro obrero que tenían como finalidad otorgar beneficios de atención médica, subsidios por enfermedad y pensiones, éstas formas de aseguramiento se dividieron por empleos, constituyéndose tres grandes grupos que fueron los empleados manuales, los asalariados y los empleados públicos, aun cuando existieron otros grupos para categorías más específicas.

⁸⁴ Ruiz Durán, Clemente. "Sistemas de Seguridad Social en el siglo XXI". Edit. Diana. México 1997. pp 57 y 58

Es lógico pensar que todos los sistemas de seguridad social (y específicamente en materia de pensiones), tienen un inicio muy prometedor, debido a que comienzan sin pasivos, con un creciente número de trabajadores que aportan dinero a través de cotizaciones, y, prácticamente en materia de pensiones no hay egresos, y cuando comienzan a otorgarse las primeras pensiones, no representan una cantidad considerable. Los problemas financieros surgen después de varias generaciones, cuando se presentan las situaciones a que nos hemos referido en líneas anteriores.

Así como inevitablemente surgen los problemas financieros en materia de seguridad, también, en forma invariable, se han presentado intentos reformadores para solucionar dichos problemas y como ejemplo en el caso de Chile podemos citar "... el D. L. 2448 de 1979, estableció un sistema uniforme de pensiones por vejez. Anteriormente los empleados públicos y particulares podían jubilarse con 30 o 35 años de servicio, sin importar la edad. A partir de este decreto fueron suprimidas las pensiones por antigüedad, estableciéndose un límite de edad tanto para empleados como para obreros: 65 años en el caso de los hombres y 60 en el caso de las mujeres. Esto constituyó el fin de una discriminación negativa hacia los obreros."⁸⁵

Desafortunadamente intentos como éste y otros anteriores que por razones de espacio no podemos citar, no fueron suficientes. Era necesario un cambio más radical en materia de pensiones, por lo que en mayo de 1981 se estableció un nuevo sistema de pensiones cuya base era la capitalización individual, administrada por instituciones privadas con fines de lucro.

El cambio se debió a la decisión del gobierno militar de extrema derecha, quien visualizando la crisis económica del país y el negro futuro que había en perspectiva, optó por la propuesta de romper con lo tradicional para crear un autofinanciable esquema de pensiones, viable y factible, que en forma paralela coadyuvara a que la macro-economía chilena recibiera los beneficios que trae consigo el ahorro interno logrado obligatoriamente.

⁸⁵ Ob. Cit. P. 132

Todo ello se consiguió separando el sistema de pensiones, de los sistemas de servicios médicos y el de prestaciones sociales, permitiendo que éstos los siguiera manejando el Estado a través de sus instituciones de seguridad social creadas al efecto, sin perjuicio de que el interesado pudiese optar por recibirlas de instituciones privadas, pero confiando el manejo de los recursos económicos a verdaderos expertos financieros, creándose especialmente para ello las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) chilenas, ideándose así el modelo previsional de capitalización individual, que está llamado a sustituir al modelo de reparto.

En el singular esquema del seguro social de Chile, no obstante el manejo privado de los recursos económicos para el pago de pensiones, no se rompe de manera tajante con la tradición del derecho de la seguridad social, pues sigue el Estado legalmente obligado a brindar prestaciones básicas a los asegurados, convirtiéndose éste de alguna manera en garante de que las prestaciones económicas y pensiones se brinden cabal y oportunamente a los derechohabientes.

Las Administradoras de Fondos de Pensiones, vinieron a cambiar el rumbo nacional de Chile. Si bien fue un brusco viraje a la seguridad social tradicionalmente aceptada el cambio que lograron ha trascendido al mundo, en modo tal que los nombres de algunas de las Administradoras chilenas más importantes ha trascendido en muchos lugares del continente y del resto del mundo (algunas de ellas como Santa María, Habitat, tienen presencia en nuestro país), con independencia de su porcentaje de afiliados o el de participación en el universo de pensiones.

En materia de números, debemos decir que durante los primeros catorce años de funcionamiento de las Administradoras de Fondos de Pensiones en Chile, estas lograron una rentabilidad extraordinariamente alta llegando a un promedio del 13% de rendimiento real, según las cifras emitidas por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones. Este porcentaje es únicamente en cuanto a los primeros catorce años de funcionamiento de las administradoras, ya que en 1995 las Administradoras obtuvieron una rentabilidad negativa del 2.5% debido a una caída en la Bolsa de Valores de Santiago y en

particular a la baja de las acciones del sector eléctrico en que se encontraban invertidos importantes recursos de las Administradoras de Fondos de Pensiones.

Los impresionantes resultados que obtuvieron las Administradoras de Fondos de Pensiones en sus primeros años, en gran medida estuvieron asociados a factores circunstanciales como la crisis sufrida en los comienzos de la década de los ochenta y la fuerte alza de precios de las acciones en que invirtieron, a partir de los noventa, aunque debemos aclarar que esta alza de precios fue originada por las mismas compras realizadas por las Administradoras.

Respecto a estas ganancias, hay quienes opinan que "... no podrán repetirse en el futuro, porque se deben invertir enormes y crecientes sumas de dinero que difícilmente encuentran espacios para obtener buenas rentabilidades. Téngase en cuenta que en julio de 1995 los activos de los fondos de pensiones llegaban a 25,997 millones de dólares, equivalentes a más de 40% del PGB (Producto Geográfico Bruto). Se estima que hacia el año 2000 los fondos representarán 80% del PGB."⁸⁸

Podemos concluir que el modelo chileno de pensiones, como toda innovación, no es perfecto y así como da números alentadores con ganancias impresionantes, también vemos que ha sufrido momentos en que tienen una rentabilidad negativa, por lo que aún este modelo, tiene sus riesgos, (las tendencias en las Bolsas de Valores no son ni pueden ser predecibles) y aun cuando poco se ha dicho al respecto en nuestro país, debemos ser cautelosos.

EL SISTEMA DE PENSIONES EN ARGENTINA

Aun cuando existe un espacio de tiempo un tanto amplio entre la reforma al sistema de pensiones chileno en 1981 y la reforma que se genera en Argentina en 1994, podemos considerar que Argentina es también uno de los países pioneros en la construcción de los nuevos sistemas previsionales en América Latina,

⁸⁸ Ob. Cit. p. 137

aunque con rasgos particulares que lo hacen merecedor de una especial atención al respecto.

La aparición y desarrollo de las instituciones de Seguridad Social en Argentina se explica en primer término por la tendencia internacional de crear una legislación en materia de seguridad social que, como se dijo antes, comenzó en Chile en 1924; y en segundo término, podemos resaltar el impulso que da la iniciativa estatal, particularmente desde mediados de la década de los cuarenta cuando el gobierno del general Perón acelera la expansión de la cobertura del sistema de previsión social, a tal grado que a mediados de la década de los cincuenta la totalidad de la población económicamente activa quedó cubierta legalmente. En esa misma década se abandonó el original sistema de capitalización colectiva y los excedentes obtenidos inicialmente se derivaron hacia otros fines como la construcción de viviendas.

En 1967 se estableció la estructura que perduró hasta la reciente reforma de 1994. Las trece Cajas Previsionales existentes se reagruparon en solo tres que se constituían por: trabajadores autónomos, dependientes del Estado y dependientes del sector privado; se creó la Secretaría de Seguridad Social como órgano de conducción y supervisión del sistema y la Dirección Nacional de Recaudación Previsional como ente recaudador; se modificaron y unificaron los requisitos de acceso aunque la normatividad general excluyó a los miembros de las Fuerzas Armadas, de Defensa y Seguridad, así como a los empleados de las administraciones provinciales y municipales, quienes desarrollaron su propio sistema; se permitió el funcionamiento de regímenes diferenciales, con menores límites de edad y aportes para tareas consideradas como causantes de envejecimiento o agotamiento prematuro y de regímenes especiales en general para funcionarios de los poderes públicos.

El sistema de protección social se terminó de construir en 1971 con la creación del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, la cual es, sin duda, la obra social más grande de Argentina ya que cubre a todos los beneficiarios del Sistema Nacional de Previsión Social y a su grupo familiar.

El Sistema Nacional de Previsión Social bajo la política social que se creó y manejo, no podía y no pudo resistir mucho tiempo y tan solo dos décadas más tarde, en los sesenta ya mostró déficit. Para la década de los setenta la dinámica expansiva del gasto se potenció, primero con el retorno del peronismo (1973-75) inmerso en una política de total descontrol del gasto, lo cual llevó a Argentina a una cuasi-hiperinflación, después, con la dictadura militar (1976-83), que otorgó discrecionalidad a la Secretaría de Seguridad Social para determinar los haberes mínimos por encima de lo establecido legalmente y amplió su poder como negociador político con las organizaciones sindicales los prestadores de servicios en salud y las asociaciones de jubilados y pensionados.

Por si esto fuese poco, en octubre de 1980 se eliminó la contribución del empleador al Sistema Nacional de Previsión Social y al Fondo Nacional de la Vivienda; los recursos que se dejaron de obtener por este conducto fueron reemplazados por una transferencia desde la recaudación del Impuesto al Valor Agregado, para lo cual se amplió su base impositiva y se elevaron las tasas y dado que el Impuesto al Valor Agregado es coparticipativo con las provincias, con esta medida se federalizó el problema previsional. Los resultados eran de esperarse, en 1983 la recaudación global por concepto de Impuesto al Valor agregado era 22% inferior a la de 1979.

En diciembre de 1983, Raúl Alfonsín reimplantó la contribución patronal con una cuota menor a la vigente al momento de su derogación. En noviembre de 1985 se transfirieron tres puntos porcentuales del impuesto sobre la nómina salarial destinados al programa de asignaciones familiares. Con esto se inicia una estrategia que privilegia el ajuste financiero entre las propias políticas sociales y no entre las políticas sociales y otras finalidades. Sin embargo el sistema no logró recuperar los niveles de autofinanciamiento de finales de la década de los setenta y continuó reclamando fondos de la Tesorería General e incluso asistencia desde el Banco Central.

A fines de 1986 se declaró el "estado de emergencia previsional" y se suspendió temporalmente la aplicación del método legalmente establecido para el cálculo del haber mínimo. En julio de 1987 se estableció un sistema de

reconocimiento de deudas previsionales condicionado a que los beneficiarios desistieran de reclamar judicialmente el pago.

A partir de esa fecha, se inicia una crisis global de plan económico, que termina en el escenario hiperinflacionario de 1989-90 y la entrega anticipada del gobierno a Carlos Menem a mediados de 1989.

La crisis del sistema previsional argentino a comienzos de la década de los noventa era ya evidente, y abarcaba a la mayoría de las instituciones sociales. La hiperinflación de 1989-90 puede identificarse como el punto en que esa crisis patrimonial se transforma en una crisis de integración social, porque la sociedad percibe que las alteraciones patrimoniales de las instituciones, se transformaban en una amenaza a la propia integración del sistema social

Al igual que ocurrió en Chile, después de ver y sentir los estragos que se estaban dando en las instituciones de seguridad social, en Argentina también se dieron los procesos de reformas legales para intentar sanar al debilitado Sistema Nacional de Previsión Social. Para lograr este propósito se basaron en dos pilares que fueron las Leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, que se aprobaron en agosto de 1989.

"Mediante la Ley de Reforma del Estado se declara en "emergencia administrativa" a todos los organismos dependientes del Estado nacional y se norma acerca de las "privatizaciones y participación de capital privado", estableciéndose una metodología para declarar "sujetos a privatización" a prácticamente todas las empresas y entes del Estado nacional... La Ley de Emergencia Económica suspende los subsidios y subvenciones que directa o indirectamente afecten al Tesoro Nacional, los regímenes de promoción industrial y minera, las normas restrictivas para la inversión de capital extranjero en el país, los reintegros, reembolsos y devolución de tributos y las disposiciones del régimen de "compre nacional". También faculta al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) para que desafecte fondos fiscales con destino específico y revise los regímenes de empleo vigentes para la administración pública modifique el sistema de indemnización laboral y se

establezca un régimen penal, incluida la prisión, para quienes no cumplan con sus obligaciones tributarias y previsionales.⁸⁷

A estas leyes se suman acciones distintas tales como la implantada en agosto de 1991, cuando se elevan las tasas de cotización, se transfiere al Sistema Nacional de Previsión Social la recaudación del impuesto al salario destinada al programa de viviendas, se expande la base de imposición del Impuesto al Valor Agregado. En octubre de 1991 el gobierno sorprendió con un decreto de "desregulación", mediante el cual se crea el Sistema Único de la Seguridad Social y se instituye la Contribución Única de Seguridad Social que absorbió todas las cotizaciones del impuesto sobre el salario. En abril de 1992 se modifican los requisitos para el acceso al beneficio previsional de los docentes y se redujo la tasa de reemplazo sobre el salario.

Todas estas reformas legales, y acciones gubernamentales representaron un gran esfuerzo por sanar las finanzas de las instituciones de seguridad social, sin embargo la crisis por la que atravesaron dichas instituciones dejó profundas heridas y para su continuidad se requería de acciones más intensas, de una reforma de fondo al sistema previsional argentino.

Es así que en la primera semana de junio de 1992 el Poder Ejecutivo Nacional envió al legislativo su anteproyecto de reforma al sistema previsional. Y es hasta principios de octubre de 1993 cuando el Congreso sancionó la Ley Nacional del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, en el que entre otras cosas se establecía la opción de los trabajadores a incorporarse a un nuevo régimen previsional público financiado por reparto, así como a un nuevo régimen de capitalización mixto, estando este segundo régimen a cargo de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, así como de las compañías de seguro de retiro dependiendo del tipo de pensión que fuera a elegir el trabajador. Además de las sociedades privadas, también los estados provinciales, asociaciones profesionales o de trabajadores o empleadores, cooperativas y otras entidades con o

⁸⁷ Ob. Cit. p. 113

sin fines de lucro, pueden constituir Administradoras de Fondos de Jubilaciones y pensiones, al igual que el Banco de la Nación Argentina.

Debemos destacar que dentro del Nuevo Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, el Estado se encarga de garantizar la rentabilidad mínima sobre los fondos de las Administradoras, la integración en la cuentas de capitalización individual de los correspondientes capitales complementarios y de recomposición, así como el pago de todo retiro transitorio por invalidez, en el caso de quiebra de alguna Administradora, el pago de las jubilaciones y pensiones por fallecimiento a los que opten por retiro, un haber mínimo cuando cumplidos los requisitos exigidos por la respectiva ley, el haber total sea inferior a tres veces y dos terceras partes el aporte medio provisional obligatorio y los jubilados expresen su voluntad de acogerse a este beneficio.

La reforma al Sistema Nacional de Previsión Social de Argentina, como dijimos al principio, tiene una particularidad, una innovación respecto al sistema de capitalización individual adoptado en Chile, y es por que "la reforma argentina se ubica en un camino intermedio, en tanto que no sustituyó el viejo sistema sino que creó uno paralelo, dejando a los trabajadores la alternativa de optar entre uno y otro; no redujo el papel del Estado a la prestación mínima garantizada desde rentas generales, sino que estableció una prestación básica calculada sobre la propia recaudación, no reconoció deuda capaz de capitalizar "intereses" y transferible a las AFJP, sino que reconoció una prestación compensatoria que se pagaría al momento de hacerse efectiva la jubilación dejó la recaudación en manos del Estado y permitió que entidades públicas formaran Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones"⁸⁸

La característica que hace muy particular a la reforma argentina es la coexistencia de ambos sistemas pensionarios, el antiguo y el nuevo sistema de jubilaciones y pensiones se desarrollan en forma paralela y continuarán haciéndolo ya que los trabajadores pueden optar por cualquiera de ellos para calcular su pensión. Es importante hacer notar que esa coexistencia de sistemas pensionarios

⁸⁸ Ob. Cit. p. 118.

es una muestra de que antes de imponer una reforma, se debe confrontar la realidad, se debe tener en cuenta el contexto particular de cada caso o de cada nación.

No podemos dejar de mencionar que si bien es cierto que el mantener ambos sistemas pensionarios ha distinguido a la reforma previsional realizada en Argentina, también lo es que esto puede ser un arma de dos filos puesto que todos los sistemas pensionarios en su inicio comienzan en una forma por demás prometedora debido a que carecen de pasivos, por lo que solo podemos decir que ojala y la hibridación creada en Argentina no sea contraproducente y al paso del tiempo tengamos ante nosotros no a uno sino a dos sistemas pensionarios insostenibles.

EL SISTEMA DE PENSIONES EN URUGUAY.

En Uruguay la legislación sobre seguridad social comenzó a gestarse en el segundo decenio del siglo, en un principio amparó a los trabajadores del sector público; en la década de los treinta comprendió a gran parte del sector privado. La economía en expansión, la estabilidad política y económica eran condiciones propicias para que se fuera desarrollando una legislación de protección social de vastos sectores del país alcanzando a prácticamente toda la población. En la década de los treinta la relación entre trabajadores activos y pasivos era de seis o más trabajadores activos por cada pasivo que cobraba beneficios de jubilación o pensión.

Entre 1960 y 1970 el sistema pensionario de Uruguay comienza su etapa de maduración. La legislación social podía considerarse avanzada en muchos aspectos y ya configuraba algo integrado al "ser nacional", de lo que los ciudadanos uruguayos se sentían orgullosos. Sin embargo, esta legislación desde el punto de vista técnico resultaba casuística, desigualitaria y sin arreglo a un plan global, la desorganización administrativa y la duplicación de servicios eran algunos de los rasgos negativos del sistema.

A fines de los sesenta la relación entre activos y pasivos se había deteriorado y era de cuatro activos por cada pasivo, a lo que se debe agregar una clara tendencia al envejecimiento de la población así como una constante ampliación en la expectativa de vida; la economía había dejado de crecer y comenzaba la incertidumbre de un país que no lograba dar respuesta a las necesidades económicas de la posguerra, y por lo tanto tampoco generaba respuestas a lo interno. En este contexto el sistema de jubilaciones y pensiones comenzaba también a tener problemas.

Uruguay no pudo permanecer ajeno a los problemas críticos que han padecido los sistemas de seguridad social a nivel mundial, los aspectos demográficos: la baja natalidad, el aumento de la expectativa de vida; los aspectos económicos: el aumento del sector informal de la economía, la mala administración del sistema, el continuo deterioro de la relación activo-pasivo (que ha llegado a niveles alarmantes ya que por cada pasivo que recibe prestaciones solo hay para cotizar 1.4 activos), llevaron a que a fines de los ochenta, el régimen previsional uruguayo comenzara su desfinanciamiento con la consecuente falta de credibilidad en el sistema.

Ante estas situaciones, también en Uruguay se implementaron diversas medidas, entre ellas, se aumentó las tasas de aportación de patronos y dependientes, conjuntamente con un aumento del aporte de toda la sociedad, lo que se tradujo en destinar siete puntos del Impuesto al Valor Agregado para financiar el sistema. Sin embargo esto no fue suficiente y también se hizo necesario aumentar la contribución directa del Estado.

Tomando en cuenta el aspecto económico debemos enfatizar que en 1989 el sistema de seguridad social implicaba un gasto aproximado de 10.39% del Producto Interno Bruto de Uruguay. Este porcentaje fue creciendo año con año para llegar en 1995 con un gasto en seguridad social equivalente a casi 15% del Producto Interno Bruto, con tendencia creciente en los próximos años. Para afrontar este gasto fue necesario elevar el Impuesto al Valor Agregado a una tasa de 23%, de los cuales siete puntos están legalmente destinados al pago del sistema de seguridad social.

El monstruo de la evasión también se hizo presente en el sistema de jubilaciones y pensiones de Uruguay, puesto que se fue acrecentando bajo dos formas: la no declaración de actividad o la subdeclaración. Es decir, muchos jóvenes solicitan expresamente no figurar en las planillas de trabajo en virtud de las altas tasas de aportación, por lo que los jóvenes no desean cotizar a un sistema del que poco recibirán y en el que no creen.

Las consecuencias que esto arrojó fue que las pasividades aumentaron en los últimos cinco años, se agudizó la diferencia entre ingresos y egresos del sistema, y consecuentemente resultó en un incremento constante y progresivo de los tributos destinados a subsanar el déficit.

Las acciones tomadas por el gobierno uruguayo para sanar al sistema de seguridad social no dieron el resultado que se esperaba y por el contrario, si agudizaron los problemas financieros del sistema. En razón de esto, los principales partidos políticos y el gobierno electo realizaron una mesa redonda durante los meses de enero y febrero de 1995, sobre el tema de seguridad social que desembocó en la reforma aprobada en septiembre de 1995 y con vigencia al 1° de abril de 1996, la cual tuvo como objetivo "restablecer y consolidar un sistema de seguridad social *solidario eficaz y justo* para el universo de la población afiliada al Banco de Previsión Social, asegurando al *trabajador* que su aporte le garantizará un derecho cierto y un retiro digno, al *empresario* que la carga de sus aportaciones no le restará competitividad productiva al país y a su empresa, que no desestimulará su ímpetu de inversión y renovación ni que originará nuevas restricciones a la generación de nuevos empleos y a los *jubilados y pensionistas* que el sistema habrá de tener la solidez económico-financiera que erradique la zozobra de una crisis, que de no hacerse los cambios hoy necesarios, se visualiza como inevitable."⁸⁹

El sistema mixto propone combinar los conceptos de equidad y solvencia financiera: por un lado un sistema universal de prestaciones básicas, financiado con recursos generales y basado en la solidaridad social, y por el otro un

⁸⁹ Ob. Cit. p. 226

sistema de prestaciones públicas o privadas con una equivalencia completa entre lo que se paga y lo que se recibe, basado en la previsión privada.

El nuevo sistema de seguridad social uruguayo continua teniendo un carácter previsional, solo que ahora se basa en un "régimen mixto que recibe las contribuciones y otorga las prestaciones en forma combinada, una parte por el régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional y otra por jubilación por ahorro individual obligatorio"⁹⁰, siendo el caso que el régimen de solidaridad intergeneracional establece prestaciones definidas de tal manera que los trabajadores activos con sus aportaciones financian las prestaciones de los pasivos juntamente con los aportes patronales, los tributos afectados y la asistencia financiera estatal; mientras que el régimen de jubilaciones por ahorro individual obligatorio es aquél en el que la aportación definida de cada afiliado se va acumulando en una cuenta personal con las rentabilidades que esta genere a lo largo de la vida laboral del trabajador para que a partir del cese de su actividad tenga derecho a recibir una prestación mensual determinada por el monto acumulado de los aportes, sus rentabilidades y de acuerdo a tablas generales de la expectativa de vida del trabajador al momento de su cese.

Este nuevo modelo de pensión tiene un carácter complementario a todo sistema de seguridad social que se caracteriza por operar bajo la modalidad de capitalización individual, ya que por lo que hace al riesgo de vejez, establece un régimen de aportación definida, y de prestación solo para los riesgos de invalidez y sobrevivencia, señalando además que dicho sistema se encuentra financiado a través de aportes personales sobre salarios, lo cual se traduce en comisiones a cargo de los propios trabajadores y a favor de las administradoras.

Cabe señalar que en el sistema actual de seguridad social uruguayo, la jubilación se clasifica según la causa que la determina, es decir, la jubilación puede ser jubilación común, jubilación por incapacidad total y jubilación por edad avanzada. Por lo que respecta a la jubilación común, el nuevo sistema ha modificado sustancialmente las condiciones para entrar al goce de la pasividad sobre todo en

⁹⁰ Narro Robles, José. *La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1993, p. 228

cuanto a la edad de retiro, pues se establece que la edad mínima para acceder al beneficio jubilatorio por la causal común será de 60 años para ambos sexos, modificando la edad de la mujer que en el régimen anterior era de 55 años; y también se exige cotización efectivo para los trabajadores dependientes por un lapso mínimo de 35 años, constituyendo un cambio sustancial en cuanto al antiguo régimen que exigía 30 años de servicios. La jubilación por incapacidad total hace la distinción entre la incapacidad sobrevenida en actividad de la sobrevenida a causa o en ocasión del trabajo, o de aquella que sobreviene después del cese de la actividad. La jubilación por edad avanzada exige cumplir 70 años y 15 años de servicios registrados para poder alcanzar esta causal.

La reforma al sistema de seguridad social de Uruguay, también era impostergable. El resultado fue un nuevo sistema con particularidades propias, no hay implantaciones de modificaciones realizadas en otros países, ni siquiera del modelo argentino que es también un sistema de seguridad social mixto.

3.3 EL SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO HASTA 1996.

Nuestro país lleva en su historia la gloria de ser el primero en introducir los derechos sociales de los trabajadores en su máxima ley, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Sin embargo en materia de seguridad social tuvieron que pasar 26 años para que se creara una legislación en esta materia, y es el 19 de enero de 1943 cuando se publicó la Ley del Seguro Social, y con ella se crea el Instituto Mexicano del Seguro Social que sería el organismo encargado de brindar los servicios de seguridad social a la población mexicana.

*En el año de su fundación, el Instituto Mexicano del Seguro Social contaba con 207 empleados. Brindó sus servicios a una población de 185,000 derechohabientes, el 0.09% de la población de ese entonces. En 1994, medio siglo después, el Seguro Social llegó a 345, 238 trabajadores y ya cubría a más de 36

millones de derechohabientes, es decir, el 41% de la población".⁹¹ Desde su fundación el Instituto inicio una serie de servicios ajenos a los fundamentos originales de los seguros sociales; en 1956 al crearse las prestaciones y servicios sociales que iniciaron la configuración de la seguridad social integral, estas no se establecieron como ramas de los seguros sociales. De estas y otras prestaciones y beneficios que se fueron agregando al Instituto Mexicano del Seguro Social, hicimos mención en el primer capítulo de la presente investigación, por lo que no ahondaremos al respecto.

Resulta claro que, el incremento de obligaciones a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social fue haciéndose una carga difícil de sobrellevar. En materia de pensiones las cosas no eran muy diferentes puesto que hasta 1996, el Instituto cubría invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, los cuales pueden denominarse como un sistema de beneficios definidos, esto es, los beneficios disponibles al momento de retiro se especifican por adelantado. Y por el contrario las contribuciones se determinan buscando que sean suficientes para financiar el pago de los beneficios ofrecidos.

Las contribuciones son pagadas en forma tripartita y representan el 8.5% del salario base. Esta contribución se distribuye de la siguiente forma: 3% para invalidez y vida, 3% para vejez y cesantía en edad avanzada, 1.5% para servicios médicos para los pensionados, 0.6% para gastos administrativos y 0.4% para asistencia social.

Originalmente se buscó que el sistema de pensiones funcionara como un sistema de capitalización parcial, para hacer frente a obligaciones futuras, sin embargo en los últimos años ha funcionado como un sistema de reparto toda vez que no pudo constituir las reservas financieras necesarias, debido principalmente a que en los primeros años se obtenían recursos excedentes (como dijimos en líneas anteriores todos los seguros o instituciones de seguridad comienzan sus operaciones sin pasivos), los cuales se canalizaron al financiamiento de la

⁹¹ Pazos, Luis. "Mi dinero y las afores". Edit. Diana. México 1997 p. 29

infraestructura hospitalaria del instituto y a financiar en parte el ramo de enfermedades y maternidad.

Los resultados no podían ser otros sino un total desfinanciamiento en la rama de pensiones, pues ahora la cantidad de pasivos ha aumentado considerablemente en proporción con la de cotizantes activos, ahora ya se están pagando pensiones, lo que obviamente no podía ocurrir al iniciar actividades el Instituto. Adicionalmente debemos considerar los problemas que hemos venido analizando en los puntos anteriores, los aspectos demográficos: la baja natalidad, el aumento de la expectativa de vida; los aspectos económicos: el aumento del sector informal de la economía, la mala administración del sistema, el continuo deterioro de la relación activo-pasivo un aumento en la esperanza de vida, un alto índice de evasión, y por si esto fuera poco, tenemos como particularidad de nuestro país, el comportamiento del empleo y los salarios reales. Ante estas circunstancias podemos considerar que el mayor problema del Instituto Mexicano del Seguro Social es mantener la calidad en los servicios prestados en un periodo de restricciones financieras y de constante aumento de la demanda de dichos servicios.

Los primeros intentos por resolver éste problema, al igual que otras partes de la región, han sido en el sentido de proponer reformas a la Ley de la materia, con el fin de aumentar las aportaciones hechas al Instituto, elevándolas a un nivel que es considerado de los más altos del mundo; los resultados también son idénticos: mayor índice de evasión. Incluso se ha cuestionado la permanencia de las prestaciones sociales que brinda el Instituto, sonando voces en el sentido de su desaparición, lo cual de ninguna forma puede ser aceptable.

El año de 1992 es de gran trascendencia, pues en un intento más por sanar la situación de los pensionados, "se reformaron los ordenamientos legales correspondientes al Seguro Social y al Infonavit con el objeto de establecer un nuevo sistema de seguridad social denominado Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), que tiene por objeto generar cuentas individuales para los derechohabientes que tienen la obligación de afiliarse a regímenes obligatorios, pero cuya finalidad se soporta en la generación de ahorro individual, con finalidad dual: procurar vivienda

digna para los trabajadores y establecer un sistema personal y complementario de pensión”⁹²

Con esta modificación se pretendió mejorar los ingresos de los trabajadores que dejan de prestar un servicio remunerado, así como proporcionar un ahorro que no pierda valor por la inflación, y lo más importante fomentar el nivel de ahorro interno del sistema financiero nacional.

El Sistema de Ahorro para el Retiro tiene su base en la capitalización individual, contrario al sistema tradicional que es de reparto (o de los llamados de solidaridad social), por lo que su creación en forma independiente no coincidía con la realidad social; es por ello que se configuró un nuevo seguro de tipo complementario, el cual se ubicó en forma inadecuada en la estructura de la Ley del Seguro Social, toda vez que esta se refiere a reglamentar el servicio público de seguridad social, por medio de un organismo público denominado Instituto Mexicano del Seguro Social, en cambio el seguro de retiro se diseñó en un Sistema de Ahorro para el Retiro, por medio de una cuenta dual, de vivienda y de ahorro y soportada en el sistema financiero nacional. De tal suerte que el instituto no tiene intervención en este nuevo seguro, no obstante las disposiciones relativas tienen el mismo origen, no así aquellas que se refieren a forma de pago.

Respecto al Sistema de Ahorro para el Retiro, podemos destacar los siguiente; 1) en forma por demás inadecuada se apoya en la legislación de la seguridad social; 2) establece dos subcuentas, una soportada en el seguro para el retiro y la otra en las aportaciones al Infonavit, regulada por una legislación distinta, esto es, dos ordenamientos legales regirán un solo sistema de ahorro para el retiro; 3) los derechohabientes contarán con un nuevo apoyo en la época de retiro generado por medio de ahorro; 4) se debe abrir una cuenta individual en el sistema financiero nacional a favor de cada uno de los trabajadores cotizantes, registro que es totalmente independiente de los que deben de llevar las instituciones de seguridad social; 5) la cotización para los patrones es sobre una tasa de 2% respecto al salario integrado; 6) serán los propios patrones quienes deberán de

⁹² Moreno Padilla, Javier. Ob. Cit. p. 91

individualizar las cuentas de sus trabajadores; 7) existe un período de transición para la individualización de cuentas. En conclusión, podemos afirmar que en lugar de calificarse como seguro, este sistema de ahorro es propiamente una inversión financiera que se obliga a crear a los patrones en beneficio de los trabajadores.

Desafortunadamente el Sistema de Ahorro para el Retiro no atrajo la atención de los participantes; los patrones se encontraban obligados a cumplir con este seguro, para los trabajadores era opcional el realizar aportaciones a esta cuenta que ahora tenían, pero la otra parte que intervino, las instituciones financieras privadas en su carácter únicamente de depositarias de esos ahorros, mostraron muy poco interés en el manejo de las cuentas del SAR, debido a que sus montos eran pequeños y alto el costo de manejo.

A pesar de que el SAR "hasta diciembre de 1996 había captado más de 78 mil millones de pesos como fondo del retiro y de la vivienda, no logró su principal objetivo: el individualizar las cuentas y dar una información oportuna y veraz a los ahorristas. Según varias encuestas la mayoría de los trabajadores no sabe su saldo en el SAR, ni dónde está su dinero. Se calcula también que debido a errores en las claves hay muchas duplicadas, triplicadas y hasta cuadruplicadas. Oficialmente hay 13 millones de cuentas en el SAR, cuando en realidad los cotizantes no rebasaban los 4 millones."⁹³

Pareciera que la historia es reiterativa sin tomar en cuenta los ámbitos físicos o geográficos, ya que en nuestro país estos intentos reformadores, incluyendo al SAR, no solucionaron los problemas que se han venido arrastrando desde hace ya bastante tiempo, el exceso de burocratización en los servicios que prestan instituciones como el Seguro Social, el Infonavit, e incluso el SAR, así como las deficiencias, desvíos y pérdidas de recursos, bajo el argumento de la "solidaridad generacional" han sido factor importante en las bajas pensiones que hoy reciben los miles de pensionados que año con año pasan de la vida activa o productiva a la condición de pensionados.

⁹³ Pazos, Luis. Ob. Cit. p. 52

El panorama para las instituciones de seguridad social no parece muy prometedor, y las soluciones inmediatas como el aumento de cuotas solo inhibe el desarrollo empresarial y trae consigo desempleo, o bien el otorgamiento de mayores subsidios, a través del consecuente incremento de impuestos. Acciones que, como hemos visto en otros países, no han resuelto de fondo el problema financiero de las instituciones de seguridad social.

Los graves problemas por los que atraviesa la seguridad social mexicana, financiero para el Instituto, demográfico y económico, hicieron impostergable un cambio en el sistema de pensiones a fin de que se pueda por un lado, garantizar la viabilidad financiera y por otro lado permitiera la utilización de los recursos previsionales como ahorro interno disponible para la inversión productiva y la generación de empleos. Cambio que fue propuesto por el ejecutivo federal mediante una iniciativa de ley por la cual se creara una Nueva Ley del Seguro Social, iniciativa que fue enviada al Congreso de la Unión en diciembre de 1995, la cual previa su discusión y aprobación (puntos que trataremos con detalle más adelante), fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995 y que entro en vigor el 1° de julio de 1997.

3.4 LA INICIATIVA DE LEY PARA CREAR LAS AFORES EN MÉXICO.

Es indudable que desde su creación en 1943, el Instituto Mexicano del Seguro Social se convirtió en el pilar de la seguridad social en nuestro país, siendo el principal instrumento por el cual el Estado pretendía cumplir con su obligación de proporcionar bienestar a la colectividad. Es tal la importancia cobrada por el Instituto que hay quienes confunden al Seguro Social con la Seguridad Social misma, siendo que el primero es un mero instrumento de esta última, así también suele confundirse a la Ley del Seguro Social y denominarla Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, cuando la Ley del Seguro Social es quien da origen al Instituto y lo regula en uno de los seis títulos que contempla dicho ordenamiento legal. Dejemos aun lado las confusiones predominantes pues en los capítulos que preceden, se han aclarado tales diferencias.

Ahora bien, los beneficios que durante 52 años de existencia ha otorgado el Instituto Mexicano del Seguro Social son latentes y perceptibles a simple vista, puesto que hoy en día a través de su régimen obligatorio da cobertura a casi 37 millones de mexicanos; cuenta con una infraestructura superior a 1 mil 700 unidades médicas; cubre 1 millón 500 mil pensiones mensualmente; recibe en sus guarderías a cerca de 61 mil niños; asisten a sus instalaciones médicas diariamente mas de 700 mil personas y nace en ellas uno de cada tres mexicanos. Sin embargo, el paso del tiempo ha plasmado su huella en la estructura del Instituto.

No podemos ser indiferentes a los cambios diarios acaecidos en todos los ámbitos, primeramente la política estatal ya no es ni puede ser la del Estado paternalista característico del siglo XX, el cual, considerado como un triunfo de la solidaridad social, tenía la imperante obligación de resarcir de la pobreza a sus millones de habitantes. Y por otro lado el propio Instituto se ha gangrenado, en su interior prolifera el burocratismo, los malos manejos, los constantes errores y un sin fin de situaciones que han puesto en entredicho la pertinencia del mismo.

Por todos los motivos que hemos expuesto hasta aquí, es que, el 09 de noviembre de 1995 el Ejecutivo Federal envía al Congreso de la Unión una iniciativa de ley por la cual propone (previo el proceso legislativo), la creación de la Nueva Ley del Seguro Social.

Dicha propuesta era demasiada compleja, no se trata de reformar un artículo o incluso un capítulo de una legislación, sino de crear un nuevo ordenamiento legal encargado de regular la seguridad social, y más aún un ordenamiento que se encuentra obligado a mejorar la situación de la seguridad social en nuestro país a través del mayor pilar de esta, el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Por tanto la iniciativa toma como punto de partida en su justificación, aspectos tan elocuentes como la política social misma o tan abstractos como los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, para después remarcar los logros obtenidos por el Instituto Mexicano del Seguro Social y llegar así al punto medular: las deficiencias, limitaciones, circunstancias complejas y sobre todo la

crítica situación financiera por la que atraviesa el Instituto; concluyendo con la impostergable necesidad de emprender los cambios indispensables para fortalecer al Instituto y darle viabilidad en el largo plazo. Cambios que comprende la iniciativa planteada.

Al continuar con los argumentos en los cuales el Ejecutivo Federal se basa para proponer la iniciativa en cuestión, nos encontramos con algunos problemas que nos resultan ya comunes y por que no, hasta familiares: el aumento en la esperanza de vida y la disminución de las tasas de natalidad y mortandad, lo que a decir del Ejecutivo Federal da "por resultado el crecimiento de la población en edad promedio de ésta, lo cual se agudiza en aquella que tiene el derecho a la seguridad social. El aumento en la esperanza de vida implica que más gente llega a la edad de retiro y que el número de años durante los cuales se paga una pensión se incrementa sustancialmente, prolongándose el tiempo en el que se ofrece la atención médica respectiva, precisamente en la edad en que resulta más necesaria y también más costosa. Derivado de lo anterior se ha generado un incremento considerable en la tasa de crecimiento anual de los pensionados, que en promedio es del 7%, en contraposición con la de los asegurados, razón por la cual el ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, enfrenta serios problemas de desfinanciamiento que se incrementarán de manera progresiva de continuar las condiciones actuales".

Por otro lado hemos visto que los beneficios de la seguridad social han venido en aumento (véase capítulo 1) y que, por otro lado, las cuotas solo se han incrementado en dos ocasiones: en 1991 del 6 al 7% sobre los salarios cotizables, además de un aumento anual de 0.2% hasta llegar al 8% en 1996 y el 0.5% que se agrego en las reformas a la ley en 1993, siendo insuficientes. Aún cuando hemos visto que aumentar las cuotas en forma indiscriminada, tampoco representa una solución verdadera.

Por si esto fuese poco los mal llamados "remanentes" que obtenía el ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, se invirtieron en la construcción de una amplia red de infraestructura para la atención médica y las prestaciones sociales en beneficio de los derechohabientes. Aunado a esto, durante

las cinco décadas de vida del Instituto se han efectuado transferencias de recursos entre los distintos ramos de aseguramiento para apoyar principalmente al de enfermedades y maternidad, el cual "ha operado prácticamente desde su inicio con déficit financiero". Lo cual nos da como resultado lógico que el ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, no tenga las reservas líquidas necesarias para hacer frente a sus compromisos. De continuar con esta forma de operar, aún con las proyecciones más optimistas, tomando en cuenta los registros de cotizantes del IMSS se prevé que para 1999 los egresos del ramo de IVCM superarían a sus ingresos, esto es, las cuotas no alcanzarán para pagar la nómina de pensionados, lo cual llevaría al uso de la reserva que, bien vale la pena decirlo, es mínima y se agotaría en dos años. El déficit ocasionado sería irreversible y crecería año con año.

Circunstancias que no son desconocidas para nosotros. La mayoría de las Instituciones de Seguridad Social de América Latina han incurrido más o menos en los mismos errores, y, consecuentemente han tenido los mismos resultados. Nosotros (como país) hemos seguido el mismo camino y hemos llegado a la misma necesidad: una reforma urgente y de fondo en materia de Seguridad Social.

No podía faltar entre los argumentos utilizados por el Ejecutivo Federal, el de la justicia social que en este caso se utiliza para señalar la injusticia con que ha operado la actual legislación, plagada de iniquidades como la pérdida de las aportaciones si el trabajador no se mantiene en un empleo formal hasta los 65 años o bien el hecho, inaceptable, que trabajadores con diferente y desproporcionada antigüedad de cotizaciones reciban una pensión similar. Y no sobra decir que después de esas incongruencias e injusticias, el trabajador todavía tiene que sufrir los devastadores efectos de la inflación.

El ramo de IVCM no es el único que está atravesando por una situación financiera crítica (aunque tal vez sea el de mayor trascendencia por la naturaleza de las prestaciones que otorga), sino también otras ramas que como el de enfermedades y maternidad, debido a que desde su creación en 1943, su cuota fue calculada para dar protección solo al trabajador, aunque desde su inicio protegió a los familiares directos, originándose su desfinanciamiento, siendo financiado con los

"remanentes" de IVCM y a partir de 1973 también con recursos provenientes del ramo de guarderías. Otro factor de desfinanciamiento para el ramo de enfermedades ha sido la incorporación de grupos de trabajadores (en su mayoría trabajadores del campo), que no cuentan con bases de financiamiento que los haga autofinanciables.

Concluido el preámbulo de la iniciativa en comento, el Ejecutivo Federal entra a la parte medular del tema: los propósitos de la iniciativa, en donde señala expresamente que la iniciativa en cuestión "plantea una Nueva Ley del Seguro Social, la cual permitirá al IMSS transformarse para superar la delicada situación que enfrenta, elevar la calidad de sus servicios, ampliar su cobertura y mejorar las condiciones en que se otorgan las prestaciones ..." Y, por si sanar la grave situación del Instituto fuese poco, la iniciativa plantea como un propósito más, hacer "que el IMSS trascienda más allá de la protección a los trabajadores y dé apoyo a las empresas ya establecidas, para promover activamente la generación de empleos y el crecimiento económico ... el Instituto debe contribuir a incrementar el ahorro interno y promover con decisión la creación de nuevas fuentes de trabajo". Por tanto el instituto debe emprender acciones para sanear y fortalecer sus finanzas para lograr un equilibrio financiero, el cual es el medio para alcanzar los propósitos sociales encomendados a esta Institución.

Ya entrados en materia, se abordan las modificaciones específicas y concretas para cada ramo, iniciando con el de mayor trascendencia por los recursos que maneja y el impacto social que tiene, que es sin duda el relativo a invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte (IVCM), del cual se analizó ya su déficit, así como se han comentado también sus iniquidades. Tal "problemática hace imprescindible un cambio en el sistema de pensiones que garantice pensiones con la debida sustentabilidad financiera haciéndolas inmunes a los efectos de la inflación, y, al mismo tiempo permitiendo que los recursos se utilicen como ahorro interno disponible para la creciente generación de empleos.

Estos objetivos que plantea la iniciativa, se pretenden que sean conseguidos a través de las siguientes modificaciones:

- La creación de una cuenta individual para el retiro de cada uno de los trabajadores. Los recursos de esa cuenta serían propiedad del trabajador, garantizando la generación de rendimientos atractivos para ellos; buscando con esta medida una mayor justicia en las pensiones que se otorgan.
- Se propone que el seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte (IVCM) sea dividida en dos seguros, de acuerdo a la naturaleza propia de los riesgos a cubrir. Los seguros que se crean son:

a) Invalidez y Vida (IV) cubrirá dos riesgos a que esta expuesto una persona durante su vida laboral activa: accidentes o enfermedades no profesionales que le impidan al trabajador desempeñar su labor de manera tal que le permitan contar con un ingreso similar al que tenían con anterioridad. Y, por otra parte, la debida protección a los familiares y beneficiarios en caso de la muerte del asegurado. Es decir, se refiere a la protección del trabajador ante la presencia de situaciones contingentes durante su trayectoria laboral activa como son la pérdida de facultades para trabajar o la muerte.

La estructura de beneficios otorgados también se modifica. El trabajador, en caso de quedar invalido tendrá derecho, a partir de ese momento, a una pensión vitalicia para él y en caso de fallecimiento, para sus familiares o beneficiarios. Las pensiones de viudez, orfandad y ascendencia preservan sus montos. La prima propuesta para éste seguro es del 2.5% del salario base de cotización, la cual se cubrirá de manera tripartita; se crea una reserva especial destinada al financiamiento de los gastos médicos de todos los pensionados, cuya prima será del 1.5% del salario base de cotización, también de naturaleza tripartita. En cuanto a la pensión de invalidez, se considera que la base de la cuantía de dicha pensión sea equivalente al 35% del promedio de los salarios correspondientes a los 10 años anteriores al otorgamiento de la misma cotizados por el trabajador, actualizados al índice nacional de precios al consumidor, y además no podrá ser inferior a la pensión mínima garantizada.

Estas propuestas representan una ampliación de derechos, los cuales se necesitan financiar con un aumento en el tiempo de espera de 150 a 250

semanas de cotización. Para el caso de invalidez mayor al 75% o fallecimiento, se mantiene el requisito de 150 semanas de cotización.

b) Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV). El cual es típicamente provisional, busca prever ante el futuro, a efecto de que un trabajador al llegar a la vejez, tenga la certeza de vivir de manera digna y decorosa. Se prevé también que para el caso de que el trabajador quede cesante a partir de los 60 años, pueda ser protegido de igual manera.

La normatividad que se propone para el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, busca otorgar pensiones más dignas; contar con un sistema transparente y que contribuya a estimular permanentemente el ahorro personal y familiar.

Se propone que cada trabajador tenga su propia cuenta individual para el retiro, integrada con las aportaciones hechas por los trabajadores, patrones y gobierno, así como la correspondiente al SAR, esto es, se suma el 4.5% de aportación tripartita con el 2% del SAR, y, adicionalmente el gobierno aportará una cuota social, que inicialmente será del 5.5% de un salario mínimo vigente en el Distrito Federal, y que se actualizará periódicamente. Además el Gobierno Federal establece "una pensión mínima garantizada equivalente a un salario mínimo en el Distrito Federal para aquellos trabajadores que después de cotizar 1,250 semanas en el nuevo sistema, no alcancen, con su fondo individual, a cubrir una pensión mínima.

Ahora bien, se establece como requisito para pensionarse el haber cotizado 1,250 semanas la cual representa un aumento del 150% en relación con la legislación actual que establece 500 semanas de cotización. La razón que se esgrime para este cambio es que "el promedio de duración de la vida laboral activa de un trabajador se ha venido incrementando y ya es superior a los 35 años, y, por otro lado, se pretende reducir la evasión." Debemos resaltar que "aquellos trabajadores que no alcancen las 1,250 semanas cotizadas no pierden los recursos de sus cuentas, y para el caso de que no alcancen a cubrir las 1,250 semanas pero si sobrepasen las 750 semanas, tendrán derecho a recibir la atención médica que

brinda el seguro de enfermedades y maternidad hasta su fallecimiento sin contribución adicional".

En cuanto a las cuentas individuales, y pretendiendo garantizar un eficiente manejo de las mismas, "los recursos serán operados por Administradoras de Fondos para el Retiro (Afore), las cuales serán de giro exclusivo y cuya constitución y operación serán vigilados por la Comisión Nacional del SAR".

Igualmente se establecen dos formas de recibir la pensión jubilatoria, una vez que el trabajador cumpla con la edad y condiciones necesarios podrá: 1) destinar los recursos de su cuenta individual a la contratación con una aseguradora, de una renta vitalicia en su favor y el de sus beneficiados; 2) o bien, podrá ajustarse a un plan de retiros programados, con el cual se dividirían los recursos depositados en su cuenta individual entre el número de años que en promedio estén calculados por la autoridad correspondiente, respecto a la esperanza de vida.

La propuesta hecha por la iniciativa en comento, no implica modificación alguna a las contribuciones de obreros y patrones, puesto que la cuota del 8.5% de los salarios cotizados que actualmente se aportan a la IVCM de manera tripartita se dividirá en tres: 2.5% para el seguro de Invalidez y Vida, 4.5% para Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez y 1.5% para la reserva especial de gastos médicos a pensionados. El 2% patronal del SAR se incorporará al seguro de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez.

Se establece un periodo de transición a fin de respetar los derechos de los trabajadores. En cuanto a los pensionados por vejez o cesantía, continuarán recibiendo sus pensiones, las cuales serán cubierta por el IMSS y posteriormente serán financiadas con recursos del Gobierno Federal, y con las respectivas modificaciones que se hagan en forma anual; respecto a los trabajadores que aún se encuentran en activo, todos empezarán a cotizar en el nuevo sistema y al llegar a la edad de pensionarse, se estimará la pensión a que tienen derecho en el nuevo sistema y a la que habrían tenido derecho de haber seguido cotizando en el sistema actual, dando como beneficio a los trabajadores, el poder optar por la que más le beneficie; y, en cuanto a los trabajadores que nunca han cotizado a la IVCM, se

regirán completamente por la ley que se propone. En caso de que el trabajador que hoy se encuentra en activo, opte por la pensión a que tendría derecho en el sistema actual, los recursos para financiar dicha pensión se financiarán de lo acumulado por el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de su cuenta individual, esto a partir de la entrada en vigor de la ley planteada en la multicitada iniciativa.

Es evidente que el Gobierno Federal realiza una mayor intervención para garantizar los derechos de los trabajadores, por lo que "el costo anual de la reforma... podría ser equivalente durante los primeros 10 años, a 0.4% del PIB; en los años subsecuentes se incrementará gradualmente hasta llegar a un máximo del 0.8% del PIB; estabilizándose en el largo plazo en 0.2% del mismo producto. Estas cantidades son inferiores a las erogaciones que se tendrán que hacer año con año de no hacer los cambios referidos."

También en el ramo de enfermedades y maternidad se proponen modificaciones con el objetivo de ampliarlo y fortalecerlo. Se plantea la necesidad de reformar su sistema financiero, eliminando el déficit financiero que ha arrastrado a lo largo de cinco décadas pero también garantizando una suficiencia permanente, así como la ampliación de la cobertura de los servicios de salud para un mayor porcentaje de la población. Lo cual se pretende lograr a través de la transformación del ramo, separando el financiamiento de las prestaciones en especie del financiamiento de las prestaciones en dinero; para financiar las prestaciones en dinero se propone una contribución tripartita equivalente al 1% del salario base de cotización, mientras que en lo concerniente a las prestaciones en especie se integrará por tres componentes: una cuota fija gubernamental una cuota fija patronal y una contribución adicional obrero-patronal. La cuota fija gubernamental inicial será de N\$84.00 mensuales, actualizándose trimestralmente conforme al índice nacional de precios al consumidor.

Estas modificaciones implican que la aportación a este ramo, por parte del Gobierno Federal se incremente en cerca de siete veces más de lo que se destina actualmente, y sus aportaciones serán 33% mayores a las de los trabajadores y empresas, para poder estimular la generación de empleos.

Se pretende que con estas modificaciones el financiamiento del ramo de enfermedades y maternidad se transforme gradualmente, transformación que concluirá en un lapso de 10 años.

Otra característica de la iniciativa propuesta radica en la creación de un "seguro de salud para la familia", el cual, a través de una cuota fija de N\$135.00 mensuales, cualquier trabajador que no sea sujeto del régimen obligatorio podrá establecer un contrato con el Instituto para que él y su familia tengan derecho a las prestaciones médicas que otorga el IMSS; el Gobierno Federal también aportará N\$84.00 por cada uno de estos nuevos cotizantes. Aunque cabe señalar que en el actual sistema existe la posibilidad de afiliarse de manera voluntaria al IMSS, el costo actual es casi cuatro veces mayor al que se propone.

En resumen, las modificaciones propuestas al ramo de enfermedades benefician a trabajadores y patrones al disminuir las contribuciones promedio, incentivando así la generación de empleos.

Dentro de la iniciativa propuesta también se propone modificar el seguro de riesgos de trabajo, de tal forma que se proteja al trabajador de los riesgos que conlleva realizar su actividad laboral y también estimule la modernización de las empresas al reconocer los esfuerzos realizados en la prevención de accidentes y enfermedades de trabajo, terminando así con la injusticia preponderante en el actual sistema.

Esta propuesta de reforma no recurre al aumento de cuotas, sino que distribuye la carga del seguro de riesgos de trabajo entre las empresas, tomando como parámetro para fijar la prima, la siniestralidad particular de cada una de ellas. Las actuales clases y grados de riesgos se eliminan, solo permanecerán vigentes para las empresas que se inscriban por primera vez.

En cuanto a la prima del seguro de riesgos de trabajo ésta se calculará en base a una fórmula integrada de dos componentes: una prima mínima, que es aquella que cubre los gastos de administración correspondiente a este seguro; y, el grado de siniestralidad, que se obtiene tomando en cuenta la frecuencia y gravedad

de los accidentes y enfermedades de trabajo. Los accidentes en tránsito deberán considerarse dentro de la siniestralidad de la empresa.

El procedimiento propuesto es el incentivo más claro para que los empresarios inviertan en la prevención de riesgos de trabajo, beneficiando a un 20% de patrones que en la actualidad no reportan ningún accidente o enfermedad de trabajo, así como aquellas que sean efectivas en la prevención de accidentes y enfermedades de trabajo.

Finalmente las modificaciones plantean un cambio en la forma de pagar las prestaciones en dinero a que se hacen acreedores los incapacitados por riesgos de trabajo o sus viudas, de tal forma que sean semejantes con la reforma del ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte. La pensión por riesgos de trabajo será del 70% del último salario cotizado.

GUARDERIAS. El seguro de guarderías también se propone sea modificado a efecto de elevar de rango a tan importante función del IMSS, precisando su fuente de financiamiento y se garantiza su permanencia para beneficio de millones de mexicanos. También se busca terminar con la practica de destinar parte de los recursos del seguro de guarderías al ramo de enfermedades y maternidad.

ESQUEMAS DE ASEGURAMIENTO. Se propone redefinir el régimen obligatorio y voluntario, dando la posibilidad a individuos para que de manera personal se afilien de manera voluntaria, brindando mayor certidumbre al asegurado y al instituto, respecto de los derechos y obligaciones que adquieren.

Se propone que al entrar en vigor la iniciativa propuesta quedarán derogados todos aquellos decretos que incorporaban al seguro social a distintos grupos, sin embargo, se da un plazo de un año para que estos grupos sustituyan los decretos por convenios mediante los cuales conserven o modifiquen sus derechos.

También se propone establecer un capítulo específico referente a la seguridad social en el campo, en donde se precisan las vías para que los

campesinos y sus familias puedan gozar de los beneficios contenidos en la presente iniciativa.

GENERALIDADES. Después de analizadas las modificaciones que propone el Ejecutivo Federal en cada uno de los diferentes ramos de aseguramiento, también se proponen modificaciones aisladas, pero no de menor trascendencia. De esta forma se pretende lograr una mayor claridad en los procedimientos de contribución; se hace una precisión respecto a la competencia del IMSS y la Comisión Nacional del SAR, siendo la primera el instrumento estatal para llevar a cabo la seguridad social, mientras que la segunda es la autoridad financiera encargada de regular la operación de las administradoras de fondos para el retiro y la inversión de los recursos de los trabajadores; se propone que al trabajador enfermo o incapacitado se le reconozcan las semanas que padeció en esa situación, como semanas cotizadas; se propone que los beneficios de esta legislación se actualizarán conforme a la inflación, mientras que las cotizaciones continuaran vinculadas con los salarios; se propone establecer derechos como el del viudo o divorciado que mantenga la custodia de los hijos, a recibir el seguro de guardería; así como retirarse antes de los 60 años para quien acumule en sus fondos un monto equivalente a 130% de los necesarios para alcanzar la pensión garantizada.

En conclusión, la presente iniciativa es una respuesta a las propuestas realizadas por los sectores obrero y empresarial que busca ampliar, fortalecer y modernizar la seguridad social mexicana. De aprobarse, podremos contar con un sistema de pensiones que permitirá otorgar pensiones dignas y justas, que impulsará el ahorro interno y la inversión productiva, que dará plena certidumbre a los trabajadores y resuelve el déficit que enfrenta el IMSS y garantiza el cumplimiento de todas las obligaciones. Esta es una reforma que permitirá ampliar la cobertura de los servicios de salud, que resolverá el déficit existente en enfermedades y maternidad, que disminuye las contribuciones de obreros y empresarios para impulsar decididamente el empleo y crecimiento de salarios.

Es indudable que las cifras de operación en cuanto a las implicaciones de esta reforma resultan impresionantes. Aún así el gobierno federal estima que dichos gastos son mínimos en comparación con los que se efectuarían de continuar

el actual sistema de pensiones. Y por otro lado los beneficios que se otorgan con la presente iniciativa, no tienen precedentes.

Lo que si les resulta totalmente claro es la cantidad de dinero que esto representa, y no podemos siquiera imaginar las toneladas de dinero que ingresan por concepto de cotizaciones y SAR. El trasfondo de esta iniciativa no lo sabemos y sinceramente no queremos saberlo, solo debemos esperar y sobretodo estar muy atentos ya que todo ese dinero esta siendo manejado por las manos más inescrupulosas y que han demostrado no ser muy aptas, nos referimos a los banqueros, quienes han demostrado al pueblo mexicano su ineptitud, pero también su peso económico, político y social, en ya varias ocasiones.

3.5 ¿CÓMO FUE DEBATIDA LA INICIATIVA DE LEY QUE PROPONE LA CREACIÓN DE LAS AFORE EN MÉXICO, POR NUESTROS LEGISLADORES?

La iniciativa a que nos referimos ampliamente en el punto anterior, una vez que fue recibida en el Congreso de la Unión, las comisiones del Trabajo y Prevención Social y de Seguridad Social iniciaron, en forma conjunta, los trabajos relativos al estudio y discusión de la iniciativa propuesta. En este tenor, el día 06 de diciembre de 1995 las nombradas comisiones dieron comienzo a la discusión de la iniciativa referida mediante una primera lectura.

La primera lectura dio inicio con un breve resumen de la situación por la que atraviesa la seguridad social mexicana, que, consecuentemente involucra al Instituto Mexicano del Seguro Social, basándose en los argumentos hechos por el Ejecutivo Federal. Posteriormente las comisiones encargadas del análisis respectivo procedieron a revisar el articulado de la iniciativa propuesta, y, derivado de ello, procedieron a realizar algunas propuestas y modificaciones al contenido original de la iniciativa.

En consecuencia, de la primera lectura podemos apreciar que se propusieron modificaciones a los artículos: 45, con la finalidad de precisar los

estados físicos y mentales del trabajador, para fines del otorgamiento de la pensión de riesgos de trabajo; **50**, para insertar la obligación del Instituto de dar aviso al patrón una vez que sea calificado de profesional el accidente o enfermedad que sufra el trabajador; **59**, para establecer que la pensión por riesgos de trabajo en caso de incapacidad permanente total, sea mayor a la que correspondería por invalidez; **61**, eliminando el 70% propuesto para la pensión provisional, y dicha pensión queda en los términos que establece el artículo 193 de la ley vigente; los artículos **64 fracción II**, **84 fracción III** y **130 segundo párrafo**, estableciendo como único requisito para el otorgamiento de la pensión que debía entregarse al viudo o concubinario, la dependencia económica; **66 párrafo último**, referente al pago global que se entrega a la viuda o concubina que contraiga matrimonio; **76 y 227**, con la finalidad de que el consejo técnico del IMSS promueva en forma trianual la revisión del factor de prima del seguro de riesgos de trabajo; **80 y 82**, se proponen adiciones que se orientan a favorecer a las micro y pequeñas empresas en la previsión de riesgos; que comprenden al ramo de riesgos de trabajo.

Dentro del ramo de enfermedades y maternidad se propuso modificar los artículos: **89**, proponiendo un texto diferente en su totalidad y que recoge el contenido del artículo 97 de la ley en vigor; **92, 96**, que también recogen el texto de los correlativos de la ley vigente; **107**, para precisar en las fracciones del mismo, el monto a pagar por los patrones, los trabajadores y el Gobierno Federal, respecto a la contribución tripartita del 1% para financiar las prestaciones en dinero; **110**, se adiciona con el fin de incluir la prevención y rehabilitación de las discapacidades; **118**, se adiciona un segundo párrafo con la finalidad de considerar a los pensionados por riesgos de trabajo; **124**, se adiciona un segundo párrafo; **132 fracciones II y III**, se conserva el texto del correlativo vigente.

En cuanto al capítulo que regula el seguro de salud se propone adicionar un tercer párrafo al artículo **242** en el que se establece que el jefe de familia deberá de aportar el 65% de la cuota establecida para cada asegurado que se incorpore a esta prestación.

Otro ramo que fue analizado detenidamente por las comisiones del Trabajo y Prevención Social y de Seguridad Social es el relativo a invalidez, vejez,

cesantía en edad avanzada y muerte, en donde se propusieron modificaciones a los siguientes artículos: **117**, para el caso de que un pensionado traslade su domicilio al extranjero, no le sea retirada dicha pensión; **121**, se elimina el párrafo segundo; **122**, se establece como tiempo de espera 250 semanas de cotización y no 500 como proponía la iniciativa; **132**, se conserva el texto del correlativo vigente; **133**, se elimina el segundo párrafo; **141**, señala que la cuantía de la pensión por invalidez es igual a una cuantía básica del 35%, más las asignaciones familiares y ayudas asistenciales que correspondan; modificaciones que representan una ampliación de derechos, lo cual se necesita financiar con un aumento en el tiempo de espera de 150 a 250 semanas de cotización; **154 y 162**, a los que se agrega que aquel sujeto de aseguramiento que habiendo cumplido la edad establecida no haya reunido las semanas de cotización, podrá seguir cubriendo las semanas necesarias para que opere el otorgamiento de la pensión que le correspondiere; **156**, se elimina la palabra "fehacientemente"; **159 fracciones I y VI**, por cuanto hace a la primera todo lo relativo a la subcuenta de vivienda se regule por la Ley del Infonavit, y la VI para dejar delimitados los alcances temporales de los derechos de los beneficiarios al disfrute de una pensión; **167**, para precisar en su redacción que la cuotas obrero-patronales se enteran al IMSS; **175 y 176 añade como requisitos de las administradoras de fondos de ahorro para el retiro, el contar con un patrimonio y una personalidad jurídica propias, y que se constituyan como sociedades anónimas dedicadas exclusivamente a administrar los recursos destinados para las pensiones de los trabajadores, a efecto de asegurar una especialización que redunde en un manejo más seguro y transparente de dichos recursos; 40, 58, 74, 106 fracción III, 122, 126 y 200**, mediante los cuales se hacen propuestas tales como la creación de las siefores, los requisitos de las mismas, la obligación de las administradores de enviar los estados de cuenta a los trabajadores, y que las comisiones que cobre las administradoras sean determinadas por la CONSAR; **177, 181, 182, 185 y 192**, en donde se hacen recomendaciones para que las facultades de regulación, supervisión, inspección y vigilancia sean atribuidas a la CONSAR; **180 y 187**, para señalar a los sindicatos como representantes de los trabajadores; **196**, a efecto de que el pensionado por cesantía en edad avanzada, al reingresar al régimen obligatorio, no efectuara cotizaciones respecto al seguro de invalidez, vida y gastos médicos de pensionados; **195, 199 y 200**, para precisar la injerencia de la Ley del Seguro Social y precisar el ámbito de la aplicación de la Ley para la Coordinación de

los Sistemas de Ahorro para el Retiro; **210 fracción X** se eliminale párrafo final; se reconocen los derechos adquiridos por los trabajadores en la forma prevista por la iniciativa.

El seguro de guarderías también fue motivo de modificaciones en los artículos: **209**, se adicionaron dos párrafos, para consignar los derechos de los pensionados y jubilados; **211**, se adicionó que el instituto solamente podrá destinar hasta el 20% de la prima establecida a las prestaciones sociales.

Dentro de los esquemas de aseguramiento, también fueron objeto de modificaciones los artículos: **227**, se propone que los trabajadores de industrias familiares, independientes, ejidatarios, puedan inscribirse voluntariamente a este régimen, pagando como cuota el equivalente a un salario mínimo del Distrito Federal. Se modifica la forma en que han de cotizar las futuras cooperativas, sin afectar los derechos de las que ya están inscritas.

El capítulo referente a la seguridad social en el campo, que propone la iniciativa, fue modificado en su artículo **237**, con la finalidad de que se incluyeran los trabajadores asalariados, eventuales y permanentes dedicados a la actividad del campo.

En otro orden de ideas, las comisiones encargadas, ratificaron expresamente el carácter fiscal del instituto, se precisan sus facultades para dar mayor seguridad al contribuyente. Y en este aspecto los artículos que fueron objeto de modificación alguna son: **15 fracción VI segundo párrafo**, se precisa que los servicios de beneficio colectivo se destinen para los trabajadores de la industria de la construcción; en congruencia con a anterior, se adicionó una fracción **264**, para darle facultades al consejo técnico del instituto respecto de la aplicación del fondo colectivo de la misma industria; **27**, se adiciona una fracción (IX) para insertar la exclusión del tiempo extraordinario como elemento integrador del salario; se acepta que el instituto emita una liquidación única; también se acepta que los beneficios otorgados por la iniciativa se actualicen conforme a la inflación.

Las responsabilidades fueron tema de interés, al respecto se modifico el artículo **303** para puntualizar la responsabilidad con que deben actuar las autoridades, funcionarios y empleados.

Para finalizar, también se modificaron algunos artículos transitorios, los cuales fueron: el artículo **primero**, agrega dos párrafos, referentes a las reformas que habrán de hacerse después de la entrada en vigor de la presente iniciativa; **décimo**, se adiciona, con la finalidad de dar seguridad jurídica a la modificación del factor de prima en el seguro de riesgos de trabajo; **vigésimo**, se suprime; **vigésimo quinto**, con la finalidad de precisar que los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, así como guarderías y prestaciones sociales, tienen como tope máximo de salario básico de cotización el de 25 veces.

Al día siguiente, el 07 de diciembre de 1995 se continuó el estudio y análisis de la iniciativa propuesta por el Ejecutivo Federal, mediante la segunda lectura de dicha iniciativa la cual es precisamente una segunda lectura de los argumentos, consideraciones y modificaciones propuestas el día anterior, por lo que no hay más que decir al respecto.

Una vez hecho lo anterior un diputado de nombre Armando Gamboa Enríquez toma la palabra para fundamentar el dictamen de segunda lectura y aprovechando hace mención de las propuestas de modificaciones recibidas después de que se llevo a cabo la primera lectura, las cuales son: **a)** la diputación obrera de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, después de diversas reuniones y consultas con diversas organizaciones sociales propusieron que se retomara el contenido de los artículos 97 y 192 de la Ley que se deroga y que se incorporen al decreto que se discute en los numerales **89 y 213**, propuestas que estas comisiones unidas hacen suyas; **b)** estas comisiones consideran que, para evitar confusiones, se modifiquen los artículos **164, 195, 199 y 200** a efecto de sustituir las expresión "reglas generales" por la de "disposiciones administrativas"; **c)** con el fin de precisar el sentido de diversos artículos, estas comisiones unidas proponen la modificación de los artículos **165, 171, 188 y 191**; **d)** con el objeto de precisar la finalidad de la pensión garantizada, las comisiones unidas proponen adicionar una frase final al artículo **170**; **e)** con el propósito de evitar el otorgamiento

de facultades discrecionales a la autoridad administrativa, se propone modificar el texto del artículo 183; f) se modifica el contenido del artículo 305 fracciones I y II y se elimina la fracción III, con la finalidad de precisar aspectos temporales en la comisión del delito equiparado a la defraudación fiscal.

En el seno del Congreso de la Unión, se había concluido ya con el dictamen de la primera lectura, la segunda lectura también había finalizado por lo que el mismo día 07 de diciembre se llevó a cabo el debate y votación final respecto de la iniciativa en comento. Dentro de dicho evento cabe resaltar algunas participaciones, por ser de interés para entender la forma en que se discutió la iniciativa propuesta por el Ejecutivo Federal.

En este tenor, dentro de la discusión respetiva toma la palabra el diputado Armando Cruz Malpica de Partido de la Revolución Democrática para presentar una moción suspensiva, basándose para ello en los siguientes argumentos: 1) por lo reducido del tiempo y la premura con que se quiere discutir y aprobar esta iniciativa y no contando con la información suficiente para un estudio profundo debido a que por la complejidad del proyecto en estudio se requiere de un análisis técnico más profundo; 2) la falta de una consulta más amplia de los sectores involucrados y directamente afectados; 3) el Estado mexicano ha suscrito el convenio sobre la seguridad social en 1952, convenio 102 y el convenio sobre igualdad de trato, seguridad social, en 1962, convenio 118 con la Organización Internacional del Trabajo. La iniciativa propuesta contiene graves discrepancias con el texto de los instrumentos internacionales referidos, de los cuales se señalan los siguientes: a) es contrario a dichos textos el que las pensiones se deriven fundamentalmente del saldo de la cuenta individual; b) es contrario a lo que México se ha obligado, el que no se prevea el pago de una pensión reducida después de 15 años; c) es injusto e inequitativo el que no exista relación entre las ganancias generadas por las cotizaciones y el ahorro de los trabajadores y las pensiones que perciban; d) nuestro país se ha obligado a crear sistemas en los que los asegurados participan en la administración de pensiones, cosa que no sucede en el proyecto; e) no existen garantías para los trabajadores de la correcta inversión y uso de sus cotizaciones y sus ahorros. Con estos argumentos se busca suspender la discusión

y aprobación de la iniciativa de reformas a la Ley del Seguro Social, enviada por el Ejecutivo Federal, para un posterior periodo de sesión ordinaria.

De acuerdo a la normatividad interna del Congreso de la Unión, se procedió a escuchar las voces en pro y en contra respecto de esta moción suspensiva que ha sido presentada. Dentro de las voces en contra se levantaron los diputados Marco Antonio Michel Díaz del Partido Revolucionario Institucional quien, en contra de la moción suspensiva realizó los siguientes argumentos: "... con respecto a las iniciativas relacionadas con el Seguro Social presentadas el 07 y 09 de noviembre, las mismas fueron motivo de discusión y debate en el seno de las comisiones de Trabajo y Previsión Social y de Seguridad Social, ello puede constatarse en las más de 600 modificaciones, adiciones y consideraciones que se plasman en el contenido del dictamen de esta iniciativa. A su análisis y consideración se sumaron diversos especialistas, funcionarios, académicos, líderes sindicales, dirigentes patronales, entre otros muchos involucrados en la seguridad social mexicana, sin dejar de mencionar la comparecencia del director general del Instituto Mexicano del Seguro Social. Y por si fuese poco, a la presente iniciativa se le dedicaron 18 reuniones de trabajo, dentro de las cuales se escucharon las reflexiones y propuestas de las distintas fracciones parlamentarias que participaron...Por ello no debe suspenderse la reunión, y más si se tiene ya un dictamen..."

Siguiendo la normatividad del Congreso de la Unión, se procedió a votar en forma nominal para que la asamblea determinará si se toma en consideración la moción planteada. Realizada la votación correspondiente, el resultado fue: 70 votos en pro y 277 en contra, lo cual da como resultado que se desechara la moción presentada.

Una vez resuelta la moción suspensiva presentada por el Partido de la Revolución Democrática, se continuó con la discusión respecto del dictamen en cuestión. En este tenor, se formularon votos particulares, tanto en pro como en contra.

Un voto particular que fija el rechazo al dictamen de la Ley del Seguro Social, es el emitido por la diputada **María Remedios Olivera Orozco** del Partido Acción Nacional, bajo los siguientes argumentos: primero.- El sistema de seguridad social debe organizarse por una institución responsable, clara, limpia, públicamente controlada y vigilada, capaz de cumplir en todo tiempo con sus obligaciones. El régimen de pensiones requiere justicia y solidaridad como elementos esenciales que han de considerarse como una contribución solidaria de la sociedad hacia las personas más desfavorecidas. Segundo.- Nos encontramos en otra situación de tener que discutir una reforma de manera apresurada, que en realidad pretende evitar la quiebra de una institución que, por falta de previsión, malos manejos, le han dejado en estado ruinoso en perjuicio de millones de derechohabientes. No se justifica la prisa con que se pretende aprobar esta ley, ya que la naturaleza de los seguridad social tiene un carácter técnico distinto al resto de la legislación social. Tercera.- Existen aspectos en la iniciativa, que no podemos dejar a una futura reglamentación; tal es el caso de las denominadas Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro, cuya creación presenta una problemática muy compleja, que no queda resuelta en términos del dictamen que estamos discutiendo. Consideramos que la vigilancia y control de estos organismos debiera ser encargada a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores o bien a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas ya que tienen mayor capacidad técnica y personal especializado que la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. Cuarta.- Es inconstitucional la creación de la denominada "Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro", ya que se le pretende otorgar facultades que corresponde exclusivamente al Poder Legislativo. Quinta.- El proyecto viola el artículo 115 constitucional al pretender descontar recursos de los ayuntamientos, violando así la autonomía de éstos, por lo que esta ley en su artículo 233 implica una anticonstitucional intromisión del Seguro Social en la autonomía de los ayuntamientos. Sexta.- Un argumento que se maneja a favor es la adopción de la justicia conmutativa: te doy para que me des, lo cual se traduce de manera muy sencilla: quien tuvo un trabajo bien remunerado tendrá una pensión bien remunerada y los millones que perciben menos, obtendrán una pensión proporcionada a sus reducidos ingresos. En conclusión debemos señalar que esta ley disminuye prestaciones a los trabajadores, están haciendo pagar a los trabajadores de México la ineficiencia y la corrupción del pasado.

A continuación la diputada **María Rosa Márquez Cabrera** del Partido de la Revolución Democrática toma la palabra para presentar un voto particular en contra del proyecto de decreto de Ley del Seguro Social bajo los siguientes argumentos: primero: se trata de una nueva ley que vulnera los principios fundamentales de la seguridad social mexicana. Segundo.- Se inscribe en una reforma el Estado que pretende sustituir la acción y responsabilidad pública en la generación del bienestar colectivo. Tercera.- Un instrumento privilegiado de la política social, el Instituto Mexicano del Seguro Social se subordina a objetivos netamente ajenos a sus fines sustantivos.

Con la iniciativa del Ejecutivo se produce la conversión total del seguro de IVCM en un seguro administrado por instituciones privadas, la participación del IMSS se reduce a rescatar a los damnificados del nuevo sistema a través de una pensión mínima equivalente a un salario mínimo, situación en la que entrarán la mayoría de los trabajadores. Haciendo un poco de historia, diremos que desde 1942, Ávila Camacho reconoció que "no se puede encomendar la seguridad social a empresas privadas, sino que el Estado tiene el deber de intervenir en su establecimiento y desarrollo..." La propaganda elaborada en torno a la iniciativa que nos ocupa, intentó sin éxito, convencer a la opinión pública que individualizar las cuentas del trabajador con recursos de su propiedad para el momento de su retiro, no podía considerarse de manera alguna privatizar el sistema de pensiones lo cierto es que la transferencia de 24 mil millones de nuevos pesos anuales a entidades financieras privadas sólo puede tener un nombre: privatización. El supuesto de que aún con esta transferencia de recursos, el destino y manejo de los fondos de pensiones seguiría siendo público, no se sustenta en el artículo de la ley.

A todo lo anterior se agrega el hecho de que la ley y el debate no contemplan rendimientos reales y garantizados para el ahorro de los trabajadores, tal como se establece en la ley vigente para el SAR. La verdad es que a menos de que se den tasas de interés milagrosas, prácticamente todos los trabajadores tendrán pensiones más bajas que con el actual sistema y la mayoría tendrán que acogerse al mecanismo de rescate que es la pensión garantizada.

La nueva ley pretende que el trabajador se convierta en un conocedor del mundo financiero, que sepa elegir a la mejor Afore y a la aseguradora más confiable, que esté al tanto de la tasa de interés en el mercado, etcétera, en esas circunstancias el trabajador será presa fácil de las arbitrariedades.

En la nueva ley propuesta por Zedillo se produce un grave retroceso, al eliminar el artículo 8°. El objetivo es claro: deshacerse gradualmente de los servicios y prestaciones sociales. La nueva Ley del Seguro Social es concebida, no para continuar el proceso redistribuidor de anteriores reformas, sino para secuestrar el ahorro de 11 millones de mexicanos y ofrecer a las aseguradoras y empresas médicas un mercado cautivo. Se intenta con ello sacar al país de la más profunda crisis que haya vivido, sin embargo no hay ninguna garantía que el ahorro buscado se convertirá en inversión productiva y generadora de empleos.

El PRD fue el único partido de oposición que presentó alternativas, y el único que tuvo iniciativas más amplias. Se consideraba el refinanciamiento del ramo de IVCM, con la integración de los recursos del SAR; asimismo se proponía el fortalecimiento de las finanzas del seguro de enfermedades y maternidad, elevando la cuota del Estado para este ramo del 0.625% del salario base de cotización del trabajador, al 4.625% de la misma base; adicionalmente se proponía elevar la cuantía de las pensiones de viudez al 100% de la pensión que gozaba el fallecido (cabe mencionar que hemos vistos numerosos ejemplos en los cuales el aumento de cuotas no representan una solución al problema que enfrenta la seguridad social).

A continuación toma la palabra el diputado **Miguel Aguilar Zinser**, para presentar un voto particular en contra del dictamen que se discute, para los cual manifiesta los siguientes argumentos: La iniciativa de ley tiene un problema en su estructura de origen, que ha hecho que el debate en torno a ella resulte complejo y conflictivo, no se trata de una Ley del Seguro Social, se trata de dos leyes, una ley financiera y un conjunto de reformas parciales al Seguro Social. El Ejecutivo sobrepuso dos cuestiones, una reforma financiera para conformar un fondo de ahorro nacional a un conjunto de medidas relacionada con el sistema de cuotas y con la operación de algunos de los servicios y tareas de la seguridad social. Para la Secretaría de Hacienda era imperativo que esta ley fuese aprobada hoy no por la

urgencia de los trabajadores de recibir mejores servicios, sino por la urgencia financiera de contar definitivamente con la instalación de este fondo; es evidente que la creación de ese fondo da la oportunidad de sanear el sistema de pensiones que en este momento constituye una carga imposible para el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Creemos que el ahorro de los trabajadores debe ser ahorro nacional y creemos que el instrumento para que lo sea, es precisamente un fondo de pensiones individualizado; sin embargo, las instituciones financieras nacionales, las instituciones financieras privadas, los mecanismos financieros existentes, no son evidentemente el mecanismo más eficaz y más adecuado para administrar este fondo nacional de ahorro de los trabajadores. El sistema financiero privado ha dado muestras evidentes de ser parte del problema económico del país, no de su solución.

Esta iniciativa no puede agotar en un mes la necesidad de reformar, de modernizar y de transformar el sistema de seguridad social, que es imperiosa, pero que requiere de un proceso de consultas públicas, un examen profesional muy cuidadoso, y sobre todo requiere de incorporar un conjunto de iniciativas que ni el Ejecutivo ni el Poder Legislativo han estado dispuestos a integrar. En consecuencia, al no estar debidamente agotado esta discusión, no es posible, por nuestra parte, aprobar esta iniciativa.

Con la anterior intervención finalizan las intervenciones para presentar votos particulares, a continuación inicia el debate del dictamen en lo general, para lo cual se registraron seis diputados en contra y seis a favor. Para intervenir en contra se registraron: Eduardo Guzmán Ortiz, Ezequiel Flores Rodríguez y Primitivo Ríos Vázquez del Partido del Trabajo; Amado Cruz Malpica y Armando Quintero Martínez del Partido de la Revolución Democrática; Lorenzo Duarte y Zapata del Partido Acción Nacional. A favor se registraron los diputados: Héctor San Román Arreaga, Salvador Mikel Rivera, Luis Antonio Godina Herrera, Gerardo Ordaz Moreno, Florentino Castro López y Ricardo Padilla Martín, todos del Partido Revolucionario Institucional.

Así entonces, inicia su participación el diputado **Eduardo Guzmán Ortiz**, con los siguientes argumentos: "... la iniciativa que se discute, es quizá la más importante que ha llegado a esta Cámara, no solo por su complejidad, sino porque va a afectar la vida de más de 40 millones de mexicanos hoy y en el futuro, esta nueva ley pretende cambiar la esencia de lo que hasta ahora ha sido la seguridad social en nuestro país. Esta nueva ley incide en hacer el problema de la seguridad social un asunto centralmente individual, deja a la suerte del trabajador su futuro en cuanto a la pensión que le corresponderá después de una larga vida de trabajo.

Se nos señala que hay más de 60 cambios, sin embargo no son cambios que mejoren la ley, lo único que hacen esos cambios, salvo un par de excepciones, es transcribir los artículos de la ley vigente. Entonces ¿cuál es el triunfo?, si la iniciativa del Ejecutivo lo que hizo fue poner restricciones mayúsculas, aumentar plazos para disfrutar de prestaciones, eliminar derechos consagrados para los trabajadores.

El Instituto se encuentra en una crisis, la cual es culpa de una decisión tomada por las administraciones priista de utilizar el fondo de pensiones para fines diversos a su origen; también es causa de la crisis económica, la cual proviene de un manejo incorrecto de las finanzas, pero otra parte fundamental de esta, es la disminución de la participación del Estado en el sostenimiento de la institución, la cual cayó del 25% de aportaciones a sólo el 5% en la actualidad.

En cuanto a las afores, estas han sido puestas en un negocio redondo, puesto que por lo pronto en los próximos 25 años las Afores recibirán los recursos sin tener ninguna salida prácticamente, salvo excepcionalmente, o sea, que esta ley hoy y durante los próximos 25 años, no tendrá ningún beneficio para los trabajadores. Pero no solo eso, El estado, con cargo al erario público, se hará cargo de las pensiones actuales y de las pensiones que se generen en este plazo, y será también quien garantice la pensión para los millones de trabajadores que se jubilen de aquí al año 2025. También se dice que los trabajadores podrán optar por los esquemas de retiro en el actual o en el que se propone y esto es falso, no es verdad que podrán optar hoy porque para optar por el nuevo esquema tendrían que retirar

su fondo hoy e integrarlo a las Afores en cuanto estén constituidas, de lo contrario, ¿de dónde saldrían los recursos de un fondo que no existe?

Finalmente, esta instancia tuvo tan solo menos de un mes para evaluar la propuesta, y en virtud de que no es cierto que hay mejoras para los trabajadores, en virtud de que se han retirado y lesionado derechos ganados por los trabajadores, votará en contra de la propuesta del Ejecutivo en lo general y en lo particular.”

El siguiente orador en pasar a la tribuna fue el diputado **Héctor San Román Arreaga del Partido Revolucionario Institucional** quien dentro de sus manifestaciones realiza una reseña histórica en relación con la discusión de la Ley del Seguro Social de 1943, la cual en su momento generó las mismas expectativas e incluso el rechazo por parte de la población, para después manifestar: “... estamos a favor de esta iniciativa de ley modificada y enriquecida por éste Poder Legislativo. Consideramos que el Instituto Mexicano del Seguro Social es una de nuestras más apreciada instituciones, por lo que nunca, ni ayer, ni hoy, aceptamos la privatización del IMSS...” En conclusión sólo llama a la unidad, a no criticar destructivamente la iniciativa, a contemplar la infraestructura lograda por el IMSS, sin reparar en el origen de ellos ni tampoco las consecuencias; no son argumentos prácticos sino manifestaciones vagas e imprecisas que difícilmente lograrían convencer al resto de la Asamblea.

A continuación sube a la tribuna el diputado **Amado Jesús Cruz Malpica del Partido de la Revolución Democrática**, quien manifiesta lo siguiente: “... quisiera poner a consideración del pleno de la Cámara de Diputados, algunos puntos de acuerdo a los que hemos llegado los legisladores de las diferentes bancadas. Esto tiene que ver con algunas modificaciones que se proponen en forma específica a los artículos 12, 15 fracción IX, 58 fracción III párrafo tercero, 84 fracción II inciso A).

Acto seguido toma la palabra la diputada **María Claudia Esqueda Llanes, por la comisión**, quien manifiesta que “... a nombre de la comisión vengo a avalar que efectivamente hay disposición, hay acuerdo y hay consenso para

introducir al dictamen la modificaciones a los artículos a que ha hecho referencia el diputado Cruz Malpica, en los términos indicados.

A continuación toma la palabra el diputado **Lorenzo Duarte y Zapata del Partido Acción Nacional**, quien dentro de su intervención señala dos causales distintas del deterioro del instituto, la primera es que tanto a nivel central como en las delegaciones estatales, ocurren desde hace años y son vigentes frecuentes actos de malversación y desviación de fondos; en segundo lugar, en el pasado autorizó varios programas de incorporación de asegurados, sin parar en su financiamiento y sustentabilidad. No hay que olvidar que el IMSS es una institución de solidaridad, más no es una institución de beneficencia.

Por otro lado ya no es tolerable que muchas posiciones directivas, técnicas y de confianza, siguen siendo utilizadas como recompensas para políticos ajenos totalmente a la seguridad social. En ningún sitio de la iniciativa tumada se vislumbra la buena intención de profesionalizar esos puestos de dirección, asignando a funcionarios con méritos objetivos.

Es impostergable modificar el concepto del sindicalismo corporativo y acomodaticio que priva en el instituto y que protege a trabajadores faltista e irresponsables; en ninguna forma la Ley del Seguro Social cumplirá sus fines, si no es acompañada de una serie de medidas que finalicen con ese saqueo.

Para finalizar su intervención señala: "... la mencionada iniciativa de ley contiene elementos que consideramos valiosos: 1) La adopción de cuentas de retiro individual personalizada; 2) La creación del seguro familiar, del seguro de salud para la familia; 3) También estamos de acuerdo con la formación de dos ramas de aseguramiento de la original IVCM, es razonable que esto funcione mejor. Igualmente señaló los puntos en los que no coinciden: 1) El más importante se refiere a los órganos propuestos para manejar los fondos de pensiones, denominados Administradoras de Fondos para el Retiro, cuya estructura, características y operación no han sido determinadas y dejan muchas incógnitas en el manejo de estos recursos para el futuro de los trabajadores; 2) No encontramos en el contenido de la ley, medidas que tiendan a reducir la burocracia y hacer más

eficientes y productivos los procedimientos administrativos; 3) Se siguen conservando en la ley algo que ya debería de superarse: el nombramiento del director general por parte del Ejecutivo. Estas razones fundamentan el sentido de nuestro voto en contra del dictamen.

Después toma la palabra el diputado **Ricardo Luis Antonio Godina Herrera del Partido Revolucionario Institucional** quien manifiesta: "... como legisladores conocemos la necesidad de hacer algo para transformar, actualizar y readecuar a nuestro Instituto Mexicano del Seguro Social. Entre la salida fácil de aumentar cuotas o falsa, como corridas financieras sin sustento, elegimos la seriedad, una actitud responsable es no dejar que el IMSS deje de ser viable en pocos años.

En la iniciativa de ley se destacan varios aspectos importantes: en materia de riesgos de trabajo se flexibiliza la forma de calcular la prima de este seguro, atendiendo a la siniestralidad particular de cada empresa; en enfermedades y maternidad el cambio fundamental consiste en desligar las cuotas del monto de los salarios pagados; en invalidez y vida se conservan los derechos que actualmente se conceden a los pensionados por este seguro; en el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez se propone la creación de los fondos para el retiro, administrados tanto por el Seguro Social como por la iniciativa privada, como por el sector social, en el dictamen de la ley, se establecen diferentes candados para que estas Afore operen con estricto apego a derecho y una modificación fundamental es el no permitir que sea un reglamento que la regule, sino una ley emitida por esta Cámara, además de que el Gobierno Federal estableció una comisión máxima a los bancos por concepto de manejo de cuentas, de igual forma, se establecerá una comisión máxima que podrán cobrar las Afore para la administración de los fondos de retiro de cada trabajador.

Se elevó el número de semanas a 1,250 semanas de pensión, con lo cual se busca evitar la evasión para que los patrones inscriban a sus trabajadores y ellos a su vez tengan incentivos para inscribirse en el IMSS.

En relación a lo que se señalaba de la incorporación de los ayuntamientos, quiero decir que esa incorporación se da en la ley, en términos de una aportación voluntaria de los ayuntamientos al régimen obligatorio.

Finalmente en relación a las características de los funcionarios del Seguro Social, quiero comentar que en el artículo 303 de la iniciativa, se incorporaron, precisamente esa característica a propuesta del Partido Acción Nacional. Entonces ¿en contra de que estarían votando, o se está oponiendo la gente, las personas, los mexicanos que no coinciden con esta propuesta?

La sesión continuó y el siguiente orador en la lista es el diputado **Ezequiel Flores Rodríguez del Partido del Trabajo**, de cuya intervención podemos resaltar los siguientes argumentos: "... ante la situación financiera por la que atraviesa al IMSS es impostergable tomar medidas para su revitalización financiera: sin embargo, los principios de solidaridad social pasan a un segundo término en aras de garantizar, ante todo, la lógica económica de la reforma. Esto mediante dos premisas básicas: primero, suprimir o disminuir muchos de los derechos con que actualmente cuentan los afiliados al IMSS; y segundo, con la restricción para que muchos sectores de la población que actualmente están inscritos en un régimen obligatorio, accedan plenamente a los servicios que ofrece el Instituto. La reducción de derechos puede contemplarse perfectamente en el contenido de los artículos 12, 13, 84, 122, 154, 162, 218.

En suma, es evidente que la reformas que hoy discutimos a la Ley del IMSS, no sólo responden a una lógica de rentabilidad económica en contrasentido a los principios de la seguridad social, sino que además es atentatoria a los derechos hoy vigentes de la clase trabajadora. En este sentido el Partido del Trabajo, convencido de la inviabilidad económica del proyecto de ley, se manifiesta por el respeto a los derechos de los trabajadores y, por lo tanto, votaremos en contra del dictamen en lo general y en lo particular.

A partir de este momento el orden de la lista de los oradores que habrían de intervenir en el debate del dictamen en cuestión, fue alterado . Tal es el caso del diputado **Manuel Pérez Bonilla**, quien toma la palabra para rectificar

hechos, lo cual realiza en el siguiente tenor: "Yo vengo a hacer una aclaración, referente al capítulo del campo mexicano. Por primera vez, en una Ley del Seguro Social, se contempla un capítulo especial para el campo mexicano; no podemos estar en el mismo esquema de un trabajador, porque en el campo se tiene que pagar por la productividad.

Para nosotros la derogación de la Ley del Seguro Social nos afectaba en la reforma de marzo de 1993 nos llevaba a pagar por hectárea de productividad; la seguridad social promedio nacional de caña de azúcar es de 4.5 hectáreas por productor de caña. Estábamos sentenciados a que el 78% de los productores y los trabajadores de esos productos saliera de la seguridad social.

A nosotros no nos es desconocida esta ley que muchos de ustedes piensan que se esta elaborando al vapor, a nosotros se nos tomó en cuenta nuestra propuesta que hicimos desde hace un año para poder resolver en forma parcial y entrar al fondo del asunto en del seguro en el campo mexicano. Por lo tanto, el compañero del Partido del Trabajo no tiene razón.

Retomando el orden de la lista inicial, toma la palabra el diputado **Gerardo Ordaz Moreno del Partido Revolucionario Institucional**, "... debemos considerar que ahora la seguridad social se implementa como un instrumento para generar ahorro interno y generar fuentes de empleo; fuentes de empleo que generarán financiamiento a lo que hemos tachado como el colapso financiero del IMSS.

Reflexionemos ante esta realidad y demos un auténtico beneficio al trabajador, para que efectivamente ese generamiento de ahorro interno traiga consigo el bienestar de todos los mexicanos."

No hemos hecho gran referencia a la intervención del diputado Ordaz, en virtud de que no es muy clara su participación, sin embargo, debemos decir que exhorta a tomar en cuenta los factores reales como el salario, antes de hablar de ahorro, confirma las aportaciones realizadas por los diferentes partidos en cada una de las reuniones celebradas por las comisiones unidas y finalmente hace referencia

a la iniciativa propuesta por la diputada **María Rosa Márquez** refiriéndose a las razones por las que no fue considerada, no sin antes haber analizado ampliamente dicha propuesta.

La diputada **María Rosa Márquez** toma la palabra **para rectificar hechos**, para contestar alusiones personales. "... aquí se ha venido a mencionar que nuestra propuesta se acababa en el 2009, a lo cual quiero decirle: para el 2009, según nuestros cálculos actuariales que presentamos ante los funcionarios de Hacienda y que no pudieron rebatir, para el 2009 nuestras reservas, si se incorporan los recursos del SAR, serían de 160 mil 245 millones de nuevos pesos. Aquí es muy fácil venir a descalificar, pero lo que queremos son propuestas, queremos que nos demuestren que con la actual iniciativa se va a garantizar el ahorro interno, que nos demuestren que con la canalización de tantos recursos a los circuitos financieros se crean empleos.

Igualmente, **para rectificar hechos** toma la palabra el diputado **Héctor González Reyes** en donde, comenta: "... qué bueno que la compañera Márquez de Puebla venga a hablar de sindicalismo, cuando su sindicato la tronó...", posteriormente hace un recuento histórico en torno al movimiento obrero mexicano para llegar a decir: "... hoy que asumimos la responsabilidad como partido y como sector, de apoyar esta Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, que como todo no será perfecta pero si perfectible, lo hacemos de frente...". El resto de su intervención fue para hacer una crítica de los que representan la izquierda en nuestro país.

Después de las anteriores intervenciones, las cuales no estaban en la lista inicial, se retoma el orden de ésta, y pasa a la tribuna el diputado **Armando Quintero Martínez del Partido de la Revolución Democrática**. "Sin lugar a dudas este debate es de gran importancia porque la nueva ley que se pretende aprobar, representa, en caso de concretarse, la gran contrarreforma del actual sexenio. La ideología que hay detrás de la propuesta de Ley del Seguro Social, es la ideología neoliberal que pregona que el mercado regula todo, que las leyes del mercado son capaces de dejar caer en pirámide, de arriba abajo y distribuyendo la riqueza que produce una nación. No es causal que antes de discutirse en México que hacer con

el IMSS. El doctor Ernesto Zedillo hablara de la necesidad de intervenir los recursos, propiedad de los trabajadores mexicanos, en la ciudad de Washington el 9 de octubre de 1994; no es causal tampoco que en el mes de noviembre el señor Guillermo Ortiz, subsecretario de Hacienda, declarara también en la ciudad de Nueva York, que era necesario recuperar los ahorros de los trabajadores para el ahorro interno del país, transfiriéndoselos al manejo, al gran capital financiero; tampoco es causal que estos acontecimientos antecederan al mandato que después hiciera en el mes de enero el presidente Zedillo, en la asamblea general del IMSS, al licenciado Genaro Borrego Estrada, de hacer un diagnóstico, que se entregó en el mes de marzo y que es el antecedente de esta propuesta de nueva ley.

No es posible que el Estado mexicano tenga que subsidiar por lo menos en tres momentos sólo el ramo de pensiones; porque qué cómodo para el capital financiero, que el Estado se hace cargo de un millón y medio de jubilados; que cómodo que el Estado se hace cargo de la opción que pueden tener todos los trabajadores que se jubilen de aquí a 25 ó 28 años; en caso de que las Afore no sean capaces de dar el rendimiento de por lo menos un salario mínimo, entonces entra el erario público. El problema es que México no es Estados Unidos, ni Japón, ni Chile siquiera, en México el salario de los trabajadores está terriblemente devastado.

Nos dicen que no hay retroceso en guarderías y prestaciones sociales; ya la ley vigente destinaba un 1% del ingreso, ahora a esos dos ramos que eran separados, con el mismo 1% los suman, es decir, que el ramo de guarderías y las prestaciones sociales van a continuar ahora con un 1%.

La anterior participación da motivo a que el diputado **Alejandro Audry Sánchez** tome la palabra **para rectificar hechos**. "En relación a las guarderías, cierto es que era el 1% y que ahora va a ser ese mismo 1% para guarderías y prestaciones sociales, pero resultaba que del dinero que se daba para estas guarderías pasaba en parte a enfermedad y maternidad; ahora ya no va a pasar, las cuentas dejan de estar consolidadas, cada ramo va a manejar su propio presupuesto, enfermedad y maternidad su propio presupuesto y el 1% ya queda para guarderías y prestaciones sociales, no queda desfinanciado este ramo.

Estos argumentos motivaron que la diputada **María del Rosario Robles Berlanga** solicitara la palabra **para rectificar hechos**. "... compañero diputado, usted no puede decirnos a nosotros que no pudo haber acuerdo, porque a nosotros no nos imponen. Lo que les estamos diciendo es que la reforma a la Ley del Seguro Social es una reforma que tiene que ver con el pacto social, es una reforma que modifica en el corazón la relación entre el Estado y los trabajadores; el Estado renuncia a su función social, aceptando que también en este terreno el mercado se convierte en el amo y señor en materia de seguridad social. No nos vengan aquí a responder con cuestiones pequeñas, cuando en el fondo estamos aquí debatiendo sobre una reforma del Estado.

Y vienen aquí y nos dicen que se queda igual el problema de la reversión de cuotas con la redacción que prevalecía anteriormente; y nos hablan de que se logró aumentar el porcentaje para enfermedades y maternidad si ya teníamos el 1%. ¿Cuáles son los triunfos? son pequeñas cosas ante una reforma que esta modificando el carácter solidario, colectivo del Seguro Social y lo está trastocando y llevando a una ideología individual."

También para rectificar hechos toma la palabra el **diputado Eduardo Guzmán Ortiz del Partido del Trabajo**. "En efecto o pudo haber acuerdo en la comisión, porque el acuerdo que primero buscaron fue entre ustedes mismos, pero el acuerdo no fue para mejorar la ley vigente, fue para como ya se ha señalado y hemos señalado, mantenerla como está actualmente en algunos de sus puntos. Yo los reto a que aquí señalen cuáles son los beneficios tangibles, concretos, inmediatos para los trabajadores afiliados al Seguro Social, ¿cuáles son los beneficios concretos que esta ley otorgará hoy a esos trabajadores y cuáles son los que otorgarán durante los próximos 30 años? Hoy en día ninguno ha demostrado la viabilidad financiera, la certeza de sus cálculos, la certeza de sus apreciaciones, ni la certeza de sus buenas intenciones.

Concluida la intervención antes citada, el Presidente hace del conocimiento una lista de tres diputados que han solicitado la **palabra para rectificar hechos**. El primero de estos es la diputada **Consuelo Botello Treviño**, de cuya breve intervención podemos citar: "... no se vale venir a decir aquí, que cuando le

Estos argumentos motivaron que la diputada **María del Rosario Robles Berlanga** solicitara la palabra **para rectificar hechos**. "... compañero diputado, usted no puede decirnos a nosotros que no pudo haber acuerdo, porque a nosotros no nos imponen. Lo que les estamos diciendo es que la reforma a la Ley del Seguro Social es una reforma que tiene que ver con el pacto social, es una reforma que modifica en el corazón la relación entre el Estado y los trabajadores; el Estado renuncia a su función social, aceptando que también en este terreno el mercado se convierte en el amo y señor en materia de seguridad social. No nos vengan aquí a responder con cuestiones pequeñas, cuando en el fondo estamos aquí debatiendo sobre una reforma del Estado.

Y vienen aquí y nos dicen que se queda igual el problema de la reversión de cuotas con la redacción que prevalecía anteriormente; y nos hablan de que se logró aumentar el porcentaje para enfermedades y maternidad si ya teníamos el 1%. ¿Cuáles son los triunfos? son pequeñas cosas ante una reforma que está modificando el carácter solidario, colectivo del Seguro Social y lo está trastocando y llevando a una ideología individual."

También para rectificar hechos toma la palabra el **diputado Eduardo Guzmán Ortiz del Partido del Trabajo**. "En efecto o pudo haber acuerdo en la comisión, porque el acuerdo que primero buscaron fue entre ustedes mismos, pero el acuerdo no fue para mejorar la ley vigente, fue para como ya se ha señalado y hemos señalado, mantenerla como está actualmente en algunos de sus puntos. Yo los reto a que aquí señalen cuáles son los beneficios tangibles, concretos, inmediatos para los trabajadores afiliados al Seguro Social, ¿cuáles son los beneficios concretos que esta ley otorgará hoy a esos trabajadores y cuáles son los que otorgarán durante los próximos 30 años? Hoy en día ninguno ha demostrado la viabilidad financiera, la certeza de sus cálculos, la certeza de sus apreciaciones, ni la certeza de sus buenas intenciones.

Concluida la intervención antes citada, el Presidente hace del conocimiento una lista de tres diputados que han solicitado la palabra **para rectificar hechos**. El primero de estos es la diputada **Consuelo Botello Treviño**, de cuya breve intervención podemos citar: "... no se vale venir a decir aquí, que cuando le

pusieron candados a la ley, cambiamos el sentido de nuestro voto, es una mentira ~~absoluta. Una de las cosas que nos llevó a dar nuestro voto en contra, es que no~~ nos dieron tiempo para de veras hacer una consulta para haber tratado e convencer de la mejor manera posible a nuestros opositores políticos.”

A continuación el diputado **Florentino Castro López** retoma la palabra **para contestar alusiones personales**. “... lo que aquí yo señalé, fue que a ustedes les hubiera gustado que privatizáramos el IMSS, entonces si hubieran votado. ”

El siguiente diputado que pasa a la tribuna a rectificar hechos es **Fernando Delgado Salgado**, cuya participación se limita a dar lectura a un desplegado que aparece el día de la fecha en el periódico La Jornada relacionado con un ofrecimiento realizado a diversas representaciones de trabajadores mexicanos.

Nuevamente la lista de oradores que solicitan el uso de la palabra aumenta, se incorporan a tal solicitud tres diputados más. El siguiente en pasar a la tribuna es el diputado **José Carmen Soto Correa** quien dijo: “... el esfuerzo que hicimos con la clase trabajadora, quien valoró lo que representan 60 reformas a una iniciativa, yo creo que hay que meditar por que el aspecto que nos preocupaba mucho, como el de las pensiones, vamos a discutirlo el próximo periodo en una ley especial...” Continuó su participación con manifestaciones no muy congruentes y si distantes del fondo de la iniciativa que se esta discutiendo, por lo que no ahondaremos al respecto, al final solo exhorto a los diputados pertenecientes a los partidos de oposición para que voten, por que de lo contrario no podrán evitar que se les gane.

El diputado **Marco Antonio Ignacio Rascón Córdova** tomó la palabra, también **para rectificar hechos**. “... sobre el problema de las pensiones, a la hora de tener el beneficio y disfrutar el beneficio, se va a tener que contratar a través de una aseguradora privada; hay aseguradoras voraces. Vamos a ver en el momento en que empiecen las cosas a repercutir y esta reforma empiece a tener repercusiones sociales, vamos a ver en este momento si ustedes que hoy van a votar a favor de esta ley tenían razón en este momento.

Igualmente, para rectificar hechos toma la palabra el diputado **Manuel Baeza González del Partido Acción Nacional**. "...se ha afirmado que Acción Nacional quería que se aprobara la Ley del Seguro Social sin cambio y es una lista muy grande de artículos y de candados, muchos de ellos que fueron aprobados e incorporados en el proyecto de ley, que se trataron por Acción Nacional y sin embargo nosotros estamos en contra de la ley porque no viene a mejorar al Seguro Social. No estamos conformes con lo que se ha plasmado en la ley porque no va al fondo, son únicamente cambios de apariencia."

También para rectificar hechos toma la palabra el diputado **Pedro Etienne Llano del Partido de la Revolución Democrática**. "... no tiene caso perder el tiempo en responder a las provocaciones hechas hasta el momento. Esta reforma se le quedó en el tintero a Carlos Salinas de Gortari; es público y notorio que el estudio para hacer ese cambio se hizo desde el sexenio anterior. Los diputados del PRI han logrado algunos cambios, pero esto no justifica que el PRD asumiera esos cambios y valorara que significan una modificación esencial de esta reforma neoliberal; para ellos ha sido suficiente para justificar ahora un voto a favor, para nosotros no, porque no modifican de fondo y en lo esencial este propósito de dismantelar el sistema de seguridad social y de abrir otro pastel para los grupos de especuladores financieros."

Para **rectificar hechos** toma la palabra el diputado **Eliás Miguel Moreno Brizuela**. "...Yo creo que ya ha sido suficiente para seguir descalificándonos hasta en lo personal. Hay varios problemas que no se han tocado y yo quisiera aquí que el debate retornara al nivel que debe estar; debemos hablar de los mexicanos que van a ser excluidos con esta nueva iniciativa de ley; los jornaleros, los ejidatarios, los pequeños propietarios."

Por otro lado, concuerdo en el hecho de que hay muchos derechos suprimidos en esta nueva iniciativa de ley, que en efecto sigue una ruta privatizadora. Las Afore, la reversión de cuotas, indican que a pesar de todos los candados que aquí se han dicho, todavía no es suficiente. Finalmente, se ha olvidado el argumento más importante de esta iniciativa que es el ser humano, ya que en esta ley el ser humano es tasado como animal para el seguro de invalidez..."

El diputado **Jesús Eduardo Noyola Bernal del Partido Revolucionario Institucional** toma la palabra para **rectificar hechos**. "... no es posible que se generalice respecto a las corruptelas del Seguro Social, al mal servicio de la institución; quizá pudo haber habido en algún momento alguna corruptela, pero esto no abarca la totalidad de la institución. El IMSS, es una institución que merece respeto y sus trabajadores también y desde esta tribuna exijo respeto para los trabajadores del Seguro Social. Esta ley va atener un efecto positivo, que vamos a seguir teniendo Seguro Social.

Para rectificación de hechos toma la palabra la diputada **María Teresa Gómez Mont del Partido Acción Nacional**, quién también hace un análisis histórico desde los primeros estudios realizados en 1924 por Manuel Gómez Morín. Finalmente "... precisa combatir ardientemente contra los que pretenden dar a la seguridad social un aspecto injusto y falso de lucha, de conquista y de agresión, contra los que quieren hacer de la seguridad social motivo de capitalización política o de demagogia opuesta a la verdadera raíz de la seguridad social, que es la solidaridad".

Para rectificar hechos toma la palabra el diputado **Gabino Fernández Serna del Partido Revolucionario Institucional**. "...quisiera brevemente decir que las Afore, no en Chile, no en Francia o España, las Afore tienen que ser en nuestro país, el eje central de lo que debe ser la nueva vida económica del Seguro Social. En cuanto a la reversión de cuotas, esta nace en 1943, y es una facultad discrecional que tiene el consejo Técnico a través de su director general.

Pero no hay duda, la reforma del Seguro Social que ampara 37 millones de mexicanos, no tiene más remedio que hacerla, tiene que ser resuelta hoy de una u otra forma; el problema es su capitalización, y este proyecto de ley es la capitalización del Seguro Social."

Para rectificar hechos toma la palabra el diputado **Alejandro Rojas Díaz-Durán del Partido Revolucionario Institucional**. "... debemos reconocer que si hay cambios sustanciales, fundamentalmente en lo que se refiere a las famosas Afore, al permitir que esta Cámara emita una ley respectiva para el control y el

manejo financiero de los recursos del Seguro Social. Estos cambios son sustantivos y por tal razón creo que vale la pena votar a favor de la iniciativa del Seguro Social."

El siguiente diputado que tomo la palabra fue **Carlos Núñez Hurtado del Partido de la Revolución Democrática**. "... esta gente humilde, es la que se verá afectada todavía más si nosotros aprobamos una iniciativa que obviamente, por más que se diga, restringe la cobertura, restringe el alcance del instituto. A mí me sorprende que solamente haya dos grandes sectores de la sociedad que apoyen esta iniciativa: el PRI, el Gobierno y las grandes empresas; ellos se atienden en Houston o en el Hospital Humana, ellos no viven la situación de tragedia y de miseria que significa esta crisis que estamos viviendo. Volvamos a retomar el debate, pero nunca dejando de tener en cuenta el rostro anónimo de todas estas personas que viven, se benefician y sufren de las condiciones que el régimen de seguridad pública les ha impuesto."

El presidente toma la palabra para dar a conocer la lista de los oradores para lo general en contra, registrándose nueve oradores, igualmente hace saber que no hay registrados a favor.

El primero en la lista referida es el diputado **Everardo Martínez Sánchez del PRD**. "... si el problema es la crisis financiera del Instituto, la ley que estamos discutiendo no atiende la solución de la institución, atiende a una decisión de canalizar recursos a las cúpulas financieras nacionales y extranjeras. Para resolver la crisis financiera de la institución no habría necesidad de hacer toda la parafernalia de la ley que se propone, bastaría con que al IMSS se le canalizara el porcentaje del 2% del SAR y que el Gobierno retomara su obligación de contribuir mayormente con la institución, que se eficientara la administración y que se recortara el personal de confianza exagerado que tiene, con esos elementos bastaría para echar por tierra la argumentación falsa del Gobierno, pero no es el fondo, el fondo es la pretensión, es la necesidad de cumplir con el Fondo Monetario Internacional y con el gobierno norteamericano de privatizar la seguridad social.

Las reformas que se han logrado son insustanciales, la columna vertebral de la seguridad social con esta iniciativa se está quebrantando porque los

puntos básicos fundamentales, como es la individualización de las cuentas, la reversión de las cuotas y la creación de instituciones financieras, ésta es la columna vertebral de la seguridad social y en eso no retrocedió la propuesta del Ejecutivo ni un ápice.

Y un argumento reiterado era el de que las cuentas individuales, los trabajadores eran dueños absolutos, como que eso era la gran maravilla ¿qué acaso quienes tienen cuentas en los bancos no son dueños absolutos y por ser dueños absolutos los bancos dejan de ser privados o por ser dueños absolutos intervienen en la política aplicativa del dinero del banco?

A continuación sube a la tribuna el diputado **José Narro Céspedes del Partido del Trabajo**. "... las autoridades consideran que la elevación de la calidad de los servicios que brinda el IMSS sólo es posible mediante la garantía de la rentabilidad en la generación de los mismos servicios para tal fin han planteado como indispensable la incorporación de la iniciativa privada en la prestación de algunos servicios que anteriormente sólo otorgaba el IMSS, tal es el caso del seguro de enfermedades y maternidad y las pensiones por cesantía, vejez e invalidez; sin embargo esta lógica de rentabilidad incide directamente en los requisitos que deben cumplir los trabajadores para tener acceso a las prestaciones del IMSS, suprimiendo derechos ya garantizados por los asegurados.

La rentabilidad que se busca en el IMSS se materializa en la disminución de los beneficios que recibían los trabajadores mediante el seguro de riesgos, concretamente en las reformas hechas al artículo 58, fracciones I y II. En el mismo sentido de condicionar los beneficios del instituto a los trabajadores y de garantizar, primero, mayores ingresos antes de corresponder a la finalidad de bienestar de los asegurados, se inscriben los cambios a los artículos 122, 154 y 162, pues incrementa el requisito del número de semanas cotizadas para el otorgamiento de las pensiones vitalicias por cesantía y por vejez. En resumen, estaríamos de acuerdo si hubiera medidas que tienden a mejorar el régimen de seguridad social.

Mención especial merece el manejo de los fondos de pensión y jubilación en su concesión a las ya famosas Afore: en nuestra opinión, la

complejidad de las Afore obedece, en primer término, a la inexistencia de una propuesta acerca de su conformación y desde luego en la reglamentación para la operación de dicho mecanismo. En segundo término, la propuesta de las Afore sólo está concebida en un sistema único, éste es, en el mercado, sin tomar en cuenta la posibilidad que tuviera un carácter social y público.

En síntesis, el partido del Trabajo, considera que la nueva ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, representa un retroceso histórico en la lucha por mejorar las condiciones de vida de los mexicanos. Por tanto rechazamos el sentido de esta nueva ley."

De nueva cuenta el **Partido de la Revolución Democrática** hace uso de la palabra a través del diputado **Roberto Robles Garnica**. "... La nueva Ley del Seguro Social, presentada por el Ejecutivo Federal, ni es nueva ni es de seguridad social. En primer lugar se trata de una imitación de modelos como el chileno que privatizó los fondos de pensiones de sus trabajadores para orientarlos a la especulación; y en segundo lugar es una propuesta mal disimulada de atención médica ya rebasada por regímenes de seguridad social de muchos países. También debe quedar claro que esta nueva ley no propicia una política que resuelva los grandes problemas de salud de la población derechohabiente ni tampoco ayuda a solucionar los problemas internos de la institución.

El Ejecutivo Federal propone dismantelar el actual sistema de seguridad social a cambio de un enfoque meramente mercantil. Se utilizan los problemas internos como pretexto para arremeter en contra de la institución y sus trabajadores y dígase lo que se diga, lo cierto es que todo esto se hace para justificar la privatización de sus servicios.

Es por todo esto que los diputados del Partido de la Revolución Democrática, que sostenemos fundadamente que la nueva Ley del Seguro Social destruye las bases de la solidaridad y de la tendencia a la universalidad de la genuina seguridad social.

Igualmente, del **Partido de la Revolución Democrática** toma la palabra el diputado **Eliás Miguel Moreno Brizuela**. "... el Partido de la Revolución Democrática, concluye que la iniciativa de reforma presentada por el Ejecutivo Federal revela una ruta privatizadora irreversible que provocará, e desmantelamiento del instrumento más importante de la seguridad social en nuestro país.

Yo invitaría a que reflexionemos ara que podamos entrar al debate ya más minucioso. En primer lugar, mencionaremos que el nuevo modelo de cotización propuesto para este seguro de enfermedades y maternidad, nos permite concluir que su viabilidad financiera es bastante dudosa, pero con certeza podemos afirmar que no es autofinanciable; la reforma al seguro de enfermedades y maternidad, planteados problemas: a) el nuevo modelo de financiamiento es insuficiente para garantizar su movilidad; b) tiene un claro sentido privatizador y hará de la atención médica una instancia discriminatoria excluyente e inequitativa."

Para no variar, toma la palabra la diputada **Carlota Cotey y Estape** del **Partido de la Revolución Democrática** para referirse al sector agrícola como uno de los mas olvidados por la seguridad social, "... la gran mayoría de la población del campo no tiene seguro permanente, únicamente el 5%. Otra parte de la población rural recibe los beneficios de una seguridad socia de segunda, como son los programas del IMSS-solidaridad, cuyas acciones son: salud comunitaria, asistencia médica, farmacéutica y por excepción hospitalaria; no incluyen para los campesinos ningún seguro de riesgo de trabajo, invalidez y vida, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y mucho menos guarderías y prestaciones. La nueva ley lejos de representar un beneficio para los hombres y mujeres del campo, representa un retroceso.

En el dictamen que hoy se presenta a discusión despoja a los trabajadores del campo, a los ejidatarios, a los comuneros se les priva del régimen obligatorio y pasan al régimen voluntario; según la nueva ley, el régimen obligatorio comprende cinco seguros, y el régimen voluntario por su parte, sólo asegura las prestaciones en especie de seguro de enfermedades y maternidad y condicionalmente las correspondientes de seguro de invalidez y vida, así como de retiro y vejez. A los indígenas sólo se les menciona en la nueva ley como

ciudadanos de segunda y sujetos de asistencialismo, se les considera como sujetos de la caridad, tendrán acceso a las prestaciones de solidaridad social bajo las formas y los términos que establecen los artículos 214 al 217 de esta ley. De ahí que en Chiapas mueran al año 14 mil 500 personas a causa de enfermedades totalmente curables."

Para rectificar hechos toma la palabra el diputado **Limbert Oswaldo Ponce Duarte del Partido Revolucionario Institucional**. "... Es importante reiterar cómo esta ley significa un avance más para incorporar a los hombres del campo a la seguridad social que tanto requieren. La ley que se propone consolida de manera clara y precisa en el texto de la fracción I del artículo 12, la obligatoriedad de la incorporación al seguro social de los jornaleros agrícolas de nuestro país. La propuesta da a los hombres del campo un esquema que presta flexibilidad para el asegurado y seguridad para el disfrute de las prestaciones que la propia ley establece. Esto no es despojo de los derechos de los trabajadores, esto es atención a los que menos tienen, significa que el campo en su mayoría será beneficiado."

Regresa a la tribuna la diputada **Carlota Botey y Estape**, para **contestar alusiones personales**. "... En la presentación del Ejecutivo no venía ninguna reforma a los asalariados, fue propuesta del Partido de la Revolución Democrática. Por otro lado, yo fundamentalmente me refería en el artículo 13, a los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios que anteriormente tenían posibilidades de tener el seguro obligatorio, en este momento fueron anulados de ese artículo, únicamente tendrán seguro voluntario pagando."

Sube a la tribuna la diputada **Adriana Luna Parra del Partido de la Revolución Democrática**, quien se refirió a las prestaciones sociales, concretamente a los espacios culturales y recreativos que ofrece el Instituto Mexicano del Seguro Social. "... Hoy se está dando un paso trascendente en contra de un Instituto que ha sido vanguardia de un concepto integral de seguridad social, se pretende dar un paso atrás a la revolución mexicana."

Los artículos 2° y 4° de la Ley del Seguro Social garantizan el derecho humano a la salud, y el artículo 8° con fundamento en la solidaridad social, se refiere

a los servicios sociales de beneficio colectivo y se fundamenta en ello las prestaciones sociales, esto significa proteger a la población no sólo de las enfermedades físicas sino protegerla también de los riesgos inherentes de la sobrevivencia. El seguro Social en base a estos principios, ha impulsado programas que elevan la dignidad de mujeres, hombres, ancianos, jóvenes y niños; la infraestructura del seguro social es fundamental para la cultura en este país, y se ha logrado solamente con el 0.83% de los ingresos totales del IMSS, esto representa un exiguo presupuesto que no compromete el equilibrio financiero del Instituto.

La atención médica cura, rehabilita y restaura; las prestaciones sociales fomentan la salud, elevan el espíritu y posibilitan mejores condiciones de vida, de no ser así imaginemos cuantos enfermos tendríamos ocupando camas en el hospital, si no estuviera esta gente encontrando estos espacios de recreación y de cultura.

Aceptar los cambios de esta ley, es renunciar a la esencia de la seguridad social, es dejar de lado la medicina preventiva y entender sólo la medicina curativa, lo que además elevará enormemente los costos. El Instituto Mexicano del Seguro Social y sus espacios, y la esperanza del pueblo de México, no son privatizables ni están a la venta ni son propiedad del Gobierno.

A continuación toma la palabra el diputado **Eric Rubio Barthell del Partido Revolucionario Institucional, para rectificar hechos.** "... la señora diputada habló en forma extraordinaria sobre lo que son las prestaciones sociales que el Instituto Mexicano del Seguro Social ha dado durante los últimos cuarenta años a nuestro país; discrepamos en lo que se refiere a que ahora esta ley las hace a un lado.

Las prestaciones sociales tenían presupuesto institucional, en estos momentos, las prestaciones tienen hasta el 20% del 1% de los seguros de guarderías; eso significa en otros números que anteriormente tenían el 0.8% de ingreso institucional, eso significaba menos del 13% del 1% de guarderías, ahora tendrán hasta el 20%, esto es un avance y son siete puntos más de ese porcentaje.

En lo que se refiere a que las prestaciones sociales quedan indefinidas en la ley, quisiera hacer una pequeña acotación. En esta ley se dice efectivamente, las prestaciones institucionales, que son las prestaciones sociales que ha venido el Seguro Social dando en los últimos 40 años. Pero aquí también se acota como prestaciones de solidaridad social, se divide en este rubro en la nueva ley, a aquellas que el IMSS por su capacidad técnica y por su gran distribución en todo el país pone para beneficio de las clases más desprotegidas en las regiones más marginadas. Por eso se hace la división de las prestaciones y les da un presupuesto, les da una seguridad de existencia.”

Estos argumentos no pasaron inadvertidos para la diputada **Adriana Luna Parra**, quien regresa a la tribuna **para contestar alusiones personales**. “... creo que los cálculos del diputado están equivocados o yo no entiendo bien, pero en la propuesta que manda Genaro Borrego, en su artículo 217, esta eludiendo lo que antes estaba en el artículo 239. Y luego, el presupuesto, el 20% del 1% no es un presupuesto específico para guarderías, para prestaciones sociales es un presupuesto en el que están sumando prestaciones sociales y guarderías y le están dando el 20% de lo que a guarderías le correspondería, lo que parece significar que están poniendo a competir el derecho a la cultura con el derecho a los niños y a las mujeres a ser atendidos.”

La siguiente en subir a la tribuna fue la diputada **María Lucero Saldaña Pérez del PRI**, **para rectificar hechos**. “... Yo vengo aquí viendo hacia los que no han argumentado sobre la nueva ley que nos ocupa, sobre los infantes, las legisladoras de las cámara de Senadores y Diputados pedimos que se reformara el artículo 211 y que quedara muy claramente que el destino del 1% de la prima fuera una prioridad hacia las guarderías y el 0.20% de ese 1% sería solamente hasta, no se tendría que cubrir totalmente lo de prestaciones sociales. La importancia de las guarderías radica en que, internacionalmente el número de mujeres trabajadoras se ha incrementado así como el número de pensionados, cabe decir que la cuarta parte de los hogares del mundo están encabezados por mujeres y los hogares que dependen del ingreso de ellas se encuentran entre los más pobres. Por ello quiero reiterar que subrogar el servicio de guarderías no significa privatizarlas, sino significa que de hecho este sistema viene siendo otorgado desde hace 30 años y que abrirlo

a una participación abierta de la ciudadanía nos garantiza tener en lugares más cercanos a nuestras viviendas y a nuestros centros de trabajos estos importantes servicios.

A continuación toma la palabra el diputado **Jorge Urdapilleta Núñez del Partido Acción Nacional**. "... a lo largo de esta prolongada sesión se han manifestado no solamente una vez, sino varias razones de peso para no aprobar el dictamen presentado por la comisión de la ley que nos refiere. En concreto me referiré a los artículos 13, último párrafo, en donde los convenios que deberán sujetarse al reglamento para la incorporación al régimen obligatorio, lo establecerá en su reglamento el Ejecutivo Federal, debiendo ser la facultad de una instancia como la asamblea general, que vele por los intereses de la institución; el artículo 129 nos refiere que a libertad de decisión de una asamblea general, está supeditada a que su establecimiento será en base a como lo establezca el Ejecutivo Federal; los artículos 263, 264 y 265, en estos artículos persiste a misma artimaña y complicidad de la designación de los representantes tripartitas; en los artículos 267 y 268 no aceptamos que el Seguro Social siga siendo administrado por amigos del presidente en turno, sin exigir un mínimo de conocimiento de la institución y de la administración hospitalaria."

Toca el turno a la diputada **Leticia Burgos Ochoa del Partido de la Revolución Democrática**. "... Voy a hablar de un sector que no ha sido escuchado, que no ha sido consultado y que sin embargo es el principal afectado con una reforma de este tipo: las mujeres mexicanas, las trabajadoras que son el 63% de los usuarios de los sistemas de seguridad social en México, para la mayoría de la trabajadoras el resolver la atención a la salud y la prevención de sus futuras pensiones se da de manera individual..."

La intervención de la diputada Leticia Burgos continua haciendo un breve resumen de los congresos y reuniones de carácter internacional, de mujeres y viudas pensionadas, en donde el punto central de todos, (al menos de los que cita), es una demanda de que se fortalezca el sistema de seguridad social en México, incrementando el gasto social dirigido a él, que se incrementen las pensiones y jubilaciones, esto es, "la salud para todos sin sacrificar la atención a los casos

especiales es atender a cada quien según sus necesidades y no según la cuota que pueden pagar con los sistemas de seguridad social. Y aunque hay que aplaudir que en la reforma que se presenta los trabajadores no pierden lo cotizado al abandonar el mercado laboral para cuidar a sus familias, habría que preguntarnos: ¿De verdad creen que esta población con estos ingresos, con esta cobertura en prestaciones sociales, con ese nivel de instrucción será mercado apetecible para las Afore, y podrá acceder a una pensión mayor a la mínima garantizada.

A pesar de que la mujer trabajadora a lo largo de la historia de la seguridad social ha participado en la construcción de nuestras instituciones, sigue siendo el sector más desprotegido en materia de prestaciones sociales, y en esta ocasión ni siquiera se les consultó para estas reformas. El derecho constitucional que tienen las trabajadoras a la guardería, consagrado en la Constitución Mexicana y en las leyes laborales, sólo puede cumplirse si se mantiene el 100% de su ingreso para cumplir es precepto constitucional y no debe ser trasladado a ningún otro rubro, una modificación como esta podemos afirmar, incrementará las desigualdades existentes en el mundo laboral. Esta ley es regresiva en los derechos conquistados de las mujeres mexicanas y en particular en lo artículos 14-A, 205, 211, 212, 213, 240, al 245, los cuales reservamos para su discusión en lo particular.”

Finalmente la última intervención dentro de la discusión del dictamen en lo general corre a cargo del diputado **Pascual Juárez Santiago del Partido Revolucionario Institucional, para rectificación de hechos.** “... En numerosas ocasiones nos hemos reunido con representantes de diversas organizaciones, con integrantes de las comisiones de Seguridad Social y de Trabajo, con autoridades hacendarías y del Seguro Social y con expertos de la materia, con ellos analizamos cuidadosamente la situación en que se encuentra la seguridad social en nuestro país y valoramos la iniciativa que nos ocupa. Creemos que en términos generales el contenido de la iniciativa cumple con las expectativas de los mexicanos de garantizar la permanencia de la seguridad social, consideramos sin embargo, que presenta algunos puntos en su articulado que contienen aspectos que deberán considerarse con todo cuidado en las leyes particulares que regularán y reglamentarán aspectos torales de la iniciativa que hoy nos ocupa, para evitar que ésta, que en general consideramos positiva, se pueda convertir más adelante en una

reforma regresiva.. Por tanto, discutamos los instrumentos normativos para la aplicación de la nueva ley, para asegurar que las bondades de esta iniciativa no se reviertan si no tomamos en su momento las medidas necesarias para conservar el carácter público de los servicios.

Finalizada la anterior participación, el Presidente ordena a la Secretaría consultar a la Asamblea si el dictamen se encuentra suficientemente discutido en lo general, por lo que el Secretario procede a preguntar a la Asamblea si se encuentra suficientemente discutida en lo general la ley en discusión. Después de emitida la votación correspondiente, el Secretario informa al Presidente que **"se encuentra suficientemente discutida..."**

A continuación el Presidente pregunta a la Asamblea si se va a reservar algún artículo para discutirlo en lo particular. Acto seguido, **el Presidente "informa a la Asamblea que se han reservado para su discusión en lo particular los siguientes artículos del proyecto de ley:**

- Por el grupo parlamentario del Partido del Trabajo, los artículos 58, 84, 122, 154, 162, 165 y 295.
- Por el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, los artículos 2, 7, 12, 13, 14, 19, 25, 59, 61, 62, 64, 68, 72, 73, 74, 75, 76, 79, 92, 106, 107, 108, 114, 120, 121, 122, 131, 154, 157, 159, 162, 164, 17, 208, 209, 210, 211, 212, 217, 222, 224, 227, 228, 231, 233, 238, 264 y los transitorios primero, séptimo, noveno y décimo.
- Por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, los siguientes artículos: 12 fracción III, 15 párrafo primero y segundo de la fracción VI, 64 fracción II, 84 fracción III, 130 párrafo tercero y 132, 135, 160, 163 párrafo segundo, 181, 233, 242 párrafo segundo, 258 fracción III, 259, 263, 267, 270, 305 y el veintiocho transitorio.

Igualmente se ordena a la Secretaría consultar a la Asamblea si se autoriza se reserve para su votación nominal en lo general y en lo particular, en un solo acto , al finalizar la discusión de los artículos reservados.

La Secretaría cumplimenta los ordenado anteriormente, y después de realizada la votación correspondiente, informa a la Presidencia que "se autoriza se reserve para su votación nominal en lo general y en lo particular en un solo acto, al finalizar la discusión de los artículos reservados."

Toma la palabra el diputado **Eduardo Guzmán Ortiz del Partido del Trabajo**, para referirse en una sola intervención a los artículos 58, 84, 122, 154, 162, 165 y 295. "... en todos los artículos a que me referiré, se encuentra la lógica de que al disminuirse derechos o aumentarse condiciones para el goce de prestaciones, lo único que se esta proponiendo es que las redacciones queden como la actual ley.

En cuanto al artículo 58 en su inciso I, segundo párrafo, se suprime una frase: " de no determinarse la incapacidad parcial o total continuará recibiendo el subsidio la persona que sea objeto de inhabilitación por un accidente de trabajo". Nuestra propuesta es que quede esto, ya que la dictaminación de la incapacidad está a cargo del Seguro Social.

En lo que respecta al artículo 84, ya se señaló que hay un condicionamiento que no existía para que el esposo o concubina de un aportante tenga derecho en igualdad de circunstancias que los varones, a recibir atención médica y hospitalaria. Se sigue condicionando a que el esposo o concubinario sea dependiente económicamente, de la asegurada; consideramos que ésta es una limitación que no debe de mantenerse y por lo tanto proponemos que se mantenga el texto anterior en la ley hasta ahora vigente

En cuanto al artículo 122, 154 y 162 que se refieren a lo seguros de invalidez el primero, el de edad avanzada y el de vejez, proponemos también que se mantengan las semanas de cotización originales que se encuentran en la ley actual. Hay que señalar que la incongruencia del artículo 154 llega a tal extremo que se señala en el caso del seguro por cesantía en edad avanzada, que señala que el asegurado si no tiene las 1,250 semanas pero si tiene un mínimo de 750, al quedarse sin trabajo tiene la posibilidad de seguir cotizando; nos preguntamos ¿cómo va a seguir cotizando después de los 60 años sin trabajo, la cuota al Seguro Social? Nos parece que es totalmente insostenible.

Por último en lo que respecta al artículo 165 y 295, es una de las incongruencias más, que contempla los gastos para ayuda de matrimonio, en l ley actual se da una aportación por parte de la institución de un mes de salario. Ahora se propone que ya no haya esta aportación, pero se dice que ahora el aportante tendrá que sacarlo de su fondo personal pero de la parte de la aportación del peso diario que da el Estado, esto es, quien se case tendrá que retirar dos años de esta aportación para, a su costa mantener esta prestación."

Sube a la tribuna el diputado **Alfonso Reyes Medrano del PRI**. "... Yo quisiera informar a esta Asamblea, a mis compañeros diputados que mi antecesor se refirió a los artículos 58, 84 y 122; lo que plantea ya está resuelto en las negociaciones que se llevaron a cabo ayer y anteayer. Por lo que se refiere al artículo 154 y que es lo correspondiente al tiempo de espera de 1,250 semanas se refiere únicamente a la obtención de la pensión mínima generalizada por el Estado.

Para referirse al artículo 89, tiene la palabra el diputado **Roberto Robles Garnica del PRD**. "... Nosotros proponemos que el artículo 89 quede en los siguientes términos: el instituto prestará los servicios que tiene encomendados en forma directa, a través de su propio personal e instalaciones, tal como lo dice el proyecto de dictamen. Nosotros, el PRD, agrega: sólo podrá celebrar convenios con quienes tuvieren establecidos servicios médicos y hospitalarios, en los casos en que no contara con personal e instalaciones necesarios. Finalmente, nuestra propuesta de modificación al artículo 89 agrega: en el caso de la empresas que cuenten ya con convenios de reversión de cuotas, se les respetará ese derecho, a condición de que en todos los casos se realice para los tres niveles del servicio médico que proporcione el instituto. Hasta aquí termina el texto del artículo 89 que nosotros proponemos y el cual no deja, como lo hace el dictamen, la puerta abierta para que un día hagan efectiva la privatización del servicio médico, vía reversión de cuotas."

En seguida toma la palabra el diputado **José Luis Martínez Álvarez del Partido Revolucionario Institucional**. "Después de numerosas reuniones con las comisiones unidas de Trabajo y Previsión Social y de Seguridad Social, en las cuales, buscamos un consenso general respecto al artículo 89, consistente en la reversión de cuotas, llegamos a la conclusión de que la privatización a la que se

alude, no puede darse. Coincidimos plenamente en que el Instituto Mexicano del Seguro Social no deberá de ser privatizado; llegamos a la conclusión en nuestra fracción parlamentaria del partido Revolucionario Institucional, de dejar tal y como estaba inicialmente la ley en el apartado del artículo 89 al pie de la letra, con los candados establecidos desde 1949."

Estas palabras motivaron que rápidamente regresara a la tribuna el diputado **Roberto Robles Garnica**, para manifestar: "... lo que sucede es que los tiempos han cambiado; durante muchos años no era política del Estado privatizar los servicios ni privatizar las instituciones ni privatizar las empresas paraestatales, ahora estamos en los tiempos en los cuales la privatización es la razón de ser de muchas de las decisiones de las políticas económicas que toma el Gobierno. Es por ello que a pesar de que un viejo texto nunca trajo problemas, ahora vemos el riesgo de que si haya problemas de privatización si se queda el texto antiguo de este artículo 89."

Para rectificar hechos sube a la tribuna el diputado **Javier González Garza del Partido de la Revolución Democrática**. "... en esencia estamos proponiendo una redacción que limita, porque hay candados, pero en esencia la argumentación es que eso no se va a poder, bueno, si eso no se va a poder hacer ¿qué se pierde con que nosotros lo pongamos? No se pierde nada. Efectivamente la medicina privada es más cara, pero tenemos cotizadores, todos ellos que ganan más de tres salarios mínimos, no estamos pensando que las empresas privadas vayan a la gente de menos de tres salarios mínimos, pero si van a ir por aquellos salarios mucho más altos; si eso se da lo que vamos a tener es una diferenciación de servicios, va a haber un servicio de una calidad para unos y de otra calidad para otros, lo cual rompe el principio de solidaridad."

Para referirse en una sola intervención a los artículos 7°, 209, 208, 210 y 217 toma la palabra el diputado **Carlos Núñez Hurtado del Partido de la Revolución Democrática**. "... prácticamente todo se ha dicho, no tiene caso repetir sino solamente puntualizar. Se ha dicho que el deterioro de las condiciones de vida y la crisis actual agudizan las condiciones de vida. También se ha señalado durante todo el día que el IMSS vive una crisis, pero también se ha señalado que la causa no se resuelve con las medidas restrictivas que esta ley quiere imponer. Por el

contrario, la situación de indefensión nos obliga a ampliar el apoyo, la cobertura y las prestaciones sociales. De ahí la necesidad de mantener y fortalecer las acciones del campo en materia de servicios sociales, no disminuirla sino fortalecerla. Por ello entonces, ante el hecho consumado seguramente de la aprobación de esta ley en algunas horas más, nos permitimos presentar las adiciones y/o modificaciones a los artículos ya referidos que tienen la intención de garantizar, en la medida de lo posible, el cumplimiento de esta filosofía que en breve síntesis y dicha durante todo el día. Dejo en la Secretaría los artículos referidos, las propuestas nuestras, para los efectos legales y pido entonces a los señores de la mayoría que dado que hemos compartido que la intención que nos unifica es salvaguardar las conquistas del Seguro Social, seguramente no tendrán inconveniente en aprobar estos artículos."

Toma la palabra el diputado **Raúl Lara Chanes del Partido Revolucionario Institucional**. "... la presente iniciativa de ley en su capítulo VII, establece los lineamientos de seguro de guarderías y de las prestaciones sociales. La iniciativa de ley amplía las prestaciones en este rubro, al cubrir no sólo a la mujer trabajadora, sino también al trabajador viudo o divorciado que conserve la custodia de los hijos, mientras no contraigan nuevamente matrimonio o se unan en concubinato. Al incorporar al seguro de guarderías las prestaciones sociales se le da el peso específico que deben tener las prestaciones sociales dentro de la Constitución, al elevarlas al rango de seguro. Por otra parte, se considera la atención a jubilados y pensionados con un reconocimiento legal, estableciendo prerrogativas y servicios, contribuyendo al bienestar social, económico y familiar, desarrollando programas y servicios de acuerdo a la disponibilidad financiera de los recursos destinados a prestación social."

Para referirse en una sola intervención a los artículos 64, 84, 130, 160, 163 y 242 toma la palabra el diputado **Juan Manuel Pérez Corona del Partido Acción Nacional**. "... La seguridad social en México es como una herida y nos debemos avergonzar si teniendo los medios para curarla sólo aplazamos su agonía. Se dice que con esta ley todos ganan y eso es mentira, ya que a los pensionados, los jubilados, se les deja igual. Nosotros los legisladores estamos aquí para defender los derechos de los trabajadores y de todo el pueblo de México, no para aprobar una ley que mutila sus derechos. La urgencia de aprobar esta ley, por parte

de los diputados de la mayoría, no es la urgencia de miles de mexicanos, la urgencia de estos miles de mexicanos es la de tener una pensión digna, un salario justo.

Porque consideramos que los artículos siguientes disminuyen los derechos de los trabajadores, proponemos modificar los siguientes artículos: artículo 64 proponemos modificar la fracción II; artículo 84, proponemos modificar el segundo párrafo de la fracción III; artículo 130 proponemos que se modifique el segundo párrafo; artículo 132, se propone cambiar el segundo párrafo de la fracción III; artículo 135, proponemos que se modifique para proteger a los hijos que haya perdido a uno o a ambos progenitores; artículo 160, para proteger al trabajador pensionado, cuando vuelva a trabajar, deberá de empezar a cotizar nuevamente; artículo 163, proponemos que se agregue un segundo párrafo; artículo 242, en la iniciativa enviada por el Presidente de la República no estaba agregado un segundo párrafo que nosotros queremos que sea borrado. Dejo a la Secretaría los artículos en los cuales sugerimos estos cambios."

A continuación toma la palabra el diputado **Gustavo Salinas Iñiguez del Partido Revolucionario Institucional**. "... Hoy se discute una nueva Ley del Seguro Social que vendrá indiscutiblemente a sentar las bases de un mejor bienestar para los trabajadores mexicanos.

El orador que antecedió se refirió al artículo 64, 130, 84, 163 y 242 y 160. Referente al artículo 64 y 130 que están muy vinculados, creo yo que hay avances; en la ley actual, tenía que estar totalmente incapacitado el viudo ahora si depende económicamente; aceptar lo que el diputado sugiere implicaría un elevado costo que tendría que financiarse elevando las cuotas o sacrificando los derechos de otro beneficiarios como son la viuda, los huérfanos o los ascendientes. En lo que se refiere al artículo 84, no se está suprimiendo ningún derecho del esposo en la ley que se propone, tiene que depender económicamente el asegurado, lo que también sucede en la ley actual. En el 160, yo recomendaría que se lea el artículo 196, para que entienda este precepto. Referente al 163 esto que plantea el señor diputado está concedido. El artículo 242, que se refiere a la cuota que se paga o que se habría de pagar en esta nueva Ley del Seguro Social de 135 pesos, es un seguro familiar y representa una tercera parte menos de lo que actualmente se pagaría por

ingresar y obtener los beneficios del Seguro Social. Esta propuesta, consideramos que es de suma importancia porque va a dar posibilidad de que los no asalariados puedan ingresar al régimen de seguridad social."

Toma la palabra el diputado **Juan Manuel Pérez Corona del PAN**, para **rectificar hechos**. "... Voy a iniciar con el artículo 242. Dice el diputado que antecedió que es un gran logro de la seguridad social; el salario mínimo en el Distrito Federal, mensual equivale algo así como a 660 pesos, con eso tiene que comprar un seguro que le cuesta 136 pesos, si tiene dos hijos pues tendrá que pagar el 65% más por cada hijo, que son casi 200 pesos, yo le invito que me diga cómo le va a hacer esa persona para comer, cómo le va a hacer para pagar renta, etcétera. En el artículo 64, ¿cómo le va a demostrar el esposo que dependía económicamente de él? Yo creo que más que venir aquí a reforzar es una burla para toda la gente..."

Tales comentarios dan pie a que el diputado **Gustavo Salinas Iñiguez del Partido Revolucionario Institucional** tome la palabra para **rectificar hechos**. "... Quiero decirte que quien gana salario mínimo, inclusive quien gana hasta tres salarios mínimos, no cotiza en el seguro social. Lo que yo si le digo es que este beneficio que está estipulado en el artículo 242, es un avance importante porque de lo que se trata es precisamente de asegurar, dar la posibilidad de que los no asalariados puedan ingresar al régimen de seguridad social."

Igualmente, para **rectificar hechos** toma la palabra el diputado **Juan Manuel Pérez Corona del PAN**. "... yo dije una persona que gane e equivalente a un salario mínimo, no que sea asalariado. Estamos hablando de gente no asalariada, de gente de la economía informal, que gane el equivalente a un salario mínimo..."

También para **rectificar hechos**, toma la palabra la diputada **María Rosa Márquez del Partido de la Revolución Democrática**. "... En el caso del seguro familiar efectivamente, quiero recordarles que el 70% de la población económicamente activa, gana hasta tres salarios mínimos. Por otro lado también me parece que es muy importante que nosotros tomemos en cuenta que hay estados en que llega hasta el 50% de trabajadores no informales con un salario

mínimo, por ejemplo el Estado de Chiapas. Entonces no podemos seguir insistiendo con tanta demagogia en un seguro que es evidente que no va a poder estar al alcance de los mayoría de los mexicanos...”

Para referirse en una sola intervención a los artículos 59, 61, 62, 64, 68, 72, 73, 74, 75, 76, 79, transitorios noveno y décimo, toma la palabra el diputado **Edgard Sánchez Ramírez del Partido de la Revolución Democrática**. “...en el capítulo que abarca del artículo 41 al 83 y los mencionados específicamente por la presidencia, así como en los transitorios noveno y décimo, estamos presentando una serie de enmiendas y agregados a los contenidos en la iniciativa del dictamen que hoy examinamos. Las propuestas del dictamen que estamos impugnando, están marcadas por el favorecimiento de los intereses financieros privados que se verían beneficiados con esta reforma; impugnamos una serie de artículos que tienden a reducir las prestaciones en especie y sobre todo en dinero por pensión o subsidio para quienes sufren alguna forma de incapacidad, producto de riesgos de trabajo. Por supuesto estamos opuestos a este recorte de prestaciones y en nuestra propuesta escrita proponemos prestaciones y montos específicos.

Al disminuir las prestaciones por riesgos de trabajo y al recortarles o ponerles mayores condicionamientos para los que por incapacidad no puedan seguir trabajando, se busca ahorrar recursos para quienes los manejarán, mientras se favorece a la iniciativa privada ahorrar gasto que es considerado inútil por tratarse de trabajadores incapacitados para continuar su vida laboralmente, s condena a esos trabajadores a la indigencia, a la miseria a condiciones indignas o definitivamente desventajosas.

Ese es el sentido por ejemplo de la propuesta que se nos hace para el artículo 62, que propone suprimir el subsidio para el asegurado por incapacidad permanente, si éste consigue trabajo remunerado. En el caso del artículo 68, relativo al incremento periódico de las pensiones, estamos proponiendo que en vez de la actualización anual en el mes de febrero, que propone el Ejecutivo, planteamos que sea de manera trimestral, conforme al índice nacional de precios al consumidor. Por último, en lo relativo a la sección 5ª, que habla sobre el régimen financiero, en vez de la elaborada propuesta del Ejecutivo, proponemos básicamente mantener la

fórmula vigente en la ley que hoy se esta reformando. En lo relativo a los riesgos de trabajo la fórmula que se propone es exclusivamente recaudatoria, hace a un lado uno de los factores importantes de medición, que es la frecuencia y únicamente toma en cuenta la gravedad de los accidentes; específicamente proponemos entonces, con objeto de evitar mayores desgastes, que se siga aplicando la fórmula vigente, que de alguna forma y aún siendo recaudatoria, si toma en cuenta la frecuencia."

Acto seguido, toma la palabra el diputado **Víctor Manuel Rubio y Ragazzoni del Partido Revolucionario Institucional**. "... se ha hablado aquí de un Seguro Social que tiene problemas, de un reclamo de la sociedad mexicana al fortalecimiento y modernización de la seguridad social. El sistema propuesto, pretende un financiamiento para cada rama de los seguros que tomen parte en esta ley, a fin de que cada uno pueda responder a las necesidades que requiera su propio rubro. Se ha pedido que se reestructure de fondo su realización financiera, a fin de que su operación sea autosuficiente. Estos artículos que se han mencionado nadie podrá negar que estimulan una nueva cultura de incentivos a la modernización de las empresas, a los mexicanos a resguardar los intereses de sus familias.

Desde luego que reconocemos que faltan las reglamentaciones, que hay que circunscribir las acciones para que se garantice su operación. La iniciativa a las empresas eficientes les da un beneficio, tanto a ellas como a los trabajadores, se simplifica y desde luego que es más justa; da tiempo a las empresas de implementar medidas de seguridad que eviten riesgos, fomenta la inversión en programas para la prevención de riesgos en beneficio de los trabajadores. Se benefician en razón las que tengan una siniestralidad menor en función a los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, esto no es más justo de lo que está pasando hoy. No queremos manipular a la gente con mentiras, estamos hablando de una realizada, de una viabilidad del seguro social y creemos y confiamos en que esta ley tenga beneficios."

Inmediatamente toma la palabra para rectificar hechos el diputado **Edgard Sánchez Ramírez**. "... estamos en la discusión en lo particular y lamentablemente el señor diputado que me antecedió no se ha referido para nada a

esto. Entiendo que no hay cuestionamiento sobre las críticas que estamos haciendo sobre el tema, sobre los riesgos de trabajo y los puntos que estamos planteando, no hay señalamiento alternativo para defender lo que son reales reducciones y recorte a derechos de los trabajadores."

Para referirse en una sola intervención a los artículo 12, 258, 259 y 267, toma la palabra el diputado **Claudio Manuel Coello Herrera del Partido Acción Nacional**. "... Un problema fundamental en la administración del IMSS desde su fundación, es la poderosa presencia del Ejecutivo Federal en la toma de decisiones, desde el nombramiento del director general hasta el último de los delegados en los estados. Asimismo, la facultad del Ejecutivo plasmada en la ley actual de ser él quien determine por decreto quién o quienes se incorporen al régimen obligatorio.

Por lo anterior me permito presentar las propuestas de reformas a los artículos: 12 fracción III, en donde se propone que sea el Congreso de la Unión y no el Ejecutivo Federal. Artículo 258, en donde se propone que la duración del cargo sea de tres años sin derechos a reelección. Artículo 259 se busca eliminar esta facultad del Ejecutivo Federal. Artículo 267, se propone que el nombramiento del director general sea hecho por el Congreso de la Unión." Es notorio que se busca reducir las atribuciones del Ejecutivo Federal.

Toma la palabra el diputado **Manuel Enrique Russek Valle del Partido Revolucionario Institucional**. "... El Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo público descentralizado y como tal forma parte de la administración pública federal, en los términos del artículo 92 de la Constitución Política, el Presidente de la República es quien la dirige. Por lo que el nombramiento de su director es facultad del titular del Ejecutivo y así debe ser, ya que además confirma la rectoría del Estado en materia de seguridad social."

Inmediatamente regresa a la tribuna diputado **Claudio Manuel Coello Herrera, para rectificar hechos**. "... las propuestas planteadas fueron suficientemente claras para señalar, la exagerada presencia del Poder Ejecutivo en las decisiones de un órgano que tiene que ver con el destino de los recursos de

millones de trabajadores mexicanos. La propuesta que se ha hecho va en el sentido de democratizar todo este procedimiento para que ya de una vez por todas dejemos esas prácticas oscuras del pasado...”

Para referirse en una sola intervención a los artículos 12, 13, 14, 19 y 25, tiene la palabra el diputado **Victor Manuel Quintana Silveyra del Partido de la Revolución Democrática**. “... Este país desigual ganaría mucho en la solidaridad orgánica, si se hace sujetos de todos los beneficios de la seguridad social a estos grupos que han sido los desahuciados, los echados a un lado por el proyecto neoliberal. Por eso, nuestra fracción les quiere hacer seis propuestas: Primera. Al artículo 12 proponemos que se añadan dos fracciones más: una IV, que incluya a los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y colonos, y una V, que seguramente ya está contemplada en el último dictamen que incluye a los trabajadores agrícolas, a los jornaleros agrícolas. Segunda. Proponemos que se modifique totalmente el artículo 13 y que igualmente se constituyan en sujetos el aseguramiento del régimen obligatorio a los trabajadores que no están comprendidos en otras leyes o decretos. Tercera. Proponemos adicionar un artículo 14 letra B para que el Ejecutivo Federal fije mediante decreto las modalidades de régimen obligatorio que se requieren para hacer más efectivo e integral el disfrute de la seguridad social a los trabajadores o asegurados, sobre todo ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y colonos. Cuarto. Proponemos que se modifique el artículo 19 para que las administraciones obreras o mixtas, además de las sociedades cooperativas de producción, sean considerados como patrones. Quinto. Proponemos que las instituciones nacionales de crédito ejidal y agrícola y los bancos regionales, estén obligados a inscribir a ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios, concediéndoles créditos independientes de los refaccionarios o de avío para satisfacer las cuotas del Seguro Social. Sexto. Proponemos también un artículo 19-bis para que las empresas en asociación o sociedad de producción queden obligados a contribuir al régimen del Seguro Social. Compañeros de la mayoría no puede ser, que ustedes avalen tal cual la renuncia del Estado a su obligación de proteger a los más desprotegidos...”

A continuación toma la palabra el diputado **Jorge Abel López Sánchez del Partido Revolucionario Institucional**. “... en referencia a los artículos 13, 14 y el 19. En el 13 debemos destacar que en este artículo se consideró a todos

aquellos sujetos de aseguramiento que a través de la incorporación voluntaria puedan disfrutar de los beneficios del régimen obligatorio del Seguro Social en razón a sus propias características. En este punto se consignan prácticamente los mismos sujetos de aseguramiento que en la ley actual, sin embargo la importancia de la reforma propuesta radica en una mayor precisión de los sujetos de aseguramiento, de sus esquemas de protección y de la flexibilidad en sus esquemas de financiamiento que hacen más accesible la seguridad social a todos los trabajadores no asalariados, incluyendo a los de la economía informal. Es importante agregar que, como un apoyo adicional para estos sujetos, se incluyó la figura del tercer aportante a incluso el seguro de salud para la familia.

En lo que corresponde al artículo 14, este artículo consigna la forma y términos como deben realizarse los convenios de los sujetos de incorporación voluntaria al régimen obligatorio, previendo que en dichos convenios se consigne la fecha de inicio y la prestación de servicios. Asimismo se prevé en la iniciativa los procedimientos aplicables para la inscripción y cobro de las cuotas correspondientes.

En lo que se refiere al artículo 19 del mismo dictamen, este artículo queda prácticamente igual al 22 de la ley actual, incluyendo sólo lo inherente a las administradoras obreras o mixtas, por no estar consideradas estas figuras en el derecho positivo mexicano..."

A continuación toma la palabra **para rectificar hechos** el diputado **Rafael Núñez Pellegrin del Partido Acción Nacional**. "... Yo creo que no es justo venir a decir que esta ley es para favorecer a los que menos tienen, que es de largo alcance y que con esto se salvan los trabajadores. Estamos viendo que en prestaciones baja la calidad de prestaciones en lo económico y que también las cuotas suben, entonces yo no entiendo en dónde están las bondades de esta ley..."

Igualmente **para rectificar hechos** toma la palabra el diputado **Luis Sánchez Aguilar**. " La mayoría priísta pretende hacer creer que hay un avance en la legislación de la seguridad social, cuando se está despojando a la clase trabajadora de derechos históricos, la mayoría priísta no está hoy representando los intereses del pueblo de México. Esos diputados priístas de extracción obrera y

campesina, deberían en un acto de dignidad, compañeros diputados de clase trabajadora, alzar hoy su voz, con valor civil con pantalones y decirle no a la cúpula priísta de la Cámara.

Para referirse a los artículos 15, 263 y 270, toma la palabra el diputado **José Alberto Castañeda Pérez del Partido Acción Nacional**. "... En México padecemos tres males endémicos: primero. Tenemos un grave problema de eficiencia que nos impide realizar los objetivos y metas de generación de bien común nacional en las instituciones. Segundo. Tenemos un grave problema de honestidad; la corrupción e impunidad se hacen presentes en todos los ámbitos de la vida nacional, a esto no escapa el Seguro Social. Tercero. El último pero no menos importante, un problema de cultura. Estos tres males descritos deben ser tomados en cuenta al intentar poner en marcha programas para rescatar las instituciones de la República.

Voy a añadir las propuestas de mis compañeros de partido. Primera propuesta. Modificación al primer párrafo del artículo 15 fracción VI, en donde se añade "cuando contraten trabajadores eventuales". Segunda propuesta de modificación. Se refiere al mismo artículo 15 fracción VI, solicito la eliminación del segundo párrafo completo, debido a que de acuerdo al criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que para establecer obligaciones fiscales los créditos deben estar determinados, porque sobre este segundo párrafo del artículo 15 fracción VI se incurre en violaciones constitucionales. Tercera. En relación al artículo 263 solicito adicionar un sexto párrafo, con la finalidad de que podamos supervisar el cumplimiento de los objetivos del Instituto. Cuarta. Propuesta al artículo 270 adicionando el segundo párrafo. Dejo estas cuatro propuestas en la Secretaría para los efectos legales correspondientes."

Después de esta intervención el debate toma otro matiz en el cual la iniciativa es de lo que menos se habla, surgen todo tipo de comentarios ofensivos e incluso hasta personales por lo que toma la palabra el diputado **Carlos Humberto Aceves del Olmo del Partido Revolucionario Institucional para contestar alusiones personales**. "... yo quiero reiterar únicamente que seamos congruentes,

que no vengan a hablar aquí de todo lo que han hablado desde los 19 oradores que llevan y las 87 modificaciones que quisieron hacerle a la ley, cuando no hay congruencia en que cuando vieron la posibilidad de hacerse políticamente del Sindicato del Seguro Social estaban muy emocionados pero hoy se les acabó la emoción..."

Posteriormente toma la palabra el diputado **Rafael Jacobo García del PRD**. "... efectivamente la izquierda siempre hemos estado en contra de las propuestas que los del PRI han venido a hacer a esta tribuna; somos opositores no por sistema sino porque defendemos los intereses de nuestro pueblo y tan los defendemos que hacemos todo lo que se puede por ejemplo los obreros agrícolas ni siquiera derecho tienen a la sindicalización, a pesar de que en la Constitución General de la República aparece el derecho para todos mexicanos a organizarse si son trabajadores sindicalistas. Por eso nuestra concepción es diferente a la que muchos de ustedes, compañeros, no es que seamos opositores por sistema, nos oponemos porque defendemos concepciones diferentes..."

Para rectificación de hechos toma la palabra el diputado **Carlos Núñez Hurtado del Partido de la Revolución Democrática**. "... no pueden seguir diciendo que lo que hoy están proponiendo y la defensa que han hecho de todo el proyecto neoliberal, es una propuesta revolucionaria, por el contrario, es la más conservadora, reaccionaria, retardataria de los últimos tiempos. Yo no entiendo cómo un representante de la clase trabajadora puede venir a hacer una diatriba contra los planteamientos de izquierda, no puede ser. Ustedes tratan de mantener su disciplina, porque tienen miedo si votan en contra..."

Toma la palabra la diputada **Mara Nadiezhda Robles Villaseñor del Partido Revolucionario Institucional**. "... en la discusión de la ley sobre el Seguro Social se ha dicho muy poco acerca d los jóvenes, no obstante que esta reforma que estamos discutiendo va a tener fundamentalmente un impacto significativo sobre la población juvenil, pero evidentemente ni los trabajadores jóvenes fueron consultados ni muchos menos tomados en cuenta para redactar esta iniciativa. ¿Qué le espera a un joven trabajador en caso de que la Ley del Seguro Social se quede como está, en

estos artículos donde se agregan de un solo golpe 15 años para acceder a una pensión? Quizá gozará algunas de las conquistas de sus padres.

Sin duda la seguridad social en México necesita profundas reformas y nosotros de ninguna manera venimos aquí a defender que las cosas queden como están, se quieren eliminar los defectos de una administración centralizada y burocratizada de la seguridad social, pero se deja todo en manos de un mercado también monopólico e ineficiente, se echan por la borda los principios de solidaridad y de equidad con los que surgió el Seguro Social.

Uno de los mayores riesgos de esta iniciativa de ley es que deja los fondos de retiro, cesantía, vejez, invalidez y riesgos de trabajo en manos de los intermediarios financieros, la nueva iniciativa propicia el enriquecimiento de los grupos financieros. Tenemos que colocarle candados sociales al manejo de los fondos de previsión social y este asunto clave no puede dejarse a leyes reglamentarias, los candados sociales también deben incluir la vigilancia de la sociedad civil y del Poder Legislativo sobre el manejo de las Afore, mientras debe suspenderse la resolución sobre los artículos señalados de esta iniciativa. Señores el problema de las pensiones es que los salarios de la mayoría de la población son muy bajos, ninguna modificación a los sistemas de cotización va a funcionar si no se incrementan los ingresos de los trabajadores.

Cualquier iniciativa de ley y cualquier artículo que sea reformado, tiene que tomar en cuenta que se dé una mayor cobertura a los renglones de embarazo, de maternidad, de medicina familiar, y esto no se puede lograr entregando la seguridad a las leyes de la oferta y la demanda. La iniciativa que aquí se ha presentado es una carrera de obstáculos para las nuevas generaciones de este país."

Toma la palabra el diputado **Pedro René Etienne Llano**. "... se debería de declinar porque el debate de este tema está diferido para cuando llegue una ley futura, anunciada y prometida, para los efectos de esta ley que se aprueba, será la ley futura la que prevea las disposiciones necesarios para cumplir eficazmente las disposiciones que hoy aprobamos. Consideramos que desde el

punto de vista de la técnica jurídica ha sido una novedad inaceptable que disposiciones esenciales que hoy se van a aprobar, queden referidas para una ley futura, en todo caso cuando llegue esa ley podremos dar el debate sobre este punto.”

Para referirse en una sola intervención a los artículos 106 y 107, toma la palabra el diputado **Elías Miguel Moreno Brizuela del Partido de la Revolución Democrática**. “... el tema que me corresponde tocar en este momento es el relativo al seguro de enfermedades y maternidad; a la hora de analizar el tema, al revisar los porcentajes que proponía el Ejecutivo creí que pudiera ser viable financieramente, pero tuvimos la oportunidad de tener cuatro análisis actuariales distintos los cuales demostraron que este seguro no tiene esta viabilidad financiera. La propuesta es que retomemos en parte el régimen de financiamiento existente y en parte las propuestas que nosotros hacemos.

El artículo 106 habla de las prestaciones en especie y el 107 de las prestaciones en dinero. Nosotros proponemos “que a los patrones y a los trabajadores les corresponde cubrir el seguro de enfermedades y maternidad, las cuotas de 8.750% y 3.125% sobre el salario diario base de cotización, respectivamente. Los ingresos por concepto de pensiones, quedan exentos del pago de cuotas.” Este es el texto que nosotros proponemos oponiéndonos al régimen de financiamiento que propone la iniciativa del Ejecutivo y que ha demostrado que es inviable; el artículo 107 habla de que la cuantía de la contribución del Estado para el seguro de enfermedades y maternidad será igual a 4.625% sobre el salario base de cotización del trabajador. Quiero decirles que en efecto, si nosotros tomamos en el artículo 106 el régimen que existía, pero aumentamos la aportación estatal a como se propone actualmente, esto le daría una completa viabilidad financiera al seguro de enfermedades y maternidad.

También proponemos la modificación al artículo 2º de la iniciativa de ley, en donde retomamos el hecho de que el derecho debe ser humano, derecho humano a la salud, porque el centro de todo esto es el ser humano. En el sentido de que estas modificaciones pudieran llevarse a cabo, está la modificación propuesta al artículo 25.

Finalmente, para hacer también viable nuestra propuesta, proponemos modificaciones al artículo 108, sería un artículo original 108 y un artículo 108-A. De esta manera, podríamos lograr que este importantísimo seguro de enfermedades y maternidad pudiera ser viable financieramente..."

Toma la palabra el diputado **Dante Decanini Livas del Partido Revolucionario Institucional**. "... Uno de los capítulos que mayor controversia ha despertado, es el referente al ramo de enfermedades y maternidad, sin duda por tratarse del servicio más solicitado y requerido por el derechohabiente. Este ramo de aseguramiento se financia en la ley vigente que hoy estamos reformando, con una aportación tripartita que representa el 12.5% del salario base de cotización; como referencia recordaré que el Gobierno aportaba en el año de 1945 el 25%, en 1966 disminuyó al 12.5% y en 1986 al 5%, si este proyecto se aprueba en 1997 el Gobierno aportará aproximadamente el equivalente al 33%.

La reforma propone un modelo que garantice la viabilidad financiera de este ramo y le dé autosuficiencia respecto a los demás ramos de aseguramiento, mediante un nuevo mecanismo de contribución, donde el Gobierno incrementa siete veces su aportación actual y las cuotas obrero-patronales se reducen en un 33%. En la nueva estructura de cuotas para las participaciones en especie, se contempla una cuota fija gubernamental para todos los trabajadores de manera equitativa, equivalente al 13.9% del salario mínimo vigente; los patrones aportarán una cuota fija idéntica a la del Gobierno; en cuanto a las cuotas obrero-patronales todos aquellos trabajadores que perciban hasta tres salarios mínimos están exentos de cotizar; adicionalmente para prestaciones en dinero se pagará el 1% del salario base de cotización.

En síntesis, creo que el modelo propuesto para modificar el seguro de enfermedades y maternidad es virtuoso y es consistente porque asegura la viabilidad financiera de este importante rubro, porque incorpora nuevos grupos de trabajadores de la economía informal al beneficio de esta ley y pretende en un futuro incluir a toda la fuerza laboral del país. Creo que esta ley es virtuosa porque hace congruente el sistema de seguridad social con la garantía constitucional del derecho a la salud consignada en el artículo 4º de la Carta Magna..."

Para **rectificar hechos** toma la palabra el diputado **Elias Miguel Moreno Brizuela del Partido de la Revolución Democrática**. "... comenzaré diciéndole al diputado que todos los datos que él tiene le fueron otorgados por el secretario particular de Genaro Borrego, por lo que con todo respeto, no se sus cálculos actuariales de donde los obtuvieron, los del IMSS, pero definitivamente no es un seguro viable financieramente, en base a las siguientes reflexiones: Primero. Usted se refiere a que 8 millones y medio de trabajadores van a estar cotizando y ésta es una cifra muy optimista, siendo que se ha visto últimamente que ha habido una disminución por la pérdida de empleo de todos los mexicanos, además de que no existe ninguna garantía de que este aumento en la aportación estatal no disminuya cuando nuevamente se presente un nuevo problema económico. También es importante señalar que con esta reversión de cuotas están haciendo que el dinero público se vaya al sector privado..."

Para referirse al artículo 233, toma la palabra el diputado **Rodrigo Robledo Silva, del Partido Acción Nacional**. "... en la iniciativa en el artículo 233 existe una imprecisión la cual se contrapone a la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 9º, por lo que la disposición del artículo 233 del proyecto de dictamen es incorrecta, toda vez que tratándose de trabajadores al servicio de la administración pública, estatal o municipal, el pago de las cuotas será siempre con cargo a los subsidios o a las participaciones de los ingresos generales correspondientes a las entidades. Por tales motivos Acción Nacional propone que se modifique el artículo 233".

Para referirse en una sola intervención a los artículos 14, 211 y 212 tiene la palabra la diputada **Leticia Burgos Ochoa del PRD**. "... proponemos se adicione un nuevo artículo, el artículo 14-A con la siguiente redacción: " el Instituto Mexicano del Seguro Social prestará el servicio que comprende al ramo de guarderías para hijos de aseguradas, divorciados y viudos en la forma y términos que establece esta ley. Se extiende este ramo del seguro a todos los municipios de la República en lo que opere el régimen obligatorio, urbano y rural". Se modifique el artículo 212 del régimen financiero de guarderías y prestaciones sociales: Artículo 212. Los patrones cubrirán el 1% de la prima para el financiamiento de guarderías de este capítulo, esto independientemente de que tengan o no trabajadores de los

señalados en el artículo 201 a su servicio. Corresponderá al Estado cubrir el 0.4% para el financiamiento de las prestaciones sociales de este capítulo". Artículo 211. Se modifica. El monto de la prima para este ramo del seguro será del 1.4% sobre el salario base de cotizaciones"

Para referirse en una sola intervención a los artículos 181 y veintiocho transitorio, tiene la palabra el diputado **Rafael Núñez Pellegrín del Partido Acción Nacional**. "... desde 1939 Acción Nacional propone que el Seguro Social debe ser establecido como una institución social, no como una oficina más de la burocracia sino como una empresa libre de toda posible contaminación de medio político y personal. Por otro lado, nosotros cuestionamos esta iniciativa que presentan, ya que en la exposición de motivos de la misma, hay un reconocimiento tácito de que la ley actual es injusta y la que proponen viene a agravar más la situación para aquellos que menos tienen, entonces ¿dónde está la justicia social que tanto pregonan? Especialmente los del sector obrero del PRI, si consideramos también que la presente ley afecta en mayor grado a los trabajadores de más bajos ingresos, pero debo decirles al grupo mayoritario que están muy lejos de poder salvar al Instituto Mexicano del Seguro Social con su famosa nueva ley toda vez que la administración seguirá en manos de políticos, es decir, seguirán haciendo lo mismo con los recursos de los trabajadores. Finalmente quiero expresar lo que el grupo mayoritario no hizo o no quiso aceptar en los artículos que me reservé, en los que se propone ejercer mayor obligación, claridad, honradez en el manejo de los recursos aportados por los trabajadores, si realmente les preocupa y tienen esa vocación de servir ¿porqué se niegan a abatir la corrupción, profesionalizar la administración del Seguro Social y los servicios que éste presta?

En atención a esto, me permito reiterarles que es oportuno e indispensable adicionar lo siguiente: artículo 181. Sin perjuicio de que el asegurado en todo tiempo tenga el derecho a solicitar cualquier tipo de información, relacionada con su cuenta individual, a la administradora. Esto es fundado, porque la experiencia de las cuotas del Infonavit y últimamente del SAR, no saben los trabajadores qué pasa con ellas.

También hemos considerado oportuno adicionar a esta iniciativa el artículo vigésimo octavo transitorio, que en su texto expresa lo siguiente: "A fin de que el marco normativo que regula a las Administradoras de fondos para el retiro y a las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro, guarde congruencia con esta ley, previamente a la entrada en vigor de la misma, se deberá reformar la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro la cual deberá prever la prohibición que los recursos invertidos en la sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro se destinen al financiamiento de partidos políticos, inversiones en el extranjero o cualquier fin distinto al resguardo e incremento de los mismos..."

Por último debo reconocer cuál será el resultado de este debate. Ustedes ganarán mayoriteando, pero perderán aun ganando y desgraciadamente perderemos todos, pueden estar seguros que ustedes como miembros de su partido y como parte del grupo gobernantes, jamás podrán recuperar la credibilidad y la confianza."

Para referirse en una sola intervención al último grupo de artículos, que son el 222, 224, 227, 228, 231, 233, 238 y los transitorios primero y séptimo, tiene la palabra la diputada **Isabel Molina Warner del Partido de la Revolución Democrática**. "... evidentemente ya no hay condiciones de nada. El debate que hemos dado aquí seguirá afuera y afuera sí oyen, sí escuchan, sí ven y las consecuencias de esta decisión histórica la van a pagar todos aquellos que voten a favor de esta ley. Por lo pronto, el Partido de la Revolución Democrática hace entrega a la secretaría de las modificaciones que proponemos a los artículos 222, 224, 227, 228, 231, 233 y 238.

Toma la palabra la diputada **María Claudia Esqueda Llanes del Partido Revolucionario Institucional**. "... a nombre de la comisión quiero venir a informar a esta Asamblea los artículos que han sido modificados y aceptados por las comisiones unidas, que son los siguientes: El artículo 175, estamos hablando de las modificaciones que estas comisiones unidas han admitido conforme a las propuestas aquí vertidas por los diputados, va a quedar anexada al dictamen. La individualización, las administradoras de fondos se agregaría lo siguiente: "En todo

caso dicha ley dispondrá los requisitos de constitución entre los que se incluirán las disposiciones relativas a impedir el conflicto de intereses sobre el manejo de los fondos, respecto de la participación de las asociaciones gremiales del sector productivo y de las entidades financieras”.

El artículo 181, se acepta por estas comisiones unidas que se adicione bajo los siguientes conceptos, inicia diciendo: “La administradora de fondos – se agregaría–, sin perjuicio de que el asegurado en todo tiempo tenga el derecho a solicitar cualquier tipo de información relacionada con su cuenta individual a la administradora.”

Artículo 233 se agregaría lo siguiente: “Tratándose de trabajadores al servicio de las administraciones públicas, estatales o municipales podrán realizar el pago de las cuotas con cargo a los subsidios o a las participaciones que en ingresos federales correspondan a dichas entidades en los términos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal”.

Asimismo se agregaría un artículo transitorio, que sería el vigésimo octavo, modificando en esos términos el primero transitorio que consigna ya el propio dictamen y diría lo siguiente: “A fin de que en el marco normativo que regula las administradoras de fondos para el retiro y a las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro guarde congruencia con esta ley, previamente a la entrada en vigor de la misma se deberá reformar la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

La Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro deberá prever la prohibición de que los recursos invertidos en las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro, se destinen al financiamiento de partidos políticos, inversiones en el extranjero o cualquier fin distinto al resguardo e incremento de los mismos.

Respecto a las inversiones en el extranjero dicha limitación quedará sujeta a lo que disponga la ley en la mencionada anteriormente.”

Estos dos párrafos correspondían a la propuesta que contiene el dictamen en el primero transitorio y que se modificaría al vigésimo octavo y se agrega: La Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, preverá la forma y términos en que la Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro enviará un informe por escrito al Congreso de la Unión en forma semestral, independientemente de los reportes sobre comisiones, número de afiliados, estados de situación financiera, estados de resultados con posición de cartera y de estabilidad de las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro, que cuando menos en forma trimestral se den a conocer a la opinión pública.

La canalización de los fondos deberá ajustarse a la inversión en valores, cuyo rendimiento proteja a los intereses de los asegurados, que tienen el carácter de socios en las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro. Para lo anterior, conforme a la multicitada ley, se establecerán mecanismos que garanticen la optimización de estos recursos.

La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro tomará en cuenta las recomendaciones que le haga la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a este respecto."

El último párrafo señala: "las administradoras de fondos para el retiro de conformidad con las disposiciones legales aplicables deberán contar con un procedimiento sencillo y expedito para la contratación de la renta vitalicia y el seguro de sobrevivencia."

Para lo anterior se deberá divulgar dicho procedimiento en forma amplia y uniforme, por lo que se ponen a consideración de esta soberanía estos agregados a los artículos ya mencionados."

Para **rectificar hechos** toma la palabra el **diputado Javier González Garza del Partido de la Revolución Democrática**. "...nos parece una falta de respeto lo que acaba de pasar. Se lee una serie de agregados a esta hora, antes de la votación, lo siento muchos, no puede ser, necesitamos verlos por escrito antes de

votarlo. Queremos el documento, queremos saber que es lo que la comisión o la mayoría decidió que podía quedar en el dictamen. No queremos llegar a la votación si no sabemos que es lo que están tratando de agregar."

Interviene la diputada **María del Rosario Elena Guerra Díaz** para presentar una moción. "... Estas propuestas no se hicieron de última hora, tenemos trabajando en ellas hace varios días y fue resultado de una serie de trabajos que finalizaron con propuestas que diversos partidos políticos hicieron ante el pleno, en un afán de mejorar la leyes queremos decir que entendemos los planteamientos y los suscribimos para que sean parte del decreto. Están las propuestas hechas por escrito en la Secretaría desde hace ya algún tiempo y si sería conveniente se repartieran."

Toma la palabra el diputado **Amado Jesús Cruz Malpica** "Para manifestar al pleno que las propuestas que acabamos de oír no fueron procesadas en las comisiones de Trabajo y de Seguridad Social, como miembro de estas comisiones no conocí de esas propuestas hasta este momento..."

A continuación el Presidente ordena a la Secretaría consultar a la Asamblea si se encuentran suficientemente discutidos los artículos reservados.

Dicha petición fue interrumpida por el diputado **Javier González Garza** quien manifiesta: "... quiero saber qué es lo que está suficientemente discutido, si ese agregado está incluido o no. En términos estrictamente reglamentarios no tiene sentido que de pronto al final se haga una intervención y nos digan y ponga usted a votación si está suficientemente discutido, yo le pregunto: ¿Está suficientemente discutido qué? ¿Los artículos reservados? En otras palabras, ese agregado ¿no va ahí? ¿No va a ser votado?

Desde su curul interviene el diputado **Humberto Roque Villanueva** para presentar una moción aclaratoria. "... estas propuestas fueron leídas en su momento por los diputados que las hicieron y evidentemente obran en la secretaría. Estamos únicamente siguiendo la misma práctica parlamentaria de que al agotarse la votación, ya una vez en lo general, en lo particular y conocidas las adiciones

cuando fueron leídas, se vota en un solo acto como lo aprobó la Asamblea: en lo general, en lo particular y las adiciones que ha hecho suyas la comisión.

Toma la palabra el diputado **Raúl Armando Quintero Martínez** para presentar lo que inicialmente era una moción, pero que por la extensión paso a ser una rectificación de hechos manifestada desde la tribuna. "... hay una duda alrededor de un asunto que es sumamente delicado, que se refiere particularmente a la parte que habla de la prohibición de los recursos invertidos en las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro, se destinen al financiamiento de partidos políticos, inversiones en el extranjero o cualquier otro fin distinto al resguardo e incremento de los mismos. Creo que incluso antes del procedimiento que se está demandando se cumpla correctamente, yo pediría particularmente a la compañera Claudia Esqueda, que ha hecho la lectura y quizá por el cansancio o no se entendió cabalmente o hay un cambio que en todo caso es trascendente. Yo antes del reclamo que se ha hecho de procedimiento, pediría que sobre este punto en particular la compañera Claudia Esqueda pudiera precisar, por favor."

Para tal efecto, nuevamente toma la palabra a diputada **Claudia Esqueda Llanes**. "... con mucho gusto aclaro esta inquietud, estos artículos habían sido claramente planteados por diversos diputados de las diversas fracciones parlamentaria. Sin embargo en el artículo 28 –transitorio–, efectivamente los dos párrafos primeros que se refieren tanto a la imposibilidad de destinar recursos para apoyos de partidos políticos, entre otros muchos contenidos, ya se encontraban estipulados en el artículo primero transitorio, por lo que hice y hago la aclaración de que estos dos párrafos se trasladan del primer artículo transitorio a uno nuevo que será el veintiocho, en el que se adicionan tres nuevos párrafos a los que di lectura.." A petición del diputado Quintero, la diputada Esqueda, da nueva lectura a estos tres párrafos, mismos que han sido ya citados en la intervención anterior de dicha diputada, por lo que en obvio de repeticiones inútiles, no las mencionaremos.

Desde su curul el diputado **Saúl Alfonso Escobar Toledo** formula una petición. " con base en el artículo 147 y 184 le pido instruya y de las instrucciones precisas para que el sentido del voto y el nombre de cada uno de los diputados

aparezcan, por favor en el Diario de los Debates que se publicará con motivo de esa sesión."

Concluida esta petición, el Presidente ordena a la Secretaría consultar a la Asamblea si se encuentran suficientemente discutidos los artículos reservados. La Secretaría a su vez, da cumplimiento a lo anterior mediante votación económica, la cual una vez realizada informa al Presidente que "... se encuentra suficientemente discutido..."

Es así como se desarrolló el análisis y debate de la iniciativa propuesta por el Ejecutivo Federal, en donde no siempre se mantuvo la cordura o la razón, en donde muchas veces se abandonó el fondo de la iniciativa propuesta para entrar en un conflicto personal, en donde reiteradamente escuchamos decir que no se tuvieron los elementos ni el tiempo suficientes para realizar un mejor estudio de la iniciativa y aun así la consigna de los diputados de la mayoría ya estaba planteada: aprobar la iniciativa haciendo uso de su mayoría, sin importar que sus argumentos estuviesen lejos de la congruencia y la credibilidad que necesitaban.

3.6 APROBACION DE LA INICIATIVA DE LEY POR LA CUAL SE CREAN LAS AFORES EN MÉXICO.

Una vez concluido el debate en lo general y en lo particular, el Presidente manifiesta: "Esta soberanía autorizó la votación en un solo acto, en lo general y en lo particular en este dictamen. Por economía procesal, se propone que se incluyan en la votación las proposiciones derivadas de los artículos reservados." Y nuevamente ordena a la Secretaría consultar a la Asamblea si autoriza que la votación, en solo acto, sea en lo general, en lo particular y de las proposiciones.

El Secretario, mediante votación económica pregunta a la Asamblea si se autoriza que las tres votaciones sean en un solo acto. Después de llevarse a cabo la votación referida, el Secretario informa al Presidente "... se autoriza que las tres votaciones sean en un solo acto..."

Hecho lo anterior, el Presidente ordena a la Secretaría proceda a recoger la votación nominal en lo general, en lo particular y de las proposiciones en un solo acto.

En cumplimiento a esta petición, el Secretario informa "... se va a proceder a recoger la votación nominal en lo general, en lo particular y de las proposiciones en un solo acto. Concluida la votación informa: "Señor Presidente, se emitieron en lo general y en lo particular 289 votos en pro, 160 votos en contra, por las propuestas aceptadas por la comisión se emitieron 390 en pro y por las demás propuestas 160 en pro y 289 en contra. Por lo tanto le damos cuenta de ello al señor Presidente, de los número y resultados ya informados con anterioridad."

Con esos datos, el Presidente informa: "Aprobado en lo general y en lo particular por 289 votos y las propuestas de la comisión por 390 votos.

"Aprobado en lo general y en lo particular el proyecto de Ley del Seguro Social".

Como apreciamos, la aprobación del dictamen solo fue cuestión de tiempo para que el trámite concluyera, se cumplieron las expectativas en el sentido de que los diputados de la mayoría utilizarían su condición para aprobar el dictamen, por lo que las voces de la izquierda no pudieron hacer mucho.

3.7 IMPLICACIONES POSTERIORES A LA APROBACIÓN DE LA INICIATIVA DE LEY POR LA CUAL SE CREAN LAS AFORES EN MÉXICO: REFORMAS DE "ACOMODO".

Desde la propia exposición de motivos, la Nueva Ley del Seguro Social, advertía ya que se tendrían que hacer modificaciones a diversos ordenamientos legales para conformar el marco jurídico en el cual pudieran desenvolverse las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro. También durante el debate de la citada Ley pudimos escuchar que en el siguiente periodo

ordinario de sesiones se analizarían las reformas necesarias para dar sustentabilidad a las llamadas Afore.

Las modificaciones legales que se tuvieron que efectuar fueron las siguientes: la creación de la Nueva Ley de los Sistemas de Ahorro Para el Retiro; la reforma a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros; Ley para Regular las Agrupaciones Financieras de Instituciones de Crédito; Ley del Mercado de Valores; Ley Federal de Protección al Consumidor.

LA NUEVA LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO.

La Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro en su exposición de motivos manifiesta: "... Uno de los aspectos medulares de la seguridad social es proporcionar a la ciudadanía un sistema de pensiones, eficiente y financieramente sustentable que garantice de manera transparente y justa el otorgamiento de una pensión para los trabajadores al momento de su retiro, en los casos de incapacidad o en caso de muerte.

El nuevo esquema de pensiones se fundamentará sobre un sistema de capitalización individual, es decir, que las contribuciones que realicen los trabajadores, los patrones y el propio Gobierno, serán canalizadas a cuentas individuales pertenecientes a cada trabajador. Ese sistema prevé el fortalecimiento de la participación estatal y busca estimular el ahorro de los trabajadores al contemplar las aportaciones voluntarias a las cuentas individuales.

A través de la cuenta individual el trabajador no pierde sus derechos sobre las aportaciones realizadas, aun cuando éste deje de cotizar al Seguro Social. Así se pone fin a una práctica injusta en que los trabajadores que no cumplieran los requisitos mínimos para pensionarse, perdían el derecho a reclamar las aportaciones realizadas durante su vida laboral. La presente iniciativa de ley retoma los principios básicos contenidos en la Nueva Ley del Seguro Social, por lo que corresponde a la creación de un sistema de pensiones más justo y sustentable.

Se contempla que los recursos de las cuentas individuales sean administradas por entidades financieras especializadas, denominadas Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro (Afore), las cuales invertirán los fondos en instrumentos financieros bajo una estricta regulación y supervisión del Gobierno Federal por medio de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. Las cuentas individuales administradas por las Afore, traerán importantes beneficios para los mercados financieros y para la economía en su conjunto.

La iniciativa prevé un doble propósito al establecer mecanismos de regulación y supervisión para el adecuado funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro y sus participantes, a la vez que busca crear los mecanismos adecuados de coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de dichos sistemas mediante la Consar." Lo cual constituye el objeto de la iniciativa planteada.

Por otro lado, tenemos que la Nueva Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro quedó estructurada de la siguiente forma:

LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO	CAP. I	{ Disposiciones Preliminares			Arts. 1° al 4°
	CAP. II	{ De la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro	SEC. I	De la Comisión	Arts. 5°
			SEC. II	De los órganos de gobierno	Arts. 6 al 17
	CAP. III	{ De los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro	SEC. I	De las administradoras de fondos para el retiro	Arts. 18 al 38
			SEC. II	De las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro	Arts. 39 al 48
			SEC. III	Disposiciones comunes	Arts. 49 al 56
			SEC. IV	De las empresas operadoras de la base de datos nacional SAR	Arts. 57 al 63
			SEC. V	De las relaciones entre las administradoras y los grupos y entidades financieras y de los conflictos de interés.	Arts. 64 al 73
	CAP. IV	{ De la cuenta individual y de los planes de pensiones establecidos por patrones o derivados de contratación colectiva.	SEC. I	De la cuenta individual	Arts. 74 al 81
			SEC. II	Del registro de planes de pensiones establecidos por patrones o derivados de contratación colectiva.	Arts. 82 y 83
	CAP. V	{ De la supervisión de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro	SEC. I	De la contabilidad	Arts. 84 al 88
			SEC. II	De la supervisión	Arts. 89 al 95
SEC. III			De la intervención administrativa y gerencial	Arts. 96 al 98	
CAP. VI	De las sanciones administrativas			Arts. 99 al 102	
CAP. VII	De los delitos			Arts. 103 al 108	
CAP. VIII	Del procedimiento de conciliación y arbitraje			Arts. 109 y 110	
CAP. IX	De las disposiciones generales			Arts. 111 al 118	

Esta es la forma en que actualmente podemos apreciar a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, y en esencia es similar a la propuesta realizada por el Ejecutivo Federal, los debates que se originaron con motivo de la discusión y análisis de esta iniciativa no lo estudiaremos como lo hicimos con la iniciativa de la Nueva Ley del Seguro Social.

Dentro del proceso legislativo debemos señalar que la iniciativa propuesta fue recibida en la Cámara de Diputados el 20 de marzo de 1996. La

primera lectura se da el 18 de abril del mismo año. La segunda lectura y el debate correspondiente tuvieron lugar al día siguiente, esto es, el 19 de abril de 1996. La publicación tuvo lugar el día 23 de mayo de 1996

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS.

Otro ordenamiento legal que sufrió modificaciones como consecuencia de la aprobación de la Nueva Ley del Seguro Social fue la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, la cual fue reformada en sus artículos 8º fracción I; 32 fracción III; 34 fracción XIV; 35 fracción XII; 47 último párrafo; 50 fracción I, incisos c, d y penúltimo párrafo de dicha fracción; 61 fracción III primer párrafo; 62 fracción XII último párrafo; 81 fracción I; 108-B primer párrafo; 126 último párrafo; 129 primer párrafo. Además se adicionaron a esta ley los artículos 7º con un tercer párrafo, pasando el actual tercero a ser cuarto; 8º con una fracción I-bis; 29 fracción VII-bis con un inciso h; 34 con una fracción XIV-bis; 47 con una fracción I-bis; 50 fracción I con un inciso e; y 61 fracción III con un tercer párrafo.

Estas modificaciones tienen como finalidad que las instituciones de seguros estén en condiciones de operar los seguros de pensiones, derivados de las leyes de seguridad social y puedan invertir en el capital de las Afore, así como en el de las Siefores. De acuerdo con la nueva Ley del Seguro Social, con los recursos de la cuenta individual se podrán contratar seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia con las instituciones de seguros, para cubrir los riesgos de trabajo, invalidez y muerte, así como cesantía en edad avanzada y vejez, también se prevé que con cargo a los recursos acumulados de la cuenta individual del trabajador, la administradora adquirirá a nombre de éste y a favor de sus beneficiarios legales, en el momento de otorgarse la pensión, un seguro de sobrevivencia, en los términos que al efecto determine la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Asimismo, con el propósito de que las instituciones de seguros del país que pretendan manejar los seguros de pensiones, derivados de las leyes de

seguridad social, cuenten con el marco normativo que regule esta actividad, se establecen las principales directrices que les permitan otorgar dichos seguros.

También es conveniente destacar en la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros que los seguros de pensiones, derivados de las leyes de seguridad social, sólo podrán ser autorizados a instituciones de seguros especializadas, sin que éstas puedan ser facultadas para la práctica de cualesquiera otra operación de seguros.

Respecto de las Afores y Siefores, se permite a las instituciones de seguros, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, invertir en ellas su capital y reservas de capital, sin sujetarlas al límite del 20% de inversión que establece la ley en comento. En protección de los intereses de pensionaos y beneficiados de los seguros, se propone dotarlos del carácter de acreedores con privilegio especial, por lo que en los supuestos de quiebra o de liquidación administrativa de una aseguradora, siempre prevalecerá su derecho sobre el de otros acreedores; en congruencia con esto, se excluyen de la masa de la quiebra así como de la liquidación administrativa de las instituciones de seguros, las sumas que por concepto de dividendos e indemnizaciones les confien los asegurados o beneficiarios.

Finalmente, a fin de prevenir conflictos de intereses, se prohíbe ser consejero de las instituciones de seguros a los servidores públicos de la Consar, así como ser comisarios de las propias instituciones de seguros a los funcionarios de las propias instituciones de seguros a los funcionarios y empleados de las Afore y Siefores.

LEY PARA REGULAR LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS.

Dado el importante papel que están llamadas a representar las administradoras de fondos para el retiro, se prevé su inclusión en el listado de entidades que pueden formar parte de un grupo financiero, sujetas a una misma controladora. En congruencia, se incluye a la Consar, en su calidad de reguladora y

supervisora de la Afore, dentro de aquellas autoridades que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe escuchar para aprobar actos que afecten la integración u operación de un grupo financiero.

Asimismo, se considera a las Siefores en la relación de inversionistas institucionales que para sus efectos prevé la propia ley y se permite a los bancos, aseguradoras y casas de bolsa integrantes de un grupo financiero a invertir en una Afore por un porcentaje superior al 1% de su capital.

En este orden de ideas, el Ejecutivo Federal propone que se reformen los artículos 7º primer y segundo párrafos; 10 primer párrafo; 11 primer párrafo; 12 primer párrafo; 19 primer párrafo; 31 segundo párrafo y 34.

Una modificación resultado del estudio realizado en el seno de la Cámara de Diputados, es aquella que propone adicionar a la Consar para que, junto con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en el ámbito de sus atribuciones puedan ordenar la suspensión de la publicidad cuando no se este realizando en condiciones adecuadas.

Modificaciones todas ellas, relativas a dar el marco legal que garantice el optimo desempeño de las entidades financieras creadas con motivo de la reforma a la Nueva Ley del Seguro Social, esto es, las Afore y Siefores.

Al igual que las reformas a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, las reformas a la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras se publicaron en el Diario Oficial el día 23 de mayo de 1996.

LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO.

Las reformas a la Ley de Instituciones de Crédito hechas por el Ejecutivo Federal, propone que se otorgue el carácter de inversionista institucional a las Siefores, respecto de su participación en el capital de una institución de crédito.

De igual manera, se permite a las instituciones de crédito participar en el capital de las Afore y Siefores, en los mismos términos en que se les autoriza invertir en otras entidades financieras y de acuerdo a la legislación aplicable.

En este orden de ideas, se reforman los artículos 15 y 89 tercer párrafo de la Ley de Instituciones de Crédito. Reformas que fueron publicadas en el Diario oficial el 23 de mayo de 1996.

LEY DEL MERCADO DE VALORES.

A través de las reformas a la Ley del Mercado de Valores, el Ejecutivo Federal propone facultar a las casas de bolsa para participar en el capital de las Afore y Siefores en los términos de la legislación aplicable, requiriéndose la previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Propuesta que fue aceptada por el Poder legislativo, razón por la cual el mismo 23 de mayo de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación las reformas a la Ley del Mercado de Valores en donde se adicionan el artículo 22 con una fracción X Bis y el artículo 22 Bis-2 con un tercer párrafo.

LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR.

Se propone reformar el artículo 5° de la Ley Federal de Protección al Consumidor con el fin de exceptuar de sus disposiciones a las instituciones y organizaciones, cuya supervisión y vigilancia esté a cargo de las comisiones nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas y del Sistema de Ahorro para el retiro que ahora se incluye.

Las reformas a que nos hemos referido hasta el momento, fueron publicadas en un solo decreto el día 23 de mayo de 1996 a través del Diario Oficial de la Federación y en el primero de los artículos transitorios, se establece que dicho decreto entraría en vigor al día siguiente de su publicación, excepto el artículo 76 de

la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro que entrará en vigor el día 1º de enero del 2001.

Es así como después de aprobada la Nueva Ley del Seguro Social, también fueron aprobadas las reformas necesarias a un conjunto de legislaciones ya existentes y también la creación de un nuevo ordenamiento legal. Todo ello para dar tranquilidad a los trabajadores mexicanos respecto a los fondos de sus cuentas individuales que habrán de ser manejados por la Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro.

En este momento las expectativas son inciertas, no podemos determinar que aun con las reformas realizadas se pueda garantizar el óptimo desempeño de las entidades financieras creadas, el dinero siempre será el dinero y contra sus intereses poco se puede hacer, los que lo tienen quieren más, a cualquier costa y los que no lo tenemos nos alarma que podamos perder el producto de una vida laboral por los manejos de estos voraces empresarios. Nuevamente será el tiempo quien tranquilice a los trabajadores o de la razón a sus inquietudes.

CAPITULO IV

LAS AFORES COMO UNA REALIDAD JURÍDICO SOCIAL

4.1 CONCEPTO JURÍDICO DE AFORE.

El nuevo sistema de pensiones creado en nuestro país dio origen a diversas entidades jurídicas, las cuales desempeñarán un papel protagónico en este nuevo esquema financiero.

Si bien es cierto que ya mencionamos algunos conceptos doctrinarios respecto de las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro al finalizar el primer capítulo, tales conceptos tuvieron y mantienen como finalidad el ser un corolario, una introducción para los subsecuentes capítulos.

En este momento hemos visto ya, como se dio el desarrollo del Derecho del Trabajo, su división con el Derecho de la Seguridad Social, el incremento en la prestaciones sociales que cubre la misma y, finalmente, las últimas modificaciones realizadas a la Ley del Seguro Social en donde se modifica radicalmente el sistema de pensiones creando la figura de las llamadas Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro. Así entonces, nuestra visión respecto de dichas entidades financieras no puede ser la misma que teníamos cuando abordamos el tema en el primer capítulo.

En este orden de ideas tenemos que el artículo 18 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro nos proporciona el concepto jurídico de las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro al señalar: "Las administradoras son entidades financieras que se dedican de manera exclusiva, habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran en términos de la leyes de seguridad social, así como a administrar sociedades de inversión.

"Las administradoras deberán efectuar todas las gestiones que sean necesarias, para la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad en las inversiones de las sociedades de inversión que administren. En cumplimiento de sus funciones, atenderán exclusivamente al interés de los trabajadores y asegurarán que todas las operaciones que efectúen para la inversión de los recursos de dichos trabajadores se realicen con ese objetivo..."

Conforme a la Nueva Ley del Seguro Social, a partir de su entrada en vigor los recursos del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (cuotas obrero-patronales y aportación estatal) serán enteradas por el IMSS a las entidades que se encargarán de su administración, que son precisamente las Afores. Estas entidades financieras, se han creado ex profeso y exclusivamente para administrar los fondos para el retiro, cesantía y vejez, los cuales no quedarán estáticos en sus áreas, sino que serán movidos hacia operaciones de inversión, precisamente por conducto de Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (Siefores), también dedicadas de manera única a operar con recursos del SAR.

Podemos decir entonces que, las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro son: entidades financieras dedicados exclusiva, habitual y profesionalmente a la administración de los recursos existentes en las diferentes cuentas que operan a cada trabajador y, en consecuencia, tienen la imperante obligación de brindar una adecuada rentabilidad a los recursos que manejan, así como proporcionar seguridad en las inversiones que realicen, atendiendo en todo momento al interés de los trabajadores.

De acuerdo con el artículo en cita y con la definición que del mismo pudimos tomar, pareciera haberse atendido un reclamo popular y al mismo tiempo disipado un temor fundado, consistente en el manejo de los recursos por parte de las Afores y aun cuando no se garantiza la existencia de rendimientos reales, ni siquiera rendimientos mínimos respecto de dichos recursos, por lo menos en la ley se establece que en sus funciones las Administradoras deben actuar siempre atendiendo al interés de los trabajadores.

Esta claro que las Afores han dejado de ser un proyecto, han dejado el tintero y se han plasmado en la ley, en la Nueva ley del Seguro Social, y regulados específicamente en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Pero no solo se han quedado ahí, han surgido a una sociedad acostumbrada a recibir casi todo del Gobierno, una sociedad que tiene por modo de vivir un desmedido consumismo, una sociedad en donde la cultura del ahorro es prácticamente nula y como consecuencia es inminente el rechazo a dichas entidades que resultan desconocidas y además

van a manejar recursos que en forma ordinaria o voluntaria difícilmente se destinarían al ahorro y a la previsión del porvenir.

CONCEPTO JURIDICO DE SIEFORE

Hemos visto de dónde surge el concepto de Afores, sin embargo al analizar dicho concepto también surge una figura de la cual no tenemos antecedente alguno. Los medios publicitarios nos han ahogado con información relativa a las Afore, tanto que la sentimos como algo común, situación que no sucede con las Siefore, de la cual en muy pocas ocasiones hemos escuchado hablar.

Las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro, de conformidad con el concepto que proporciona la propia ley de la materia, menciona que éstas se dedicarán también "... a administrar sociedades de inversión." Tales sociedades de inversión tienen sus propias características.

De acuerdo con el artículo 39 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro "Las sociedades de inversión, administradas y operadas por las administradoras, tienen por objeto exclusivo invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales que reciban en los términos de las leyes de seguridad social. Asimismo, las sociedades de inversión invertirán los recursos de las administradoras a que se refieren los artículos 27 y 28 de esta ley".

Conforme a la anterior definición las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro o Siefores, son aquellas que se encargarán de invertir los recursos de las cuentas individuales, sin embargo, esta función es la mas delicada del nuevo sistema de pensiones por lo que no puede quedar al libre albedrío de dichas sociedades. En este sentido el artículo 43 del mismo ordenamiento legal en cita señala: "El régimen de inversión deberá otorgar la mayor seguridad y la obtención de una adecuada rentabilidad de los recursos de los trabajadores..." Por su parte el artículo 47 señala: "Las administradoras podrán operar varias sociedades de inversión, las que tendrán una composición de su cartera distinta, atendiendo a diversos grados de riesgo. Los trabajadores, tendrán

el derecho de elegir a cuales de las sociedades de inversión que opere la administradora que le lleve su cuenta, se canalizarán su recursos...”

Queda claro que las Siefores serán quienes invertirán los recursos de los trabajadores en instrumentos financieros, basándose en el principio de diversificación del riesgo, a fin de lograr la inversión más segura dentro de lo posible y obtener el mejor rendimiento; las inversiones serán a largo plazo y deberán estar encaminadas a fomentar la producción nacional, empleo, vivienda, infraestructura y desarrollo industrial. Esto es lo que se busca no solo con la creación de esta ley, sino desde la exposición de motivos de la reforma para la creación de la Nueva Ley del Seguro Social y el riesgo que conlleva también está claro en virtud de que el trabajador no es un perito en operaciones bursátiles.

Los requisitos que se establecen en la ley para la constitución, organización y funcionamiento de las Siefores se establecen en los artículos 40 y 41 del ordenamiento legal en comento.

En un intento más por proteger los intereses de los trabajadores, la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro establece una serie de prohibiciones para las Siefores en su artículo 48, dentro del cual se señalan doce prohibiciones expresas a dichas sociedades.

Tanto los requisitos, como las prohibiciones constituyen los llamados candados cuya finalidad es salvaguardar los intereses de los trabajadores, proteger el producto de toda su vida laboral y con ello estar en posibilidades de tener una mejor pensión al momento de concluir su vida laboral. Los riesgos existen, no lo podemos negar pero tampoco evitar, las medidas tendientes a salvaguardar a los trabajadores también existen, así que el resultado de este nuevo sistema de pensiones lo dará el tiempo.

LA COMISIÓN NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO.

El concepto jurídico de las Afore ya no es tan sencillo, pues implica entidades financieras distintas. Por otro lado la actividad desempeñada tanto por las

Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro como por las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos de Ahorro para el Retiro deberá ser vigilada y, esta función tan protagónica ha sido conferida a un órgano creado específicamente para regular el sistema: la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, pues todo lo relativo a la coordinación, regulación, supervisión organización, operación y vigilancia del nuevo sistema de pensiones estará a cargo de dicho órgano que, si bien es cierto, existe desde mayo de 1992 ahora es dotado de una nueva estructura y tiene otras funciones operativas y facultades legales acordes a la importantísima función que le ha sido encomendada.

Por su parte la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en su artículo 2º establece: "La coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro están a cargo de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dotado de autonomía técnica y facultades ejecutivas, con competencia funcional propia en los términos de la presente ley." Aquí, primeramente se establecen las funciones de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y después se le define señalando sus características.

Con esta definición debemos entender que la Consar es un ente con cierta autonomía, sin alcanzar la independencia plena respecto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que podemos concluir que será el Gobierno Federal el garante primario y final de que el sistema funcione acorde a lo planeado.

Posteriormente, en el artículo 5º se establecen las facultades de este órgano desconcentrado, las cuales son: I. Regular, mediante la expedición de disposiciones de carácter general lo relativo a la operación de los sistemas de ahorro para el retiro; II. Expedir las disposiciones de carácter general a las que habrán de sujetarse los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, en cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, operaciones y participación en los sistemas de ahorro para el retiro; III. Emitir en el ámbito de su competencia la regulación prudencial a que se sujetarán los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro; IV. Emitir reglas de carácter general para la operación y pago de los

retiro programados; V. Establecer las bases de colaboración entre las dependencias y entidades públicas participantes en la operación de los sistemas de ahorro para el retiro; VI. Otorgar, modificar o revocar las autorizaciones y concesiones a las administradoras, a las sociedades de inversión y a las empresas operadoras; VII. Realizar la supervisión de los participantes en los sistemas ahorro para el retiro; VIII. Administrar y operar, en su caso, la Base de Datos Nacional SAR; IX. Imponer multas y sanciones, así como emitir opinión a la autoridad competente en materia de los delitos previstos en la ley; X. Actuar como órgano de consulta de las dependencias y entidades públicas, en todo lo relativo a los sistemas de ahorro para el retiro, con excepción de la materia fiscal; XI. Celebrar convenios de asistencia técnica; XII. Recibir y tramitar las reclamaciones que formulen los trabajadores o sus beneficiarios y patrones en contra de las instituciones de crédito y administradoras conforme al procedimiento de conciliación establecido en la ley y su reglamento; XIII. Rendir un informe semestral al Congreso de la Unión sobre la situación que guardan los sistemas de ahorro para el retiro; XIV. Dar a conocer a la opinión pública, reportes sobre comisiones, número de afiliados, estado de situación financiera, estado de resultados, composición de cartera y rentabilidad de las sociedades de inversión, cuando menos en forma trimestral; XV. Elaborar y publicar estadísticas y documentos relacionados con los sistemas de ahorro para el retiro.

Es enorme el cúmulo de facultades que le han sido otorgadas a la Consar, sin embargo "...podríamos concretarla en tres grandes rubros:

- a) Funciones regulatorias, porque a través de disposiciones de carácter general y obligatorio, determinará todo lo conducente al correcto manejo operativo del SAR, a grado tal de amplia resulta esta facultad que bien podría ser considerada hasta inconstitucional su actividad regulatoria, debido a que las disposiciones que dicte mediante circulares contendrán reglas de observancia obligatoria a todos los participantes, constituyendo entonces una norma legal en sentido material...
- b) Funciones discrecionales, mediante las cuales la Consar autorizará desde la integración de los grupos financieros que participarán activamente en el sistema, hasta la revocación de concesiones otorgadas para tal efecto cuando exista causa fundada para ello...

- c) Funciones de supervisión y vigilancia que tendrán como objeto que se prevengan o corrijan los problemas que ya en la práctica se presenten en la operación cotidiana del SAR...⁹⁴

En cuanto a su estructura la Consar esta conformada por tres órganos de gobierno:

- I. La Junta de Gobierno, la cual estará integrada por 15 miembros: el Secretario de Hacienda y Crédito Público (quien la presidirá), el Presidente de la Consar, dos Vicepresidente de la Consar y otros once vocales, los cuales serán el Secretario del Trabajo y Previsión Social, el Gobernador del Banco de México, el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, el Director General del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Director General de Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Presidente de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Los tres vocales restantes serán designados por el Secretario de Hacienda y Crédito Público debiendo ser dos representantes de las organizaciones nacionales de trabajadores y uno de los correspondientes a los patrones, que formen parte del Comité Consultivo y de Vigilancia y que ostenten la mayor representatividad. (Art. 7º de LSAR). La Junta de Gobierno es el órgano interior supremo, deberá actuar en forma colegiada y resulta ser plurirrepresentativo de todos los sectores sociales involucrados en este sistema económico.

- II. La Presidencia. El Presidente de la Consar es la máxima autoridad administrativa de ésta y ejercerá sus funciones directamente o, a través de los servidores públicos de la Comisión, en los términos del Reglamento interior de ésta, y mediante los acuerdos delegatorios que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación. (Art. 11 LSAR). La designación del Presidente de la Consar la realiza el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

⁹⁴ Ruiz Moreno, Ángel Guillermo. Ob. Cit. p. 42 y 43

- III. El Comité Consultivo y de Vigilancia. "En congruencia con los principios que rigen la Seguridad Social en México, la Comisión contará con un órgano tripartito denominado Comité Consultivo y de Vigilancia, integrado por los sectores obrero, patronal y del Gobierno, que tienen por fin velar por los intereses de las parte involucradas, a efecto de que siempre se guarde armonía y equilibrio entre los intereses mencionados para el mejor funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro." (Art. 13 LSAR)
- El Comité Consultivo y de Vigilancia estará integrado por diecinueve miembros: seis representantes de los trabajadores y seis representantes de los patrones, el Presidente de la Comisión y uno por cada una de las siguientes dependencias y entidades: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, y el Banco de México. (Art. 15 LSAR)

La legislación creada, también en lo que concierne a la Consar, ha establecido sus funciones, ha otorgado las facultades necesarias a este órgano para que pueda ser un garante para los trabajadores, un medio por el cual el trabajador adquiera confianza en el nuevo esquema de pensiones y tenga la seguridad de que existe un órgano encargado de proteger su dinero. Nuevamente el riesgo queda latente, porque aun cuando se han creado candados y se han dotado de facultades expresas a un órgano administrativo, esto no garantiza que sea invulnerable a la corrupción, finalmente las cantidades de dinero que manejan las afores y siefores son impresionantes y es el dinero el que cambia el panorama de las cosas, ojalá y no sea el caso.

4.2 ¿HASTA DONDE INFLUYÓ LA LEGISLACIÓN EXTRANJERA EN EL RÉGIMEN JURÍDICO ESTABLECIDO A LAS AFORE EN NUESTRO PAÍS?

Como pudimos ver en el capítulo anterior Chile fue el primer país en América Latina que puso en marcha este modelo pensionario basado en la

capitalización individual de los ahorros de los trabajadores, siendo el caso que éste modelo ha sido seguido por diversos países de este continente, entre ellos el nuestro, aunque algunos con variantes especiales.

A pesar de que existen variantes en las legislaciones extranjeras que han incluido el sistema de capitalización individual dentro de su legislación en materia de seguridad social, aún así apreciamos que durante la discusión llevada a cabo dentro de la Cámara de Diputados, en torno a la iniciativa de la Nueva Ley del Seguro Social, constantemente se escuchó decir que tal iniciativa no era mas que una copia del sistema de pensiones chileno.

Efectivamente, nuestro país al no tener antecedente alguno en cuanto a la aplicación de un sistema pensionario basado en la capitalización individual, debió fundar el cambio propuesto en la legislación extranjera con mayor tiempo de experiencia y este es el modelo chileno. Sin embargo, esto no significa que se haya copiado tal cual el modelo chileno, o el argentino, o quizá el adoptado por Uruguay, no; México adoptó un nuevo sistema de pensiones que, al igual que en Chile y el resto de países mencionados, se basa en la capitalización individual, dejando atrás el tradicional modelo de reparto, y si a esto alguien le puede llamar copiar entonces se copio, aunque no sea así, porque en parte también se recogió algo de los sistemas de seguridad social adoptados en Argentina y en Uruguay, al mantener el sistema anterior en beneficio de los pensionados y en total respeto a los derechos adquiridos por los trabajadores cotizantes antes de la entrada en vigor de la nueva Ley del Seguro Social, para que de ser su voluntad puedan recibir su pensión conforme al anterior sistema; lo que no se puede hacer es mantener esta circunstancia para los nuevos cotizantes en virtud de que ellos no han generado derechos que se debieran respetar y al momento de que comiencen sus aportaciones lo harán bajo el nuevo régimen.

En Chile no hay una existencia paralela de los sistemas pensionarios, el cambio fue impuesto por una dictadura y ya. En Argentina y Uruguay existen ambos esquemas y lo seguirán haciendo indefinidamente; en cambio en México la coexistencia se los esquemas pensionarios solo se dará por un lapso de tiempo no mayor a 25 años, contemplando los supuestos de cotizantes muy recientes que al

final optaren por el sistema anterior a la reforma, así que solo se trata de una coexistencia temporal.

Los objetivos o finalidades que persigue la reforma resultan comunes en Chile y en México, ya que ambos reformaron sus sistemas de pensiones estableciendo un sistema basado en la capitalización individual, con el objeto de incrementar su ahorro interno, buscando con ello obtener mayores oportunidades para financiar las áreas económicas que lo necesiten, ya que con dicha capitalización individual, los ahorros de los trabajadores podrían invertirse en acciones a cargo del gobierno respectivamente, ofreciéndose a los trabajadores, gozar de una parte de las ganancias obtenidas en la inversión de dichas acciones. Cada gobierno permitió el funcionamiento de empresas privadas que fueran receptoras de los ahorros previsionales de los trabajadores, quienes recibirían los rendimientos correspondientes, obteniendo al momento de retirarse de la vida laboral activa y a manera de pensión la suma de esos ahorros y rendimientos, siendo importante agregar que por la administración y manejo de sus ahorros las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro, les cobran a los trabajadores una cuota denominada comisión, misma que es descontada de cada cuenta individual.

Debemos señalar que si bien es cierto que la capitalización individual supone una contribución al ahorro interno, también lo es el hecho de que el Estado financia la transición de un sistema a otro originándose un déficit previsional, el cual invariablemente se ha argumentado que es menor al costo que tendría mantener el sistema anterior.

Por otro lado la reforma propuesta en nuestro país señala una mayor intervención inicial por parte del Gobierno Federal, situación que no ocurre en el resto de los países sudamericanos.

Por todo lo anterior podemos concluir que la reforma a la Ley del Seguro Social no es una copia del modelo chileno ni de ningún otro, aunque si debió basarse en todas las legislaciones precedentes para poder crear toda la

infraestructura propuesta para el nuevo Sistema de Ahorro para el Retiro. El tomar como referencia una legislación anterior no implica que se deba imitar tal cual.

4.3 REQUISITOS PARA LA CREACIÓN DE UNA AFORE.

Las Afores son una más de las tantas entidades del mercado de valores, por lo que su esencia es la misma que las sociedades de inversión y las sociedades operadoras de inversión en general. Esta es la explicación del porque su constitución y funcionamiento se norman por una replica de las leyes de sociedades de inversión y la del mercado de valores. También podemos entender entonces el porque las reformas a esos ordenamientos legales eran necesarias.

Las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro para organizarse y operar como tal requiere autorización de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, oyendo previamente la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (Art. 19 de la LSAR). Esta autorización será otorgada discrecionalmente, es decir, la autoridad, apreciando con libertad la situación que prevalezca en el mercado, la que tengan los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro y los solicitantes; tomando en cuenta el orden público y el interés social, y que los candidatos presenten propuestas económica y jurídicamente viables, decidirá si se otorga o no la autorización para constituir la Afore. La experiencia en cuanto al mal uso de esta facultad discrecional en nuestro país nos hace dudar de la discrecionalidad que ahora se concede a la Consar

Los solicitantes de esta autorización deberán presentar propuesta viable económica y jurídicamente y además satisfacer los siguientes requisitos: I. Presentar la solicitud respectiva, así como el proyecto de estatutos sociales; II. Presentar un programa general de operación y funcionamiento, de divulgación de la información y de reinversión de utilidades, que cumpla con los requisitos mínimos que determine la Consar; III. Los accionistas que detentan el control de la Administradora, deberán presentar un estado de su situación patrimonial que abarque un periodo de cinco años anteriores a su presentación; IV. Las escrituras

constitutivas de las sociedades de que se trata, así como sus reformas, deberán ser aprobadas por la Consar. Una vez aprobadas las escrituras o sus reformas deberán inscribirse en el Registro Público de Comercio. En todo caso, deberán proporcionar copia certificada de las actas de asamblea y, cuando proceda, testimonio notarial en el que conste la protocolización de las mismas. Dichos requisitos se contemplan en el artículo 19 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y deberán satisfacerse previamente a la solicitud de autorización, es decir, al momento de solicitar la autorización de la Consar ya deben tener cubiertos los requisitos señalados en las fracciones I, segunda parte, II, III y IV.

En cuanto al segundo de los requisitos señalados, en lo que respecta a la reinversión de utilidades, esto es un candado introducido por el Congreso de la Unión, con el que se trata de asegurar niveles adecuados de capitalización de las Afors y por lo tanto su solvencia, buscando que no se esfumen los recursos de los trabajadores.

Ahora bien, para el funcionamiento de las Afors deberán cumplir con los siguientes requisitos: I. Deberán ser sociedades anónimas de capital variable, debiendo utilizar en su denominación o a continuación de esta, la expresión "Administradora de Fondos para el Retiro" o su abreviatura "AFORE"; II. Tener íntegramente suscrito y pagado su capital mínimo exigido en los términos de la LSAR y otras disposiciones de carácter general; III. El número de sus administradoras no será inferior a cinco y actuarán constituidos en consejo de administración; IV. Los miembros del consejo de administración, el director general y el contralor normativo de las administradoras deberán ser autorizados por la Consar, debiendo acreditar ante la misma el cumplimiento de los requisitos de solvencia moral, así como de capacidad técnica y administrativa. (Art. 20 LSAR)

Además de los requisitos señalados, también en el artículo en cita, se contiene una prohibición dentro de la fracción primera, la cual en su segundo párrafo señala: "Las administradoras no deberán utilizar en su denominación, expresiones en idioma extranjero o el nombre de una asociación religiosa o política, ni utilizar símbolos religiosos o patrios que sean objeto de devoción o culto público."

Ciertamente los requisitos son muy similares con aquellos que se establecen en la Ley del Mercado de Valores y demás legislaciones financieras cuya comparación no haremos por no ser este el lugar adecuado.

Aunque también debemos señalar que para la creación de una Afore, se han instituido figuras nuevas y distintivas de estas nuevas entidades financieras las cuales analizaremos más adelante, aunque, también se han creado organismos como el Fondo Bancario de Protección al Ahorro que es una entidad administrada por el Banco de México cuya finalidad es la realización de operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieran presentar las instituciones de banca múltiple (Art. 122 de la Ley de Instituciones de Crédito); y también el Fondo de Apoyo al Mercado de Valores que es también una entidad administrada por el Banco de México que tendrá la finalidad de preservar la estabilidad financiera de las casas de bolsa y demás especialistas bursátiles, así como procurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas con su clientela. (Art. 89 en relación con los artículos 21, 22 y 22-Bis de la Ley del Mercado de Valores). La finalidad de ambos fondos es apoyar económicamente a las entidades financieras que tengan problemas económicos, a efecto de mantener en equilibrio el mercado financiero y respaldar a la clientela de las administradoras.

ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LAS AFORE.

La Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro al constituirse como sociedad anónima tiene como órgano supremo a la Asamblea General y el Consejo de Administración. Aunque las Afore, además cuenta con otros elementos que analizaremos a continuación.

a) Consejo de Administración. "Las administradoras y las sociedades de inversión serán administradas por un Consejo de Administración integrado con un mínimo de cinco consejeros que serán designados por los accionistas de la sociedad, de los cuales, cuando menos dos serán consejeros independientes.

"Los miembros del Consejo de Administración de las administradoras serán también miembros del Consejo de Administración de las sociedades de inversión que operen...

"Los consejos de administración de las administradoras y de las sociedades de inversión deberán sesionar cuando menos una vez al mes y sus sesiones no serán validas sin la presencia de cuando menos un consejero independiente. De cada sesión de Consejo de Administración deberá levantarse acta pomenorizada, la cual deberá estar a disposición de la Comisión." (Art. 49 LSAR)

Dentro del consejo de administración, la figura relevante resulta ser la del consejero independiente cuya designación la realiza la Asamblea y su aprobación corresponde al comité consultivo y de vigilancia de la Consar.

Los requisitos para ser consejero independiente se establecen en el artículo 50 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y son los siguientes: "I. Ser persona de reconocido prestigio en materia financiera, económica, jurídica o de seguridad social y experiencia profesional previa en la materia de cuando menos cinco años; II. Acreditar ante la Comisión solvencia moral, así como capacidad técnica y administrativa; III. No ser cónyuge o tener relación de parentesco por afinidad, civil o consanguíneo dentro del segundo grado o algún vínculo laboral con los accionistas de control o principales funcionarios de las administradoras. Asimismo, no deberá tener algún nexo patrimonial, ni vínculo laboral con las administradoras y sociedades de inversión autorizadas, con excepción de la administradora y sociedad de inversión a las que les preste sus servicios; IV. No prestar servicios personales a los institutos de seguridad social o habérselos prestado durante los doce meses anteriores a su contratación; V. Residir en territorio nacional; y VI. Contar con la aprobación del comité consultivo y de vigilancia de la Comisión."

La función de los consejeros independientes es no menos importante y también se encuentra regulado en la ley de la materia, específicamente en el artículo 51 que a la letra dice: "Los consejeros independientes deberán propiciar con su voto

y en todo caso procurar que las decisiones que se tomen en la sesiones del consejo de administración y comités en que participen sean en beneficio de los trabajadores y que las mismas se apeguen a la normatividad interna y externa, así como a las sanas prácticas del mercado.

"Los consejeros serán responsables cuando apoyen decisiones de los comités o consejos en que participen que sean contrarias a dicha obligación o cuando tengan conocimiento de irregularidades que a su juicio sean contrarias a los intereses de los trabajadores, sin perjuicio de la responsabilidad en que incurran el director general y los demás consejeros y funcionarios de la administradora o sociedad de inversión de que se trate, en los términos de las disposiciones legales aplicables.

"En todo caso, deberán presentar de inmediato al presidente del consejo de administración, al auditor interno y al contralor normativo, así como a la Comisión, un informe detallado sobre la situación observada..."

También debemos decir que "...el voto de los consejeros independientes y de la mayoría de los consejeros será indispensable para la validez: del programa de autorregulación de las Afore; de los contratos que las afore realicen con empresas con las que tengan nexos patrimoniales o control administrativo; contratos tipo con trabajadores (los que se celebrarán con cada trabajador para la administración de su cuenta individual); y modificaciones a prospectos de información."⁹⁵

b) Contralor normativo. Es el responsable de vigilar que los funcionarios y empleados de la misma cumplan con la normatividad externa e interna que sea aplicable. (Art. 30 LSAR)

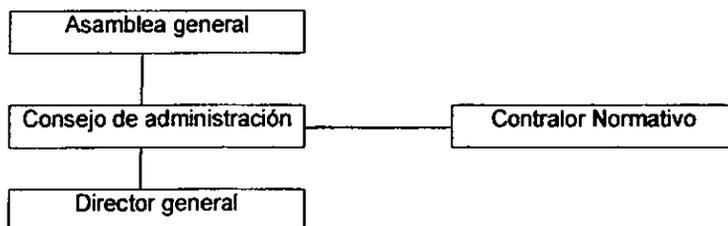
La designación del contralor normativo la realiza la asamblea de accionistas con aprobación de la Consar por conducto del comité consultivo y de vigilancia de la misma Comisión.

⁹⁵ Amezcua Ornelas, Norrahenid. Ob. Cit. p. 59

En cuanto a los requisitos para ser contralor normativo, estos son los mismos que los señalados para ser consejero independiente, por lo que también se encuentran en el artículo 50 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Al contralor normativo corresponden las siguientes funciones: "I. Verificar que se cumpla el programa de autorregulación de la administradora; II. Proponer al Consejo de Administración de la administradora modificaciones al programa de autorregulación de la misma, a efecto de establecer medidas para prevenir conflictos de interés y evitar el uso indebido de la información; III. Recibir los informes del comisario y los dictámenes de los auditores externos para su conocimiento y análisis; y IV. Informar a la Comisión mensualmente del cumplimiento de las obligaciones a su cargo, así como en cualquier momento de las irregularidades de que tenga conocimiento en el ejercicio de sus funciones. El contralor normativo deberá asistir a las sesiones de consejo de administración de las administradoras y de las sociedades de inversión y a las sesiones del comité de inversión, y en todo caso participará con voz pero sin voto. Asimismo, será responsable por el incumplimiento de cualquiera de sus obligaciones previstas en esta ley, pudiendo ser sancionado de conformidad a lo previsto en la misma. Las funciones del contralor normativo se ejercerán sin perjuicio de las que correspondan al comisario y al auditor externo de la administradora de que se trate, de conformidad con la legislación aplicable." (Art. 30 LSAR)

La estructura orgánica de la Afore, queda de la siguiente forma:



4.4 SURGIMIENTO Y RECONOCIMIENTO DE LAS AFORE.

Finalmente, después de varios meses e incluso años, el nuevo sistema de pensiones en nuestro país estaba terminado, por lo menos en cuanto al marco legal que se encargaría de regular el desempeño de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, aunque faltaban las reglas específicas para poder iniciar la carrera de los participantes en el nuevo sistema de pensiones.

Al iniciar el presente capítulo vimos que dentro de las facultades de la Consar se encuentra la de regular, mediante la expedición de disposiciones de carácter general todo lo relativo a la cuestión operativa del nuevo sistema de pensiones. En uso de estas atribuciones, la Consar comenzó a expedir, mediante circulares publicadas en el Diario Oficial de la Federación, las reglas generales para llevar a cabo la función normativo-controladora que le es propia.

Las primeras circulares que expidió la Consar fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de octubre de 1996 y son las siguientes:

- La Circular CONSAR 01-1. Reglas generales que establecen el procedimiento para obtener autorización para la constitución y operación de administradoras de fondos para el retiro y sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro.
- La Circular CONSAR 02-1. Reglas generales que establecen el régimen de capitalización al que se sujetaran las administradoras de fondos para el retiro y sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro.
- La Circular CONSAR 03-1. Reglas generales sobre la determinación de cuotas de mercado a que se sujetaran las administradoras de fondos para el retiro.
- La Circular CONSAR 04-1. Reglas generales que establecen el régimen de comisiones al que deberán sujetarse las administradoras de fondos para el retiro.
- La Circular CONSAR 05-1. Reglas generales a que deberán sujetarse los agentes promotores de las administradoras de fondos para el retiro.

- La Circular CONSAR 06-1. Reglas generales sobre publicidad y promociones que realicen las administradoras de fondos de ahorro para el retiro.

Estas primeras seis circulares entraron en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, que como ya dijimos fue el 10 de octubre de 1996, y constituyeron en la práctica el anhelado banderazo de salida de los interesados en formar parte activa del nuevo sistema pensionario, como actores protagónicos directos de la operación desde su arranque.

Las primeras Afores en surgir a la vida social y por su puesto económica y financiera de nuestro país, fueron autorizadas por la Consar el 27 de enero de 1997 y son: "1. Afore IMSS; 2. Administradora de Fondos para el Retiro Bancomer, Sociedad Anónima de Capital Variable; 3. Afore Banamex, Sociedad Anónima de Capital Variable; 4. Afore Bitel, Sociedad Anónima de Capital Variable; 5. Afore Génesis, Sociedad Anónima de Capital Variable; 6. Afore Inbursa, Sociedad Anónima de Capital Variable; 7. Afore Previnter, Sociedad Anónima de Capital Variable; 8. Afore Tepeyac, Sociedad Anónima de Capital Variable; 9. Bancrecer-Dresdner, Sociedad Anónima de Capital Variable, Administradora de Fondos para el Retiro; 10. Garante, Sociedad Anónima de Capital Variable, Administradora de Fondos para el Retiro; 11. Profuturo G. N. P., Sociedad Anónima de Capital Variable, Administradora de Fondos para el Retiro; 12. Santander Mexicano, Sociedad Anónima de Capital Variable, Administradora de Fondos para el Retiro; 13. Sólida Banorte, Sociedad Anónima de Capital Variable, Administradora de Fondos para el Retiro."⁹⁶

La contienda publicitaria de las Afore comenzó oficialmente a partir del 3 de febrero de 1997, con un solo objetivo en mente: capturar, a la mayor brevedad posible, a los clientes potenciales hasta el límite legal fijado el cual dentro de los primeros cuatro años sería del 17% del mercado global, aumentando al 20% a partir del 2001. Cada grupo financiero a través de los medios de comunicación pretende difundir las bondades con que cuenta, aunque debemos decir que la publicidad desplegada lo único que ha mostrado es la carencia de argumentos firmes y

⁹⁶ Amezcua Ometas, Norahenid. Guía práctica de las Afores y el nuevo SAR*. Ed. Sico. México 1997. p. XIX.

sostenibles. Pareciera que el problema no es la publicidad sino la desinformación en los contenidos de los mensajes sobre el nuevo sistema, lo cual acarrea una mayor confusión a la población en general.

La competencia ya había iniciado y en un intento de que se desarrollara en orden, "... con fecha 17 de febrero de 1997, el grupo inicial de las Afores autorizadas por la Consar constituyó la "Asociación Mexicana de Afores". El objetivo primordial de asociarse no es otro que volver más transparente y uniforme su operación cotidiana, enfocando su actividad a cuestiones de mercadotecnia, administración interna, así como asuntos jurídicos, operativos y de ética, todo ello indispensable en un mundo de franca competencia disputado con lealtad..."⁹⁷

En el segundo paquete de autorizaciones otorgadas por la Consar, se autorizó la creación de las siguientes Afores: Afore Atlántico Promex; Afore Capitaliza; Afore Confía Principal; Afore Zurich. Siendo un total de 17 Administradoras las que obtuvieron autorización para manejar los recursos de los trabajadores mexicanos.

Con el paso del tiempo se dieron algunos otros movimientos respecto a las Afores, los grupos financieros que las integraban se fusionaron con otros y por ende las Administradoras de Fondos para el Retiro que se habían constituido se disolvieron, pero tales movimientos serán tratados con detenimiento más adelante.

4.5 OBJETIVO DE LAS AFORE

Las Afore, conforme a lo establecido por el artículo 18 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, tendrán como objeto: " I. Abrir, administrar y operar las cuentas individuales de conformidad con las leyes de seguridad social. Tratándose de las subcuentas de vivienda, deberán individualizar las aportaciones y rendimientos correspondientes con base en la información que les proporcionen los

⁹⁷ Ruiz Moreno, Ángel Guillermo. Ob. Cit. p. 67

institutos de seguridad social; II. Recibir de los institutos de seguridad social las cuotas y aportaciones correspondientes a las cuentas individuales de conformidad con las leyes de seguridad social, así como recibir de los trabajadores o patrones las aportaciones voluntarias; III. Individualizar las cuotas y aportaciones de seguridad social, así como los rendimientos derivados de la inversión de las mismas; IV. Enviar al domicilio que indiquen los trabajadores, sus estados de cuenta y demás información sobre sus cuentas individuales y el estado de sus inversiones, por lo menos una vez al año, así como establecer servicios de información y atención al público; V. Prestar servicios de administración a las sociedades de inversión; VI. Prestar servicios de distribución y recompra de acciones representativas del capital de las sociedades de inversión que administren; VII. Operar y pagar, bajo las modalidades que la Consar autorice, los retiros programados; VIII. Pagar los retiros parciales con cargo a las cuentas individuales de los trabajadores en los términos de las leyes de seguridad social; IX. Entregar los recursos a la institución de seguros que el trabajador o sus beneficiarios hayan elegido, para la contratación de rentas vitalicias o del seguro de sobrevivencia; X. Los análogos o conexos a los anteriores."

Es claro entonces que, las Afore abrirán, administrarán y operarán las cuentas individuales de los asegurados, lo que debemos subrayar es que este manejo se hará a través de "...tres subcuentas básicas: a) la subcuenta del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; b) la subcuenta de vivienda ; y c) la subcuenta de aportaciones voluntarias. En la subcuenta del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, se depositarán los recursos que en forma tripartita corresponde cubrir a los patrones, a los propios trabajadores y al gobierno Federal, como lo dispone la Nueva Ley del Seguro Social, estando encargada de su administración las Afore y de su inversión las Siefore; en la subcuenta de vivienda se depositarán las aportaciones cubiertas por los patrones al Infonavit, mismas que en realidad no forman parte del patrimonio de éste al ser propiedad exclusiva de los trabajadores, en la inteligencia que estos recursos depositados en la subcuenta de vivienda serán administrados de conformidad a lo que dispone la Ley del Infonavit, precisamente por ese instituto y no por las Afore; la subcuenta de aportaciones voluntarias, contendrá las que haga el patrón a favor de su trabajador, así como las aportaciones que realice directamente el propio empleado, quien será exclusivo

propietario de tales recursos, aunque para disponer de ellos, existan limitantes legales y específicas."⁹⁸

Por otro lado tenemos los objetivos de las Afore en relación con las Siefore, los cuales serán: "actuar como operadora; distribución y recompra de acciones de las Siefores, es decir: *distribución*, promoción y venta, exclusiva y primaria, de las acciones de la sociedad de inversión que ésta emita, respaldada por su cartera de valores, cobrando la Afore una comisión; *recompra*, es decir, la facultad de las Afore de comprar por cuenta propia acciones emitidas por la sociedad de inversión, Siefore, para conseguir que el mercado sobre tales acciones se mantenga estable y, a la vez, mantener condiciones de liquidez para las mismas, esto con el interés tanto de la Afore como de la Siefore (los servicios de distribución y recompra entran en el marco de su carácter de sociedad operadora de la Siefore)."⁹⁹

En cuanto al objetivo legal de las Afore, que es al cual nos hemos referido en líneas anteriores estas serán sus funciones, en estas actividades gira la existencia de las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro. El objetivo que busca la cúpula en el poder con la introducción de estas entidades nuevas en nuestro derecho positivo mexicano no lo sabemos a ciencia cierta, por un lado tenemos la versión oficial en el sentido de que se pretende incrementar el ahorro interno y así poder incentivar el desarrollo industrial de nuestro país; al menos eso es lo que se ha dicho. Pero que nos han informado acerca de las presiones por parte del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para que se agilizará esta reforma, como una "recomendación" que más bien es un requisito para el otorgamiento de futuros préstamos. O bien, que nos han dicho de los intereses que se verán beneficiados con la reforma, los inversionistas que se encargarán del manejo de los cuantiosos recursos captados a través de la seguridad social.

Sea cual sea el objetivo social de esta reforma lo importante será otorgar la mayor protección a los trabajadores cotizantes, para proteger sus

⁹⁸ Ruíz Moreno, Ángel Guillermo. Ob. Cit. p. 54

⁹⁹ Amezcua Ornelas Norahenid. Ob. Cit. p. 37

recursos, y además, el vigilar el desempeño de las entidades creadas buscando evitar la corrupción, el deterioro y la pérdida de valores con que han surgido.

4.6 IMPACTO CAUSADO EN LA SOCIEDAD DEBIDO A LAS AFORE.

Las graves crisis económicas en que se ha visto inmerso nuestro país ha generado diversos reclamos de la sociedad, sobre todo por parte de los pensionados en relación a la raquítica suma de dinero que reciben por concepto de pensión, motivo por el cual nuevamente se lleva a cabo una reforma a la Ley del Seguro Social, cuya innovación principal es la creación de un régimen de ahorro basado en la capitalización individual; la justificación oficial fue, procurar mejores pensiones para el trabajador al momento de su retiro, que le permita llevar una vida decorosa y al mismo tiempo fomentar el ahorro interno que promueva el crecimiento económico del país y la generación de fuentes de empleos.

Las encargadas de administrar los ahorros de los trabajadores dentro del nuevo sistema de pensiones y lograr los objetivos señalados en el anterior párrafo son las empresas particulares denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores).

De las Afores hemos analizado ya, sus características en general y hemos seguido su evolución hasta llegar a su "presentación" dentro de nuestra sociedad, aquel momento en que comenzaron a competir entre sí para atraer la atención de los trabajadores.

El inicio de operaciones de las Afores fue singularmente esperado, no solo por aquellos que juegan un papel protagónico en dichas entidades, sino por la sociedad en general. La expectación causada era tal que a lo largo de 1996 y particularmente en sus primeros meses, gran parte de la atención de los especialistas en temas financieros y económicos estuvo ocupada por el tema de las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afore). Y no es para menos, el trabajador deberá elegir una Afore disponiendo de la información publicitaria, lo cual no es

tarea fácil puesto que aun para los especialistas y analistas financieros resulta difícil determinar cual de las opciones disponibles es la que pudiera considerarse como la mejor, entonces un trabajador estaría prácticamente imposibilitado para realizar una valoración siquiera superficial de las opciones financieras que le son ofrecidas, debido a la falta de conocimiento en materia financiera que predomina en las clases trabajadoras y se hace más latente en aquellas de menores ingresos.

En este sentido se alzaron voces como la de Ricardo García Sáinz quien considera que la "...legislación sobre la materia que se comenta aquí es sumamente laxa, en virtud de que contiene una gran cantidad de facultades discrecionales en beneficio de las administradora y del gobierno".¹⁰⁰

Por su parte, instituciones como Bancomer, que sin duda se beneficiarán con la introducción de las Afore, han señalado que "... el nuevo sistema de pensiones, que operará mediante las Afores, no garantiza por sí mismo que pueda aumentar en forma neta el ahorro interno en México, aunque si incrementará la intermediación financiera con recursos que estarán caracterizados por ser estables y de largo plazo..."¹⁰¹ Debemos tener presente que el principal propósito del gobierno al introducir este nuevo régimen de pensiones es la creación de una gran masa de ahorro a largo plazo.

Sin embargo, en relación con el tema del ahorro interno y la forma en que el gobierno pretende aumentarlo, no todos están de acuerdo. Tal es el caso del Senador José Ángel Conchello, quien ha dicho: "... Sí el tratar de vendemos una cosa por lo que no es, resulta pecaminoso, creer en el aumento infinito del ahorro interno es ingenuo e ignorante, porque según se ha confirmado en algunos países, el ahorro compulsivo tiende a disminuir el ahorro voluntario y entonces el nivel nacional no cambia tan radicalmente. Es decir, cuando un obrero sabe que ahí tiene un dinero que le descuentan del sueldo, tiene tendencia a no ahorrar por su cuenta. Si ya sabe que la octava parte de sus sueldo le está siendo depositada por orden del gobierno en una cuenta, no tiene tanto estímulo, necesidad o impulso para ahorrar

¹⁰⁰ Acosta Cordova, Carlos y Miguel Cabilo. "Disfrazado en la Nueva Ley del IMSS, el verdadero objetivo del gobierno: desmantelar servicios médicos y sociales: García Sáinz". Proceso Num. 1053. México, D.F., 5 de enero de 1997. pp. 10-14.

¹⁰¹ González Amador, Roberto. "El nuevo sistema de pensiones no garantiza un aumento en el ahorro interno, según Bancomer". La Jornada. México, D.F., 23 de marzo de 1996. p. 43

como cuando no tiene nada. Esto fue demostrado en algunos países adelantados y también en el paraíso de la Afores, en Chile, donde después de llegar a un 18% del PIB, el ahorro doméstico se ha nivelado. Decir que en México puede llegar al 60% del PIB, es fumar marihuana de mala calidad...¹⁰²

Con el modelo de ahorro individual se da por terminado el sistema pensionario de distribución solidario en donde las aportaciones se destinaban a un fondo común con el cual se pagan toda las pensiones; con el nuevo sistema la pensión del trabajador dependerá del monto acumulado en su cuenta individual y la responsabilidad de contar con una pensión digna será del trabajador, por lo que deberá convertirse en un experto financiero para saber a cual Afore afiliarse, saber en que momento la Afore no esta dando los resultados prometidos, conocer del juego del mercado financiero para decidir si parte de sus ahorros deben ser invertidos en otras Siefores de mayor riesgo que le daría mayor rentabilidad, conocer del cálculo de las comisiones que le cobrará la Afore para saber cual le conviene más. Ante este panorama, difícil es aceptar abiertamente que con este nuevo sistema se tendrán mejoras en materia de pensiones para los trabajadores.

Con las reformas actuales será necesario capacitar en materia financiera al trabajador para que tenga los elementos necesarios para poder elegir la Afore que más convenga a sus intereses y al mismo tiempo estar en aptitud de defender sus intereses de los voraces inversionistas.

Podemos concluir que, argumentos en torno al nuevo sistema de pensiones los habrá a favor y en contra, pero lo que resulta indudable es que el cambio era indispensable, no se puede defender lo indefendible, no se puede entonces defender el anterior sistema de nuestro seguro social cuando lo llevó al borde de una quiebra técnica, cuando puso en duda la permanencia del Instituto Mexicano del Seguro Social.

¹⁰² Conchello, José Ángel. "El fiasco del ahorro". El Financiero. México, D.F. 10 de abril de 1996. p. 13.

IMPACTO ECONÓMICO QUE SE PRETENDE OBTENER CON LAS AFORE.

Definitivamente que el aspecto económico es uno de los más relevantes y de los más manejados por el gobierno para justificar la implantación de éste nuevo sistema de pensiones basado en la capitalización individual. Reiteradamente escuchamos que el nuevo sistema de pensiones tiene como finalidad social el otorgar pensiones mas justas a los trabajadores, pero también se nos ha dicho que con este nuevo sistema pensionario se busca fortalecer el ahorro interno y la generación de fuentes de empleo.

Las cifras generadas por el sector previsional, en los países en que se ha adoptado el sistema de capitalización individual, son de tal magnitud que constituyen pieza fundamental del ahorro interno y además permiten una consistencia real entre fuentes de ahorro y necesidades de financiamiento de proyectos de inversión a largo plazo, fortalecen el rol protagónico del sistema financiero y la adecuada canalización del ahorro interno en el financiamiento y crecimiento de la actividad económica del país.

En cuanto al ahorro interno "el sistema de pensiones tiene gran importancia e impacto en la tasa de ahorro interna de los países, ello como resultado de los siguientes elementos:

- Por una parte, los fondos que se acumulan devengan intereses que se agregan a la masa ahorrada.
- Todos los trabajadores activos del país, afiliados al sistema, pagan, mes con mes, un porcentaje de su salario a los fondos (ahorro previsional o cotizaciones)
- En forma permanente, quienes ingresan a la fuerza de trabajo se agregan a la masa de afiliados.
- Existe un periodo durante la vida laboral en que estos fondos permanecen invertidos (en términos generales, se trata de un periodo superior a los treinta años).

"Las fuerzas anteriores se agregan para conformar una masa significativa de ahorro (que, de acuerdo con las experiencias, en régimen supera el

50 por ciento del Producto Interno Bruto del país), la que debe ser invertida por las Administradoras de Fondos. Y deben invertirlos de acuerdo con los intereses de los afiliados, tomando en cuenta las restricciones impuestas por las regulaciones vigentes...¹⁰³

El impacto que se busca obtener con el nuevo sistema en el desarrollo del mercado de capitales se pretende lograr de diferentes formas:

- 1) **Asignación de recursos en forma eficaz.** Las Administradoras de Fondos tienen por objetivo, en materia de inversiones, invertir en forma eficaz los recursos de sus afiliados en instrumentos financieros que otorguen las mejores combinaciones de rentabilidad y riesgo. Además de las exigencias legales, la competencia obliga a estas instituciones a orientar sus inversiones siguiendo criterios económicos que buscan optimizar sus retornos.
- 2) **Financiamiento de proyectos.** A través de la adquisición de una gran cantidad de instrumentos financieros que la ley regula, los fondos de pensiones permiten el financiamiento de grandes proyectos de inversión. Son, por excelencia, una fuente de recursos para proyectos de gran magnitud (debido al volumen de recursos que acumulan, y se constituyen en los principales impulsores de la actividad del mercado financiero, por medio del cual se canaliza gran parte de dichos recursos).
- 3) **Desintermediación financiera.** Debido a la posibilidad de los Fondos de Pensiones de invertir en grandes volúmenes de recursos en diversas opciones, muchas empresas ya no consideran que los bancos son la alternativa única y preferente para su financiamiento. Ahora consideran también a los fondos de pensiones con la adquisición, por parte de éstos últimos, de títulos representativos de capital o deuda.
- 4) **Impacto en el desarrollo de las Bolsas de Valores.** El hecho de que todas las transacciones que realizan los Fondos de Pensiones deban efectuarse en mercados secundarios y primarios formales autorizados ha tenido su impacto en las Bolsas de Valores, principalmente en los montos transados y en el número de participantes en ellas. Esto, a su vez, ha dado mayor profundidad

¹⁰³ Miranda Valenzuela, Patricio y Juan Noriega Granados. Ob. Cit. p. 38

y transparencia a dichos mercados, así como una mayor eficacia y un perfeccionamiento continuo de sus sistemas de información y mecanismos de negociación.

- 5) **Nuevos instrumentos financieros.** El gran volumen de recursos que manejan los sistemas de capitalización individual genera una creciente necesidad de alternativas de inversión, lo que, aunado a los límites establecidos para la inversión y necesidades de diversificación de los portafolios de los fondos, ha permitido la creación y el perfeccionamiento de nuevos instrumentos financieros.
- 6) **Seguros.** La estrecha relación que existe entre la industria aseguradora y el sistema de capitalización individual ha permitido un creciente desarrollo de la industria aseguradora de vida y de los beneficios fomentados por la demanda y la mayor competencia de las compañías de seguros.
- 7) **Vivienda.** Uno de los sectores directamente ligados con el objetivo de la previsión es el de la vivienda. Dada esta realidad, y al hecho de que su financiamiento requiere recursos de largo plazo y su riesgo cuenta con la cobertura de una garantía real, en la mayoría de los casos una importante proporción del financiamiento de la vivienda está respaldado con recursos de los Fondos de Pensiones. De tal manera se desarrollan nuevas alternativas de financiamiento y se produce un fuerte impulso y dinamismo a este sector.¹⁰⁴

El monto que se maneja por concepto de fondos de pensiones resulta difícil de imaginar, pero es inmenso, de ahí que la posibilidad de que dichos recursos puedan fomentar el desarrollo de la actividad productiva del país es totalmente real, además, el manejo de tales cantidades de dinero no solo puede beneficiar a quienes se encargarán de administrarlos directamente, sino a otros agentes diferentes como las casas de bolsa por citar un ejemplo.

Más que fomentar el ahorro en la clase trabajadora, con esta implantación el gobierno busca que los montos generados por concepto de cotizaciones a la seguridad social puedan manejarse libremente y así destinarlos a

¹⁰⁴ Ob. Cit. pp. 39-42

áreas diversas del desarrollo del país, dando otra alternativa de financiamiento a las empresas que lo requieran y generando con ello empleos que a su vez integren nuevos trabajadores a la seguridad social y sean cotizantes del nuevo sistema.

4.7 RESPUESTA DE LA SOCIEDAD HACIA LAS AFORE.

La sociedad que tan expectantemente espero el surgimiento de las Afore, no se quedo pasiva una vez que estas entidades comenzaron su funcionamiento, y en este sentido Ricardo García Sainz, ex Secretario de Programación y Presupuesto y ex Director del Instituto Mexicano del Seguro Social, expreso que "... el nuevo sistema de pensiones refleja un profundo abandono social de los trabajadores pues a él se trasladaron todos los riesgos del mercado financiero además de representar una enorme carga fiscal para la población,..." y más adelante agrega "... dicho sistema tendrá efectos económicos indeseables por lo que aun sin crisis ni quebrantos producirá menos beneficios que los llamados sistemas solidarios. El nuevo mecanismo esta sujeto a especulaciones en los mercados financieros, a malas administraciones, fraudes y desvío de recursos, además de que ha significado la entrega de los ahorros de los trabajadores a tres o cuatro grupos financieros internacionales y con ello reiteraría la aumentada concentración de poder económico y político y que las enfermizas campañas promovidas desde el exterior producirán una significativa reducción en el valor de las pensiones, por lo que exhorto a los trabajadores a no inscribirse en las Afores, dejar que los recursos se vayan a la cuenta concentradora del Banco de México y esperar a revisar el sistema de seguridad social con el propósito de volver a los denominados sistemas solidarios."¹⁰⁵

A unos cuantos meses de iniciadas las operaciones de las Administradoras de Fondos para el Retiro, la incertidumbre que aun prevalecía en la sociedad, la ignorancia respecto del funcionamiento del nuevo sistema de pensiones trae consigo que la mayoría de la población y de algunos especialistas prefiera malo

¹⁰⁵ García Sainz, Ricardo. Excelsior. México, D.F. 28 de junio de 1997 p. 5

por conocido que nuevo no sabemos, es decir, prefieren continuar con una pensión muy mínima que entrar en el nuevo esquema pensionario en donde se ofertan mejores pensiones pero también se aumentan los riesgos.

Dentro de la actividad del nuevo sistema de pensiones indudablemente que la Consar desempeña un papel fundamental en su delicada labor de supervisar, vigilar y sancionar a los participantes en el nuevo sistema. En uso de tales funciones "... la Consar de enero a noviembre de 1997, suspendió cerca del 16% del total de los anuncios publicitarios de las Afores por engañar o presentar información incompleta a los trabajadores, destacando entre las Afores más sancionadas por irregularidades en el uso de su publicidad: Santander, Banorte, Génesis, Bancomer, Inbursa, Banamex y Garante, los motivos que originaron la suspensión publicitaria son: omisión de leyendas sobre comisiones y responsabilidad de accionistas; falta de porcentajes de participación accionaria además de carencia de fuentes que avalan su información; comparaciones erróneas sobre rendimientos e información ambigua; e incumplimiento en la entrega del material correspondiente a la Consar."¹⁰⁶

Aunque la carrera de las Afore ya había iniciado, la competencia no era todo lo leal que debiera resultar, las irregularidades no se hicieron esperar y las reclamaciones e inconformidades en contra de las Afore alcanzaron altas cifras, tal y como lo dio a conocer el periódico UNO MAS UNO el día 21 de mayo de 1998 en donde señalan que "...hasta la fecha la Consar recibió un total de 803 inconformidades y reclamaciones en contra de la Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro e Instituciones de Crédito que operan cuentas del SAR, por irregularidades como cancelación por falsificación, multifiliación y cancelación por falta de información. Según cifras al 15 de mayo del presente año, 671 corresponden a reclamaciones e inconformidades en contra de afores y 132 contra Instituciones de Crédito. Las Afore con mayor incidencia de dichas irregularidades fueron Profuturo GNP con 182, Santander Mexicano con 110, Sólida Banorte con 78, Garante con 64 y Bital con 58; por lo que hace a las reclamaciones e inconformidades en contra de instituciones de Crédito que oeran cuentas del SAR

¹⁰⁶ Excelsior, Sección Finanzas. México, D. F. 29 de diciembre de 1997.

correspondieron a Banamex, Bancomer, Serfin, Inverlat, Atlántico, Santander-Mexicano, Unión, Cremi, Bital, Bancrecer, Banpais, Banca Promex y Banjercito..."¹⁰⁷

Por otro lado, la Consar, también en uso de sus facultades impuso sanciones a los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro que así lo ameritaron, y a tan solo escasos ocho meses de la entrada en vigor de la nueva Ley del Seguro Social, "La Consar impuso doce multas a PROCESAR, que es la empresa operadora de la Base de Datos Nacional SAR. Estas multas ascendieron a \$317,400.00 y se determinaron por que dicha empresa no entregó la información de la balanza diaria de comprobación del 25 al 28 de noviembre y del 1º al 10 de diciembre del año pasado. Esta balanza diaria de comprobación incluye información relacionada con los retiros de cuentas por parte de los trabajadores o sus beneficiarios, así como las aportaciones de los patrones, trabajadores y Gobierno Federal a las cuentas individuales, certificación de los registros de los trabajadores a las Afores o a las Instituciones de Crédito operadoras de cuentas SAR, control de traspasos y la distribución a las Afores de los fondos de las cuotas recibidas."¹⁰⁸

Con algunos meses de la entrada en vigor de la nueva Ley del Seguro Social y de otros más a partir de la entrada en funciones por parte de las Administradoras de Fondos las bondades del sistema parecen un espejismo, los candados establecidos en la ley, parecieran ser insuficientes para regir el nuevo mundo de las pensiones. Las deficiencias que se reflejan en este corto periodo de tiempo no son definitivas pues como se ha dicho anteriormente, comentarios respecto del nuevo sistema de pensiones los habrá a favor y en contra y, definitivamente en materia de pensiones no todo esta dicho, ni siquiera podemos condenar al nuevo sistema solo porque en sus inicios se han presentado estas anomalías; un sistema que ha sido programado a largo plazo no puede ser juzgado por los resultados obtenidos en los primeros meses de vida del mismo.

A pesar de que las cifras que informa la Consar no son muy halagadoras y de que la opinión pública aun no se convence de que el nuevo sistema pensionario realmente pueda concederle mayores ventajas a los

¹⁰⁷ UNO MAS UNO. Sección Finanzas. México, D. F. 21 de mayo de 1998.

¹⁰⁸ EL SOL DE MEXICO. Sección finanzas. México, D. F. 11 de febrero de 1998.

trabajadores en el momento de su retiro, los protagonistas del nuevo régimen no piensan igual pues a decir del "... presidente de la Asociación Mexicana de las Afores (AMAFORE), Ralph Peters Castilla, al cumplirse un año del nuevo sistema de pensiones, los que han ganado son los trabajadores y el Gobierno, pues los primeros recibirán rendimientos reales del 7% promedio anual, contra el 2% que ofrecía el viejo sistema SAR, pero al mismo tiempo sí se está financiando la autoridad con cerca de 38 mil millones de pesos que han canalizado hacia valores gubernamentales, los que dan mejor rendimiento hoy en el mercado y son los más seguros."¹⁰⁹

Igualmente optimistas se muestran al decir que "...se inscribirán en este año a las Afores, 800 mil nuevos trabajadores y el año entrante un millón más. Todos los cambios que se espera ocurran en el sistema de seguridad social serían para solidificarlo más y no echarlo abajo, coincidieron en señalar José Pablo Quintana y Salvador Alonso, Director de Afore Garante y Vicepresidente de la Consar, respectivamente y finalmente Salvador Alonso expresó que con la experiencia mexicana cada vez más se orienta el esquema respectivo hacia el individuo y no en forma colectiva. Esto acarreará mayores beneficios a los trabajadores en el corto y mediano plazo, ..."¹¹⁰

Reiteramos que no todas las opiniones son ni pueden ser en el mismo sentido, inclusive, se han dado verdaderos debates en cuanto a publicaciones, tal es el caso del reconocido académico Néstor de Buen Lozano, quien manifiesta: "... Ahora un tema de moda, más allá de entrevistas espectaculares sobre pedido, es el de si el IMSS se privatiza o no. El discurso del Presidente Zedillo fue rotundo en el sentido de que no se privatiza, con lo que repitió el pronunciado hace dos años también en la asamblea general del instituto. "Afortunadamente se equivocaron quienes pretendieron ver en la reforma al Seguro Social un intento para privatizarlo; por el contrario, esta institución, querida por todos, seguirá siendo un pilar de la política de apoyo social del Estado mexicano." Yo creo que formo parte del grupo maldito de los equivocados. Al grado de que cuando leo que el Presidente dijo, además, que el IMSS es "patrimonio entrañable" de los mexicanos, me da la

¹⁰⁹ Excelsior. Sección Finanzas. México, D. F. 4 de febrero de 1998.

¹¹⁰ Excelsior. Segunda parte de la sección "A". México, D. F. 13 de junio de 1998.

impresión de que en la redacción alguien se equivocó y sustituyó una "x" por una "n"...

"Privatizar significa simplemente cambiar la condición de algo que pertenecía al Estado y convertirlo en propiedad particular. Habría que preguntarse en seguida que son las Afores y las Siefores... Entonces resulta que no es privatizar que las Afores y sus hijitas las Siefores sean propiedad de particulares resultado de la organización efectuada por instituciones financieras para captar, como ya lo vienen haciendo desde el nacimiento del SAR, los fondos de retiro. Que tampoco lo es que unas interesadas compañías de seguros de la iniciativa privada sean quienes manejen, en el futuro, esos mismos fondos para garantizar pensiones vitalicias. Que no es cierto que se dé la privatización porque unos pobrecitos organismos hospitalarios constituidos por las empresas que recibirán sus servicios, sean también de propiedad privada.

"Seguramente también será mentira que entre los pensionados y los servicios médicos se encuentre la actividad principal de la seguridad social. Con lo que guarderías, contribuyendo a las prestaciones sociales y éstas en decadencia se convertirán en sus protagonistas...Y olvidando lo que no se puede olvidar, esto es, que la fracción XXIX del art. 123 constitucional, Apartado "A", obliga a dictar una ley del seguro social y no del seguro privado. Con lo que la nueva ley nace inconstitucional. Salvo que, por no dejar, también reformemos la Constitución. ¿Por qué no, si ya la reformamos en los hechos?"¹¹¹

La posición contraria es representada por Sergio Valls Hernández en su artículo titulado "contrarreforma en clave. A Néstor de Buen, admirador de la contrarreforma de la seguridad social", en donde manifiesta: "Entender el idioma académico mexicano no es tarea sencilla. La realidad es que éste tarda mucho en adaptarse a las condiciones de la sociedad y prefiere ir a la zaga de su desarrollo para no equivocarse. ¿Quién puede creer que México sigue siendo el mismo de los años 40, de los años 70? ¿Habrá alguien que piense que todavía somos

¹¹¹ LA JORNADA México, D. F. 2 de febrero de 1997 p.6

estatólatras? ¿existirá algún despistado que crea que lo social es sinónimo de estatal?

"El entrañable maestro Néstor de Buen, se esta convirtiendo en el extrañable académico analítico. Este pequeño cambio de letra obedece a que extrañamente se niega a darse cuenta que lo conveniente en una época no necesariamente lo es en otra y se adhiere intelectualmente a una contrarreforma de la seguridad social que la conduciría a su desaparición. En otras palabra De Buen defiende un discurso que pretende convertirse en un dogma académico, pero que se aleja de ser un reflejo de la realidad. Esto es evidente en su artículo (la Jornada 2/II/97) en el cual se ubica, por iniciativa propia, entre los equivocados que siguen viendo en la reforma del seguro social un intento de privatizarlo.

"¿Por qué no se privatiza? La respuesta está en el discurso del Presidente (La Jornada 3/II/97), "estas aportaciones (las gubernamentales) pasarán de 2 mil 641 millones de pesos, en 1996, a 21 mil 379 millones de pesos en 1997, es decir, un aumento de 700 por ciento". Entonces, ¿en que se fundan los contrarreformadores de la seguridad social para argumentar que la nueva Ley la privatiza? ¿Cual es su lógica?

"Atendiendo a De Buen, no entremos en disquisiciones diccionarias sobre el verbo privatizar, que más que un contenido etimológico tiene uno ideológico, por eso, De Buen intenta una definición: "significa simplemente cambiar la condición de algo que pertenecía al Estado y convertirlo en propiedad particular".

"La interrogante para los contrarreformadores es: ¿la seguridad social se privatiza? y, bajo la definición propuesta la respuesta es no. Primero, porque la seguridad social hubiera tenido que pertenecer al Estado lo cual no ha sido así. Este nunca ha sido su dueño, mucho menos de sus recursos, que pertenecen a los asegurados, quienes los reciben en prestaciones, subsidios y pensiones. Por lo tanto, si nunca le han pertenecido, este no puede convertirlos en propiedad particular. Segundo, porque el hecho que el administrador de las reservas sea un ente público, no significa que sean propiedad del gobierno federal, puesto que el IMSS tiene patrimonio propio. El gobierno solo es el garante de la seguridad social.

No es necesario abundar en el hecho que ser garante o propietario de algo son situaciones distintas.

"La conclusión que la seguridad social deja de serlo para convertirse en privada basada en que la nueva Ley permite la participación de entes privados, resulta *insostenible e inconsistente*. *Insostenible* porque una consecuencia lógica de este argumento es que toda actividad para seguir siendo pública debería ser desarrollada por un ente de propiedad estatal, lo cual es erróneo. Por ejemplo: los partidos políticos, los organismo no gubernamentales y la Cruz Roja son entidades públicas y no pertenecen al gobierno. Es *inconsistente* por que en sus orígenes las organizaciones privadas participaron en la prestación de servicios por la vía de la subrogación y ello no despojo del carácter de social a la seguridad social.

"Por otro lado la fracción XXIX del apartado "A" del artículo 123 constitucional, faculta al legislador a organizar la seguridad social y le obliga a que disponga que todos los participantes en la misma sean de irrefragable naturaleza pública. La finalidad de la reforma de la seguridad social es adoptar nuevas figuras jurídicas que garanticen la viabilidad de esta, sin presiones financieras ni déficits actuariales, y en modo alguno se busca liquidar al IMSS.

"La seguridad social en la nueva Ley, a pesar que en ella vayan a participar entes "privados", es social porque dibuja un esquema viable de financiamiento para las pensiones de los actuales y futuros cotizantes, con elementos redistribuidores del ingreso y porque es realista, ya que los avances en esta materia no se pueden dar con base en promesas incumplidas. En cambio, continuar con el esquema de reservas colectivas, que contiene la Ley de 1973, sería privatizar la seguridad social a favor de quienes tuvieran la fortuna de pensionarse en los próximos años y morir antes del año 2005, fecha en que se haría imposible financiar el pago de las pensiones.

"El principio de la solidaridad tiene expresiones financieras diversas. No hay una y exclusiva forma de ser solidario. El sistema de reservas colectivas es una manera de serlo, pero ya no es un instrumento efectivo de redistribución del ingreso puesto que carece de futuro financiero. Ahora, la nueva Ley tiene otra forma

de ser solidaria, como por ejemplo, la pensión mínima garantizada y la cuota social. En este punto es donde hay que pedir una explicación a los contrarreformadores. Gastan saliva y líneas ágata en pregonar que la nueva Ley privatiza al seguro social, pero no esgrimen razones claras y contundentes. De ahí que no se alcance a comprender por que, si la realidad económica ha cambiado a la seguridad social, no logra cambiar al discurso académico. ¿O será que dicho discurso esta en clave?¹¹²

Finalmente cada quien puede expresar su posición respecto a la reforma a la Ley del Seguro Social. Es innegable los problemas financieros que atraviesa el Instituto y respecto a la reforma, solo el tiempo nos podrá decir si la decisión tomada ha sido la correcta o no, por que en materia de Afores no todo esta dicho, sino por el contrario, apenas comenzamos a escribir la historia al respecto.

4.8 ¿QUÉ FUTURO NOS ESPERA CON LAS AFORE?

Este punto queremos enfocarlo desde dos ángulos distintos. El primero tomando en cuenta el aspecto social, es decir, que podemos esperar de las Afores a corto, mediano y largo plazo. Y el segundo aspecto es el legal, esto es, conforme a la Nueva Ley del Seguro Social que es lo que debemos esperar de las Afores, de que forma nos va a ser entregada la cantidad acumulada en nuestra cuenta individual, de acuerdo a las diferentes ramas de aseguramiento que se establecen en la Nueva Ley del Seguro Social.

¿QUE ESPERA LA SOCIEDAD DE LAS AFORE?

A) A CORTO PLAZO. Debemos señalar que para lograr un óptimo desempeño de los participantes en el nuevo sistema de pensiones se requerirá de un periodo de transición, los primeros meses e incluso años, serán para llevar a cabo un despliegue de operación, funcionamiento y resultados. Durante este periodo, los actuales pensionados no perderán sus derechos porque continuarán

¹¹² La Jornada. México, D. F. a 6 de febrero de 1997. p. 13

recibiendo sus pensiones por parte del gobierno federal y con la actualización conforme al salario mínimo; por su parte los actuales cotizantes podrán optar por el régimen que más les convenga, y, finalmente, los nuevos cotizantes se registrarán exclusivamente por la nueva legislación social. Esta etapa ofrece una mejor oportunidad para que los trabajadores puedan analizar con un mayor detenimiento las propuestas que realizan las Afores y optar por la que consideren que les brinde mayores beneficios.

El nuevo sistema de pensiones no puede ni debe reducirse al desempeño que puedan tener las Administradoras de Fondos para el Retiro a través del manejo de la cuenta individual, sino que también se debe tener una visión clara del desempeño que tengan las Siefores respectivas y, desde luego, la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro quien al ser el órgano encargado de la vigilancia del nuevo sistema pensionario, tiene un gran peso, una gran responsabilidad pero también un gran compromiso social.

De manera específica podemos decir que las Afore, en sus primeros meses de vida buscarán captar el mayor número de afiliados, lo cual representa tener un mayor activo para solventar el déficit acarreado por el inicio de operaciones, el máximo que señala la ley es el 17% del total del mercado durante los primeros cuatro años y a partir del 2001, aumentará al 20%. De antemano sabemos que serán tres o cuatro grupos financieros los que alcanzarán estas cifras, dejando el pequeño porcentaje restante a las Afores restantes, quienes lucharán por recuperar el dinero invertido.

Por su parte la clase trabajadora, ve en las Afore una opción de ahorro (aunque sea forzoso), que quizá es la única forma en que ellos puedan destinar un porcentaje de sus ingresos para la previsión de una vejez en la cual mantengan un cierto nivel de vida.

Los mercados financieros también han tenido que realizar modificaciones en cuanto a la estructura del sistema financiero, se debe "acomodar" el dinero que se obtiene por concepto de fondos de Ahorro, en los mejores sitios, en

aquellos en donde se obtengan los mayores rendimientos para que la clase trabajadora vea los beneficios y así tienda a crecer el ahorro de la población.

En términos generales el nuevo sistema de pensiones tiene varios objetivos inmediatos:

1. Se iniciará con una consolidación de las cuentas individuales del anterior SAR, con el objetivo de que en seis meses, contados a partir de febrero de 1997, las aproximadamente 45 millones de cuentas existentes en las instituciones bancarias se reduzcan al tamaño del mercado real, compuesto por alrededor de 10 millones de trabajadores sujetos de aseguramiento obligatorio.
2. Los más de 79 mil millones de pesos captados en el anterior SAR, por disposición legal, se manejarán por separado de los que reúna el nuevo sistema vigente a partir del 1º de julio de 1997, garantizándose invariablemente la propiedad de la totalidad de los recursos abonados a las cuentas individuales de los trabajadores.
3. La inversión real de las Afore que iniciaron formal operación el 3 de febrero de 1997, asciende a la suma de 550 millones de pesos, para constituirse y arriesgarse a entrar al mercado. Esto si tomar en cuenta las 5 afore que fueron autorizadas posteriormente.
4. Las Afore ofrecen de inicio garantizar un rendimiento real positivo de entre 4 y 6 puntos más del índice inflacionario, obtenidos mediante la inversión de los fondos en valores gubernamentales.
5. En cuanto a generación de empleos, tan solo el grupo de las 12 Afore que primeramente fueron autorizadas, crearon cerca de 57 mil empleos directos, de los cuales alrededor de 50 mil eran agentes promotores y el resto como funcionarios y empleados. Esta suma creció considerablemente al entrar en operaciones las cinco afores restantes.
6. En cuanto a expectativas financieras, en el primer años de operaciones se espera captar más de 30 mil millones de pesos en el nuevo SAR.

B) A MEDIANO PLAZO. Una vez que han transcurrido los primeros meses e incluso años de que arrancó la carrera de las Administradoras por captar el mayor número de afiliados, las administradoras tendrán como un beneficio de amplio margen, el cobro de comisiones, las cuales van desde el manejo de cuenta, por transferencias, hasta por formularios mal llenados. Es decir, las comisiones (que previamente tienen que ser autorizadas por la Consar) representan un ingreso constante en los movimientos financieros de la Administradora, lo cual, aunado al hecho de que reducirán ampliamente sus gastos (de publicidad, de agentes promotores, etc.), evidentemente representa un beneficio que obtendrán las Afore con el paso del tiempo.

Por otro lado, el número de Afores seguramente se reducirán a no más de 10 competidores como ha sucedido en otros países, principalmente por las razones que manifestamos en líneas anteriores en el sentido de que solo tres o cuatro grupos financieros lograrían obtener el máximo porcentaje de afiliados, de acuerdo a la legislación. De ahí que desde el 17 de marzo de 1998 la Consar anunció la desaparición o fusión de cuatro Administradoras de Fondos para el Retiro. No paso un mes antes de que esto se llevara a cabo, el 14 de abril de 1998 se anunció la primera fusión en donde Profuturo adquiere el activo de Previnter; el 5 de junio del mismo 1998 se da a conocer que Afore principal compra a la Afore Atlántico-Promex; y aunque el 11 de junio de 1998 se anunció la venta de la Afore Bancrecer-Dresdner, hasta la fecha continua trabajando para sus afiliados.

Nos encontramos ante la inminente concentración de los fondos de ahorro en una cuantas compañías. Por su parte el presidente de la Consar Fernando Solís Soberón dijo en conferencia de prensa el 17 de marzo de 1998 que las alianzas entre Afores serán diferentes a las que se presentan en el sistema bancario, porque la Afores que tenga interés en absorber a otra, pagará por el número de afiliados, y cada registro se cotiza entre 100 y 150 dólares, recalcó que las fusiones o ventas entre Afores serán positivas ya que se fomentará mayor competencia y por ende existirán Administradoras más sólidas y competitivas, lo que redundará en mayores beneficios para los trabajadores en el aspecto de comisiones y servicios.

En el mediano plazo las Afore ofrecen redocumentar los recursos del anterior SAR (hoy inscritos como créditos a cargo del Gobierno Federal en el Banco de México), mediante emisiones de Udibonos a plazos de 3 y 5 años, de tal manera que junto con la nueva captación de recursos se vaya realizando, paulatina y confiablemente, el traspaso y consolidación de los fondos del SAR original al nuevo esquema adoptado.

Por otro lado se estima conservadoramente que las Afore tardarán, atendiendo a las circunstancias de inversión y captura de clientes, entre 3 y 7 años para obtener utilidades, debido a los flujos negativos de caja que tendrán en el arranque. El verdadero negocio de las Afore comenzará a sentirse a mediano plazo, aunque una vez alcanzado este objetivo tendrán ganancias enormes.

En cuanto a los trabajadores, conforme estos se convenzan de los beneficios que les proporcione la Afore de su elección podrá realizar aportaciones voluntarias, lo cual repercutirá en el crecimiento más acelerado de sus ahorros. En caso de que no exista una adecuada información y transparencia en el manejo de su cuenta, definitivamente que el trabajador se abstendrá de efectuar aportaciones voluntarias o bien, de continuar haciéndolas. Cabe señalar que una vez transcurridos algunos meses, el trabajador podrá efectuar retiros parciales conforme lo establece la nueva Ley del Seguro Social.

En el mediano plazo, la sociedad se beneficiara también, toda vez que los recursos de los fondos de ahorro para el retiro, al estimular una baja de las tasas de interés en el mediano plazo, servirán para financiar la inversión en proyectos productivos que generarán nuevas fuentes de trabajo. Es un beneficio directo para la sociedad toda vez que una de las demandas principales es la creación de mayores oportunidades, de nuevas fuentes de empleo, así que de esta forma se estimula el desarrollo económico también.

C) A LARGO PLAZO. En primer término los trabajadores tienen como beneficio el obtener intereses reales a fin de proteger las pensiones contra la inflación. Este beneficio es medular dentro del nuevo sistema de pensiones y

precisamente desde la entrada en vigor de la nueva ley se ha pretendido garantizar a los trabajadores la inversión superhabitaria de sus ahorros en un franco combate a la inflación que conlleve a éste a una pensión digna al final de su vida laboral.

Para el sector patronal y empresarial es fundamental el disminuir las contribuciones para las empresas que se modernicen e inviertan en la reducción de riesgos laborales. Tal beneficio ha sido y continuará vigente para los que se afilien al nuevo sistema de pensiones. Por otro lado se elimina la responsabilidad de entregar los estados de cuenta al trabajador.

La sociedad indudablemente será beneficiada puesto que se fortalecerá el ahorro interno y consecuentemente se podrán generar fuentes de empleo gracias a las inversiones productivas realizadas con el ahorro interno. También se garantiza la viabilidad del Instituto Mexicano del Seguro Social que, con el anterior sistema de reparto estaba condenado al fracaso. Igualmente se abre la posibilidad de mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios de salud.

Por su parte, las compañías aseguradoras privadas que participan en los grupos financieros que conforman una Afore, comenzarán a administrar las rentas vitalicias de los trabajadores. Al ritmo de crecimiento que se espera, entre los 30 y 40 años de operación del nuevo sistema manejarán estas empresas aseguradoras el 80% de las pensiones de la población jubilada en México.

A pesar de las experiencias obtenidas en otras latitudes del continente, no podemos negar que en nuestro país se esta experimentando y, aun cuando sea con la mejor de las intenciones, se tiene la plena confianza de que el nuevo sistema de pensiones se convierta en un medio que traiga consigo estabilidad en el sistema financiero y en la situación económica, social y familiar y así proporcionar un futuro estable y de certidumbre para el bienestar de la clase trabajadora y de nuestra colectividad en general.

¿QUÉ PODEMOS ESPERAR DE LAS AFORE CONFORME A LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL?

Independientemente de lo que se ha dicho de las Afore, que son buenas o que son malas, que se trata de una contrarreforma o que no lo es. En este momento dejaremos de lado los puntos de vista de los analistas, académicos y de diversos sectores de la sociedad y pasaremos al análisis de la nueva Ley del Seguro Social para determinar que es lo que podemos esperar con las Afore.

A partir de la entrada en vigor de la nueva Ley del Seguro Social, cualquier tipo de pensión que surja deberá pagarse observando la nueva mecánica en su otorgamiento, estando inmersas por tanto en el renovado esquema las siguientes ramas de seguros:

A) RAMA DE RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ. Esta rama de aseguramiento se conforma por tres contingencias protegidas: la de retiro de la vida productiva en lo general, cualquiera que sea la causa que lo motive; la cesantía, que en nuestro país se halla condicionado a tener una edad de 60 años; la vejez, que se alcanza a los 65 años de edad, y, al igual que en la anterior, se debe cumplir con el tiempo de aseguramiento de 1,250 semanas de cotización. Entonces tenemos que dentro de esta rama existen varios tipos de pensiones:

1. Pensión en el ramo de cesantía en edad avanzada. Los recursos de los cuales proviene esta pensión serán los que existan en la cuenta individual SAR que tenga abierta el trabajador asegurado en la Afore correspondiente. Cabe señalar que cada cuenta individual se integra de tres subcuentas (la de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; la de vivienda; y la de aportaciones voluntarias). En lo que atañe a la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, los fondos en ella acumulados durante la vida productiva del trabajador necesariamente serán destinados a costear la pensión que reciba. Los fondos acumulados en la subcuenta de vivienda, que no hubiesen sido aplicados en crédito para la construcción o adquisición de casa habitación, serán transferidos a la Afore que maneje la cuenta individual del trabajador para la contratación de la pensión correspondiente o para su entrega: En cuanto a los fondos existente en la subcuenta de aportaciones

voluntarias, solo se tomarán en cuenta para el cálculo de la pensión, si es la decisión del trabajador.

Concretamente hablando de la pensión de cesantía en edad avanzada, esta se pagará bajo dos sistemas a elección del asegurado:

- **Renta vitalicia.** Es un contrato por el cual la aseguradora a cambio de recibir los recursos acumulados en la cuenta individual se obliga a pagar periódicamente una pensión durante la vida del pensionado (art. 159 NLSS). Dentro de la renta vitalicia debe considerarse también al seguro de sobrevivencia que es aquél que se contrata por cualquier tipo de pensionado, con la misma institución de seguros, con cargo a los recursos de la suma asegurada, a efecto de que, a la muerte del pensionado se le cubran a sus beneficiarios la pensión, ayudas asistenciales y demás prestaciones en dinero previstas en los respectivos seguros, mediante la renta que se les asignará después del fallecimiento del pensionado, hasta la extinción legal de las pensiones. (Art. 159 NLSS)

En el caso del seguro de cesantía en edad avanzada, no existe una cuantía específica de la pensión, salvo la excepción la llamada pensión mínima garantizada por el Estado que es aquella que el Estado asegura a quienes reuniendo los requisitos de edad y semanas de cotización no obtengan, con sus recursos acumulados, una pensión equivalente a un salario mínimo general para el Distrito Federal.

La renta vitalicia será pagada periódicamente por la compañía de seguros que elija el trabajador, salvo la pensión garantizada. El monto de la pensión será determinado en base a los recursos que existan en la cuenta individual del trabajador, corriendo la compañía de seguros el riesgo de que el pensionado fallezca anticipada o tardíamente.

- **Retiros programados.** Es la modalidad de obtener una pensión fraccionando el monto total de los recursos de la cuenta individual existente en la Afore cuyo importe deberá tomar en cuenta la esperanza de vida de los pensionados, como los propios rendimientos obtenidos por la inversión de sus recursos. En esta modalidad, se tomarán en cuenta dos factores: el monto de los recursos que acumulara el trabajador para su retiro; y la esperanza de vida, tanto del asegurado como de sus beneficiarios, esto es, el número de

años que de acuerdo a las estadísticas y tablas demográficas de supervivencia se considere como razonablemente probable que puedan sobrevivir.

En esta modalidad, al realizarse los cálculos respectivos para establecer el monto constitutivo, se calcularán también las pensiones de los beneficiarios en el caso de que el pensionado fallezca.

Cabe subrayar que el monto de los retiros programados no podrá ser nunca inferior al valor de la pensión garantizada. Igualmente el monto de los retiros no será fijo, sino que será recalculado anualmente en virtud de que los recursos que aún no se hayan dispuesto seguirán siendo invertidos y por ende continuarán generando ganancias

Los retiros programados a diferencia de la renta vitalicia se pagarán siempre por la Afore que administre la cuenta individual del trabajador. Otra diferencia con la renta vitalicia, es que el pensionado y/o sus derechohabientes son quienes asumen el riesgo de vivir más años de los pronosticados en las tablas demográficas, lo cual constituye un gran riesgo debido a que pueden agotarse los recursos de su cuenta individual cuando le son más necesarios al pensionado. Por esta razón la NLSS en su artículo 157 prevé que quienes opten por la opción de retiros programados, podrán en cualquier momento contratar una renta vitalicia.

2. Pensiones en el ramo de vejez. Los recursos con los cuales se cubrirán estas pensiones son idénticos a los de la cuenta individual de los trabajadores en los casos de cesantía en edad avanzada. Se accederá a la pensión de vejez de dos formas: por el sistema de renta vitalicia (en donde también se deberá contratar el seguro de sobrevivencia para proteger al núcleo familiar), o por el de retiros programados.

La pensión se integra, calcula, inicia y termina en idénticos términos que la de cesantía en edad avanzada, por lo que también le resultan aplicables las reglas de aquélla.

3. Pensiones en ramo de retiro. No se trata de un seguro en sí, mas que un seguro es una obligación contributiva a cargo exclusivo de los patrones, quienes con el pago de dicha cuota contribuyen a prever la contingencia natural y esperada del retiro de sus trabajadores de la vida laboral activa.

La función de la cuota patronal del 2% sobre el salario base de cotización de los trabajadores, se limita a aumentar los recursos económicos acumulados en la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, de las cuentas individuales de los trabajadores y que son manejadas por las Afore.

B) RAMA DE RIESGOS DE TRABAJO. En este apartado se considerarán las pensiones que se cubren en los diversos siniestros laborales que pueden presentarse en el desempeño de la actividad laboral. Estas son:

1. Pensión por incapacidad permanente parcial. Esta se cubrirá al asegurado cuando el porcentaje de la valuación de la imposibilidad laboral del trabajador, realizada por el personal médico del IMSS, sea superior al 50% de la calculada sobre la incapacidad permanente total. Pensión que será otorgada por la institución de seguros que elija el trabajador.

Para graduar la incapacidad permanente de índole parcial, se deberán atender algunos factores establecidos en la NLSS, tales como la edad del trabajador, la importancia de la incapacidad, si ésta es absoluta para el ejercicio de su profesión habitual, o que simplemente haya disminución de aptitudes para ejercer su profesión u oficio.

Debemos señalar que ya sea parcial o total la pensión otorgada, atendiendo a su concesión podrá ser de dos tipos:

- **Pensión provisional.** Cuya duración será de dos años, con el objeto de determinar mediante revisiones médicas posteriores a su concesión si la incapacidad debe modificarse o no, ya en grado o ya en cuantía. De persistir la imposibilidad para laborar, al transcurrir dicho termino de dos años la pensión se volverá definitiva.

- **Pensión definitiva.** Es aquélla que percibirá durante el resto de su vida el trabajador siniestrado por riesgo laboral, misma que bajo la modalidad de renta vitalicia se cubrirá por la institución de seguros que el trabajador elija, debiendo contratar el correspondiente seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios en caso del fallecimiento del pensionado.

2. Pensión por incapacidad permanente total. Es aquélla que se cubrirá a los trabajadores siniestrados en trayecto, en ejercicio o con motivo del trabajo, cuando queden completamente imposibilitados en definitiva para laborar, y cuya cuantía, en caso de un accidente, será el equivalente al 70% de su salario base de cotización al momento de siniestrarse. Si el riesgo no es un accidente sino una enfermedad profesional, el salario que en estos casos servirá de base para calcular la pensión será el promedio del último año laborado o bien el de las semanas que se hayan cotizado, en caso de tener menos de un año.

En este caso también, la pensión consistirá en una renta vitalicia que el trabajador contrate con la aseguradora privada, quien se la cubrirá por el resto de su vida. Igualmente deberá contratar el seguro de sobrevivencia.

3. Pensión por muerte profesional del trabajador. En caso de fallecimiento del trabajador, la ley otorgará una ayuda para gastos de funeral equivalente a dos meses de salario mínimo general en el Distrito Federal (Art. 64 NLSS). Además de esto, se cubrirán tres tipos de pensiones:

- **Pensión de viudez.** Se le otorgará a la viuda de trabajador asegurado, una pensión equivalente al 40% de la que le hubiera correspondido a aquél en caso de incapacidad permanente total. La misma pensión corresponde al viudo o concubinario que hubiere dependido económicamente de la asegurada.
- **Pensión de orfandad.** La cual será entregada a los huérfanos del trabajador siniestrado y será equivalente al 20% de la que hubiese correspondido al trabajador en caso de incapacidad permanente total. En caso de que el huérfano lo sea de padre y madre, el monto de la pensión se elevará al 30%.

- **Pensión de ascendientes.** Esta se cubrirá a los padres del asegurado fallecido, siempre y cuando no haya beneficiarios de las pensiones anteriores, es decir viudo o viuda, huérfanos, concubina o concubinario con derecho a pensión. El monto de dicha pensión será el equivalente al 20% de la que le hubiese correspondido al asegurado en caso de incapacidad permanente total.

C) RAMA DE INVALIDEZ Y VIDA. En esta rama de aseguramiento se hallan protegidas dos contingencias sociales de naturaleza diferente, la primera, el estado de invalidez entendido como la imposibilidad para procurarse mediante un trabajo igual, un salario superior al 50% de la remuneración habitual percibida durante el último año de labores, con la condición de que esa imposibilidad no derive de un accidente o enfermedad profesionales; y la segunda, la muerte del asegurado o pensionado por invalidez.

1. Pensiones en el ramo de invalidez. Existen dos tipos de pensiones:

- **Pensión temporal.** La otorgará directamente el IMSS por periodos renovables, cuando exista posibilidad de recuperación para el trabajo o cuando la enfermedad persista al transcurrir 78 semanas amparadas por certificado médico de incapacidad laboral, expedido por el personal del Instituto. Es importante señalar que esta pensión debe ser pagada directamente por el IMSS, con cargo a la cuenta y reserva financiera de este seguro, sin que la obligación de pago pase a la Afore.
- **Pensión definitiva.** Es aquella que se otorgará cuando se considere invalido a un asegurado en forma permanente, pudiendo suspenderse o terminarse en los casos que la ley expresamente así lo determine, por lo que resultaría relativa esta definitividad, dado que puede desaparecer la causa que motivo su otorgamiento.

En ambos casos, el monto de la pensión provisional y la definitiva será idéntico, aunque debemos decir que en cuanto a la pensión definitiva, el pago de la misma corresponderá a la Afore elegida por el asegurado, misma que puede ser otorgada bajo las modalidades de retiro programado, o bien renta

vitalicia, en los mismos términos a lo que se establece en la rama del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

La cuantía de la pensión de invalidez se calculará por el promedio de los salarios base de cotización del asegurado correspondientes a las últimas 500 semanas de cotización anteriores al otorgamiento de la pensión. En estas se computarán los periodos de incapacidad médica expedida por el personal del Instituto.

2. Pensión en el ramo de vida. Al igual que en el caso de la muerte profesional, en esta rama de aseguramiento también se contemplan tres tipos de pensiones.

- **Pensión de viudez.** Cuyo importe será equivalente al 90% de la que le hubiere correspondido al asegurado en el caso de invalidez o de la que venía disfrutando el ya pensionado por este supuesto.
- **Pensión de orfandad.** Que equivaldrá al 20% de la pensión de invalidez de que disfrutaba el pensionado al fallecer, o de la que le hubiere correspondido realizado el estado de invalidez. Se cubrirá a cada uno de los hijos que tengan el carácter de beneficiarios de acuerdo a la NLSS. Debemos señalar que aquí también la pensión aumenta al 30% en caso de doble orfandad.
- **Pensión de ascendientes.** Se cubrirá a los padres del inválido o del pensionado por invalidez, reunidos los requisitos de convivencia y dependencia económica exigidos por la ley. El monto de esta pensión será el equivalente al 20% para cada uno de los ascendientes. Al igual que en otras ramas de aseguramiento, esta pensión procede siempre y cuando no haya viuda ni huérfanos.

El monto de las pensiones se incrementará anualmente en el mes de febrero de cada año, conforme al índice nacional de precios al consumidor.

Por otro lado tenemos que, tanto la renta vitalicia como el seguro de sobrevivencia que se otorguen por las instituciones de seguros privadas en cualquier rama de aseguramiento, quedarán sujetos a las reglas de carácter general que expida la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, oyendo previamente la opinión de la Consar.

Estas son los diversos tipos de pensiones que se contemplan en la Nueva Ley del Seguro Social, por lo que queda disipada nuestra duda en el sentido de ¿qué podemos esperar de las Afore de acuerdo con la Nueva Ley del Seguro Social? La respuesta es, sencillamente, todo un nuevo esquema pensionario, en donde la figura principal es la de las Afore, quien se encargara de pagar las principales pensiones bajo dos modalidades primordiales, los retiros programados y la renta vitalicia.

Concluido el estudio de las Afore, solo nos resta decir que pese a los comentarios en contra, si la reforma a la seguridad social funciona el cambio en el país será impresionante y en beneficios de todos; pero si no funciona, regresar al seguro social que conocíamos no será tarea fácil, tal vez tenga que venir una nueva revolución.

Lo que es cierto es que la reforma en materia de seguridad social pone fin al Estado benefactor, al Estado social que conocíamos y quizá por ello sea tan difícil el aceptarla.

CONCLUSIONES

1) En primer término, me queda claro que Derecho es el conjunto de normas jurídicas, bilaterales, heteroaplicables, coercitivas, promulgadas y publicadas por la autoridad respectiva, por considerarlas soluciones justas a los problemas existentes, y cuya finalidad es la de regular la conducta de los hombres en sociedad.

2) En toda sociedad, la conducta de los hombres, no siempre será acorde con la de otro, es decir, algunas ocasiones, los intereses de dos miembros de una misma sociedad, suelen ser contrarios, de ahí que la relación entre la Sociología y el Derecho resulte evidente. En una sociedad surgen fenómenos sociales objeto de estudio de la sociedad pero también surgen conflictos entre sus miembros; el Derecho es la ciencia encargada de la solución pacífica de los problemas que se suscitan en una sociedad con motivo de la relación misma de sus integrantes.

3) La seguridad social no pudo darse al azar. Las condiciones de vida de la clase trabajadora llevaron a esta a tomar las armas como único medio para que sus derechos se reconocieran, y lo lograron, el Constituyente de 1917 llevo a nuestra Carta Magna los derechos de los trabajadores. Sin embargo, después de poco más de ocho décadas pareciera que estos esfuerzos han sido en vano, debido a que las condiciones laborales no son las óptimas y los salarios tampoco cubren las necesidades mínimas de los trabajadores por lo que éstos se ven en la necesidad de renunciar a los derechos que la Ley les concede con la única esperanza de así obtener un poco más de dinero. Ojala y que no tengamos que presenciar una nueva revolución para valorar nuevamente los derechos que tenemos como trabajadores y también respetar los derechos de la gente que presta sus servicios para nosotros.

4) Los logros obtenidos por el IMSS son innegables, pero así también es de reconocer que nuevamente la mano del hombre, los intereses mezquinos de sus dirigentes, las costumbres políticas de favoritismos y/o compadrazgos pusieron al instituto en un auténtico dilema fiscal y ahora para poder corregir los errores del pasado se pone en riesgo el patrimonio de los trabajadores.

5) La reforma realizada a la Ley del Seguro Social es consecuencia de presiones externas como la del Banco Mundial, o el Fondo Monetario Internacional, y aun cuando existan antecedentes en países en desarrollo, las circunstancias particulares de cada uno no son ni pueden considerarse similares, por lo que los resultados obtenidos en aquellos lugares no son una garantía de buen funcionamiento en nuestro país, por lo que se debe estar conciente de los riesgos que esta reforma trae y que no serán palpables sino hasta dentro de varios años, quizá más de una década.

6) El sistema de pensiones regido a través de un sistema de capitalización individual es un esquema nuevo, pero de gran aceptación en los países en desarrollo. Sin embargo en estos países es difícil pensar en un ahorro interno, cuando no se han superado los problemas medulares de la relaciones laborales, es decir, aun existen grandes diferencias salariales, los salarios mínimos o bien los salarios obtenidos por la mayoría de la población activa resultan insuficientes para cubrir las necesidades básicas de la población, por lo que resulta difícil pensar que una persona a quien no le alcanza para tener una buena alimentación, para vestir con decoro, para tener una vivienda digna y para tener acceso a una educación de calidad para sus hijos, pueda pensar en ahorrar y más aun en tener una cultura de la previsión. Reza un adagio que "cuando se tiene hambre no se puede pensar" y aquí se valdría decir que cuando se tiene hambre no se puede pensar en ahorrar alguna cantidad para los imprevistos.

7) Si bien es cierto que ya no podemos pensar en un Estado paternalista que todo no lo da con relativa facilidad, también es cierto que la obligación del Estado de garantizar los mínimos de bienestar colectivo no se puede dejar de golpe en manos de los intereses de mercado, puesto que la salud, al menos todavía, no es un producto que podamos adquirir en cualquier supermercado.

8) Se ha implantado la reforma al Seguro Social y poco se analizó su pertinencia; se tomó el modelo chileno y en gran parte se copió. Sin embargo las condiciones económicas, sociales e incluso políticas, no son las mismas. Hemos adoptado un nuevo sistema de pensiones basado en la capitalización individual, cuyos protagonistas en un corto plazo resultan engañosos, se manifiestan como

capaces de financiarse y ofrecen solución a problemas trascendentales. Más no debemos olvidar que el propio Instituto Mexicano del Seguro Social en sus primeros años represento la solución a los graves problemas sociales de la época, inclusive, por malos entendidos financieros, llego a manifestar saldos a favor. Desafortunadamente tendremos que esperar varias décadas para poder ver la evolución de los nuevos protagonistas del sistema de capitalización individual y, por el bien de todos, esperemos que su desempeño sea acorde a lo esperado de ellos.

9) México es el país donde todo se puede. En cuanto a la iniciativa de la nueva Ley de Seguro Social no es la excepción, ya que dicha iniciativa contempla la creación de entidades financieras nuevas en nuestro régimen jurídico y con una finalidad muy delicada: administrar los fondos de pensiones de los trabajadores. Lo relevante del caso es que por un lado las llamadas afores son totalmente desconocidas en nuestro país y por otro lado, su reglamentación se deja para un momento legislativo posterior.

10) La seguridad social es una imperante finalidad del Estado, mientras que el Seguro Social es el instrumento por el cual el Estado aterriza los objetivos de la misma. Es decir el seguro social es un mero instrumento de la Seguridad Social.

11) Durante el desarrollo de la presente investigación me encontré que tanto académicos, como legisladores y también estudiantes consideran como sinónimo hablar de la Ley del Seguro Social o bien de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social. Esto me parece incorrecto toda vez que la Ley del Seguro Social contempla la regulación específica del Instituto en un solo título de los seis que comprende; por lo que podemos deducir que no puede llamarse Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social en virtud de que no es lo único que regula y además el Instituto Mexicano del Seguro Social no es toda la seguridad social del país.

12) Independientemente de lo que se diga en cuanto a la urgencia y necesidad de la reforma, de los beneficios que recibirán los trabajadores, lo que resulta claro es que las afores serán las mayormente beneficiadas con el nuevo sistema, puesto que por lo menos en 25 años no tendrán problemas, recibirán dinero y excepcionalmente tendrán que efectuar pagos; tiempo suficiente para recuperar su amplia inversión. ¿Entonces quienes son los realmente beneficiados? Definitivamente que, por lo menos en primera instancia, las Administradoras de Fondos para el Retiro.

BIBLIOGRAFIA

- Amezcuca Ornelas, Norahenid. "Las Afores paso a paso". 2° ed. Ed. Sicco. México 1997
- Amezcuca Ornelas, Norahenid. "Guía práctica de las Afores y el nuevo SAR". Ed. Sicco. México 1997.
- Briseño Ruiz, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Ed. Harla México 1996.
- Cantón Moller, Miguel. "Derecho del Trabajo Burocrático" 2ª ed. Ed. Pac México 1988 p. 12 y 13
- Dávalos, José Derecho del Trabajo Y 7ª edición. Ed. Porrúa S.A. México 1997.
- De la Cueva Mario. "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo". Tomo I 13ª edición. Ed. Porrúa S.A. México 1993
- De Buen Lozano, Néstor. "Derecho del Trabajo" Tomo I. 7ª ed. Ed. Porrúa S.A. México 1989.
- Delgado Moya Rubén. "El Derecho Social del Presente". Ed. Porrúa S.A. México 1977
- Gallaga García, Roberto. "La seguridad social y el Estado Moderno". IMSS, FCE México 1992
- García Maynez, Eduardo. "Positivismo jurídico, realismo sociológico y iusnaturalismo" UNAM México 1968
- González y Rueda, Porfirio Teodomiro. "Previsión y Seguridad Sociales del Trabajo". Ed. Limusa México 1989
- Hernández León, Manuel Humberto. "Sociología". 28ª ed. Ed. Porrúa S.A. México 1992.
- Lastra Lastra, José Manuel. "Derecho Sindical". 2ª ed. Ed. Porrúa S.A. México 1993.
- López Rosado, Felipe. "Introducción a la Sociología" 27ª edición. Ed. Porrúa S.A. México, 1978.
- Macias Santos, Eduardo. "El sistema de pensiones en México dentro del contexto internacional" Ed. Themis. México 1993.
- Magallon Ibarra, Jorge Mario. "Instituciones de Derecho Civil". Tomo I Ed. Porrúa, S.A. México 1987.

Mendieta y Nuñez Lucio. "Breve historia y definición de la Sociología" Ed. Porrúa S.A. México 1989.

Miranda Valenzuela, Patricio y Juan Noriega Granados. "Entendiendo las afores". Ed. Sicco. México 1997.

Moreno Padilla, Javier. "Régimen fiscal de la Seguridad Social y el SAR" Ed. Themis México 1994

Muñoz Ramón, Roberto. "Derecho del Trabajo". Tomo I. Ed. Porrúa S.A. México 1976.

Pazos, Luis. "Mi dinero y las afores". Edit. Diana México 1997

Pina, Rafael de y Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho. 11ª ed. Ed. Porrúa S.A. México, 1983

Rabasa, Emilio O. y Gloria Caballero. "Mexicano: ésta es tu constitución". 10ª. Ed. Grupo editorial Miguel Angel Porrúa. México 1996.

Rubenstein, Santiago J. Diccionario de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Ediciones Depalma Buenos Aires. 1983

Ruiz Durán, Clemente. "Sistemas de Seguridad Social en I siglo XXI". Edit. Diana. México 1997.

Ruiz Moreno, Angel Guillermo. "Las afores" Ed. Porrúa S.A. México 1997

Senior, Alberto F. "Sociología". 22ª edición. Ed. Porrúa S.A. México, 1993

Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. 6ª edición. Edit. Porrúa S.A. México 1981

Truba Urbina, Alberto. "La primera Constitución Político-Social del mundo". Ed. Porrúa. México 1971.

Villoro Toranzo, Miguel Angel. "Introducción al estudio del Derecho". 9ª edición. Editorial Porrúa S.A. México 1990.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

Diccionario de la Real Academia de la lengua Española. Tomo VI

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 5ª ed. Ed. Porrúa S.A.-UNAM. México 1992

Diccionario Manual ilustrado de la Lengua Española. Real Academia de la lengua Española. Tomo VI 3ª edición. Ed. Espasa-Calpe S.A. Madrid España 1985
Enciclopedia Internacional de la Ciencias Sociales. Dirigida por David L. Sills. Vol. 4 Ediciones Aguilar S.A. Bilbao, España. 1979

Gran Enciclopedia Larousse. Tomo III. Ed. Planeta S.A. Barcelona, España 1980.

Gran Enciclopedia Larousse. Tomo 9 Ed. Planeta S.A. Barcelona, España 1980

PUBLICACIONES Y REVISTAS

Proceso. Número 1053. México, D. F. 5 de enero de 1997

La Jornada. México, D. F. 23 de marzo de 1996

La Jornada. México, D. F. 02 de febrero de 1997

La Jornada. México, D. F. 06 de febrero de 1997

El Financiero. México, D. F. 10 de abril de 1996

Excelsior. México, D. F. 28 de junio de 1997

Excelsior. México, D. F. 29 de diciembre de 1997

Excelsior. México, D. F. 04 de febrero de 1998

Excelsior. México, D. F. 13 de junio de 1998

Uno más uno. México, D. F. 21 de mayo de 1998

El sol de México. México, D. F. 11 de febrero de 1998