



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LA PREVISION Y LA SUBROGACION DE SERVICIOS DE
SEGURIDAD SOCIAL: EL CASO DE LA CAJA DE PREVISION
DE LA POLICIA AUXILIAR DEL DISTRITO FEDERAL**

TESINA

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

PRESENTA

ELVIRA MENDOZA MONTERO

DIRECTOR DE TESINA

DR. RICARDO UVALLE BERRONES



MÉXICO, D.F.- 2009



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradezco con profundo cariño a mi Universidad y mi Facultad, por permitirme, después de algunos años de haber egresado, concluir una etapa importante de mi vida.

Agradezco las observaciones y comentarios de quienes revisaron este trabajo, por su tiempo, dedicación y profesionalismo.

Especial agradecimiento y reconocimiento al Dr. Ricardo Uvalle Berrones por su orientación y apoyo al dirigir este trabajo de tesina.

**LA PREVISION Y LA SUBROGACION DE SERVICIOS DE SEGURIDAD
SOCIAL: EL CASO DE LA CAJA DE PREVISION DE LA POLICIA AUXILIAR
DEL DISTRITO FEDERAL.**

	Página
INTRODUCCION	1
1 El Estado y la seguridad social.	4
1.1 La función social del Estado	4
1.2 Origen de la seguridad social.	5
1.3 El desarrollo de la industria y la política asistencial del Estado.	8
1.4 La seguridad social como política de Estado.	11
2. La institucionalización de la seguridad social en el Estado mexicano.	15
2.1 Principios institucionales de la seguridad social en México.	15
2.2 La política corporativa y la seguridad social.	16
2.3. La seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado.	22
2.4 La seguridad social en la administración pública estatal.	24
3. Las cajas de previsión social en la administración pública del Gobierno del Distrito Federal.	26
3.1 Características generales de las cajas de previsión social.	27
3.2 Cajas de previsión social en el Distrito Federal.	29
4. La previsión social y subrogación de servicios en la Caja de Previsión de la Policía Auxiliar del Distrito Federal.	32
4.1 Antecedentes de la policía auxiliar.	32
4.2 Creación de la Caja de Previsión de la Policía Auxiliar del Distrito Federal (CAPREPA).	35
4.3 Demandas y necesidades de seguridad social de la policía auxiliar del Distrito Federal.	39
4.4 Evolución del Presupuesto de la Caja de Previsión de la Policía Auxiliar del Distrito Federal (CAPREPA).	43
4.5 La subrogación de servicios en la Caja de Previsión de la Policía Auxiliar del Distrito Federal (CAPREPA).	50
CONCLUSIONES	56
RECOMENDACIONES	59
BIBLIOGRAFÍA	61

INTRODUCCION

El presente trabajo que se denomina **La previsión y la subrogación de los servicios de seguridad social: El caso de la Caja Previsión de la Policía Auxiliar del Distrito Federal**, surge de mi interés personal por conocer principalmente: Por qué se crea una caja de previsión para la policía auxiliar, si existen instituciones como el ISSSTE o el IMSS, que proporcionan servicios de seguridad social para los trabajadores de los sectores público y privado, respectivamente; por qué los miembros de la policía preventiva sí tienen servicio médico proporcionado por el ISSSTE; por qué hasta el año 2000 se crea una caja de previsión para la policía auxiliar si esta corporación existe formalmente desde 1941; cuáles son los servicios que se otorgan a través de esa caja y cómo funciona.

El tema se ubica dentro del contexto de la política social del Estado, y tiene como propósito mostrar dos aspectos importantes de estudio dentro de la Administración Pública; el primero se refiere a la seguridad social entendida ésta como una institución que ha evolucionado paralelamente con la relación Estado-sociedad; el segundo, corresponde a un análisis descriptivo de lo más relevante de la creación y operación de la Caja de Previsión de la Policía Auxiliar del Distrito Federal, como organismo público descentralizado del gobierno del Distrito Federal, encargado de proporcionar servicios de seguridad social a servidores públicos que no fueron incorporados al ISSSTE o al IMSS y, que laboran en un cuerpo de seguridad pública.

Para la elaboración de este trabajo, se consultaron, entre otros, textos especializados para apoyar la parte teórica (en Administración Pública, de Derecho del Trabajo y de Seguridad Social, así como de Teoría del Estado) y para el desarrollo del contexto de la caja de previsión social en especial, se recurrió a la legislación federal y local (Distrito Federal) en materia de trabajo y previsión social,

a las disposiciones normativas que le dan origen y sustento a su operación, se consultó la Memoria de Labores del 2002 al 2006 de la entidad, y otros documentos e información obtenida de la página WEB de la Caja en el sitio de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como información que se solicitó a través del sistema INFOMEX-DF.

Para fines de exposición, este trabajo se organiza del modo siguiente: En el apartado 1, **El Estado y la seguridad social**, se aborda el origen y evolución de la seguridad social, desde el mutualismo, la aparición de algunas formas de seguro, la previsión social del trabajo y el seguro social, hasta llegar al concepto de seguridad social, entendida ésta como el derecho de las personas y sus familias de acceder a servicios de salud y asistencia social.

El apartado 2 se denomina: **La institucionalización de la seguridad social en el Estado mexicano**, en el cual se hace una reseña histórica desde que aparecen las primeras formas de seguridad social en México, su desarrollo y relación con la política corporativa adoptada desde los años de 1930, hasta el establecimiento de un marco institucional, al crearse las bases jurídicas, orgánicas y administrativas que la define como una actividad sustantiva del Estado mexicano. El corolario de este desarrollo, lo constituye la creación de dos grandes instituciones de la seguridad social, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuyas estructuras y principios orientan a otros órganos específicos de la administración pública estatal para atender las necesidades de seguridad social que demanda la población derechohabiente.

Las cajas de previsión social en la administración pública del Distrito Federal corresponde al apartado 3, en el cual se señalan las características generales de estos organismos públicos, su constitución, su forma de financiamiento, y los beneficios que otorgan a sus miembros.

El apartado 4, **La previsión y subrogación de servicios en la Caja de Previsión de la Policía Auxiliar del Distrito Federal**, se inicia con los antecedentes de la policía auxiliar del Distrito Federal, para conocer la forma en que se proporcionaban los servicios de seguridad social antes del año 2000 y posteriormente se aborda la creación y operación de la Caja, señalando sus principales características e instrumentos de gestión.

Finalmente, en las **CONCLUSIONES** se destacan los aspectos relevantes de la seguridad social y, en particular de **la previsión y subrogación de servicios en la Caja de Previsión de la Policía Auxiliar del Distrito Federal** con base en el desarrollo enunciativo y descriptivo en que se enmarca esta tesina.

1. El Estado y la seguridad social.

Para abordar la seguridad social y las instituciones que se crean en torno a ella, es importante ubicarlas en el proceso histórico de su creación y relación con el Estado, pues la primera surge de la idea colectiva de la cooperación y organización de las personas y que más tarde el Estado adopta como parte del interés colectivo, para crear a las segundas, como organizaciones que concreten los beneficios que se derivan de la primera.

1.1 La función social del Estado.

Las concepciones del Estado Moderno son diversas, pero en todas ellas se hace referencia a que es la organización política de la sociedad y, Herman Heller le incorpora como elemento necesario, la existencia de un territorio determinado. Con base en estas premisas, al surgir las funciones estatales como hechos conscientes que orientan la cooperación social territorial entre los individuos, las funciones del Estado son y representan la acción de un poder autónomo que busca armonizar todas las oposiciones de intereses y el equilibrio de las relaciones sociales, en beneficio de la sociedad en su conjunto.

Cuando la función del Estado se manifiesta en el marco de su relación con el conjunto de la sociedad, se le concibe a ésta como la función social del Estado, la cual es entendida como la función reguladora y ordenadora que interviene en prácticamente todos los aspectos de la vida social: salud, economía, empleo, educación, vivienda, seguridad social, cultura, etc.. Esta función social encuentra sustento en la norma jurídica que otorga y legitima al Estado como ente autónomo, con poder público para dirigir a la sociedad y garantizar la convivencia social.¹

¹ *“La función del Estado consiste, pues, en la organización y activación autónomas de la cooperación social-territorial, fundada en la necesidad histórica de un estatus vivendi común que armonice todas las oposiciones de intereses dentro de una zona geográfica...”* en Heller, Herman, **Teoría del Estado**, México, Fondo de Cultura Económica, 1977, pág. 221.

En este contexto, la política social que adopta el Estado moderno tiene como finalidad crear las condiciones necesarias para satisfacer los mínimos indispensables de bienestar social a la población, con motivo de las adversidades a las que se enfrenta en las relaciones sociales de producción y de convivencia, particularmente en relación con: enfermedad, invalidez, vejez y muerte; es decir, en aquellos aspectos que tienen que ver con la seguridad social, entendida ésta como el derecho que asiste a toda persona para acceder a servicios de protección básica.

La concepción y relevancia universal que tiene la seguridad social, varía de modo significativo en las distintas épocas y de país a país, pues se han generado formas diferentes de organización pero con similitudes para configurar modelos al servicio de sus principios y objetivos. Los aspectos relevantes que contempla son:

- i) La puntual protección de los derechos que se derivan de la condición humana,
- ii) La norma jurídica que da vigencia y fuerza a dicha protección y,
- iii) El Estado que reconoce, promueve y garantiza la protección de las personas.

Estos aspectos resumen la fuerza que hoy, en los primeros años del siglo XXI, tiene el tema de la seguridad social y que representan históricamente las relaciones entre: la sociedad y el Estado; el trabajo y el capital y, las necesidades humanas y el poder económico - político.

1.2 Origen de la seguridad social.

La seguridad social tiene sus orígenes más remotos en el mutualismo, entendido éste como una forma de ayuda recíproca, a la que el hombre tuvo que recurrir

para resolver, inicialmente, sus propios problemas y después los derivados de su convivencia social.

Las primeras prácticas de ayuda mutua se realizaron al interior de la familia y posteriormente se generalizaron hacia otras personas. La manera como operaba este tipo de ayuda consistió en tener un fondo común al que contribuían voluntariamente sus miembros y del cual recibirían ayuda. *"Dos factores sostuvieron su práctica: la opinión pública de su conveniencia, que la convirtió en costumbre y el pensamiento de las propias necesidades futuras posibles; es decir el propio interés de las personas."*²

El término mutualidad, proviene del latín *mutuo*, el cual significa: lo que es equivalente a la calidad o condición del mutuo; lo que hacen *recíprocamente* dos o más personas para lograr determinados fines comunes. La mutualidad considera la cooperación de las personas para crear una defensa o una garantía contra riesgos que ponen en peligro la vida o la salud de sus miembros, en relación con: enfermedades; accidentes; vejez; invalidez y, muerte, entre otros.

El mutualismo evolucionó y se diversificó en la Edad Media, agregándose nuevos elementos. En el campo de los oficios y el comercio, a manera de seguros, se crearon algunas formas de seguridad del trabajo, apoyos o ayudas. Estas formas se basaron en necesidades concretas, tanto de los individuos como de las agrupaciones que, con base en la experiencia, constituyeron esquemas de cooperación mutualista, definidos con reglas de operación a las que se tenían que sujetar. Como ejemplo de estos esquemas podemos señalar a las *guildas*, las *cofradías*, las *confraternidades*, los *gremios* y más tarde lo que ahora conocemos como *sindicatos*.

² Ramos Álvarez, Oscar Gabriel, **Trabajo y seguridad social**, México, Editorial Trillas 1991, pág. 122.

Cuando el mutualismo llega a ser insuficiente en su contenido y operación, surge como una opción, una forma incipiente de seguro social, pero su concepción se orienta a la función de suplir o complementar el gasto de las personas, porque el monto está relacionado con la aportación, es decir, el beneficio tiene una alineación directa con la aportación. Posteriormente se tuvieron que *“...encontrar soluciones distintas de las que suministraban los seguros sociales tradicionales, sin despreciar su experiencia ni sus procedimientos, como tampoco los del mutualismo, la caridad, la beneficencia, la asistencia y la previsión social. Simplemente había que salvar el obstáculo de pagar sólo una parte del daño y dejar que se siguiera produciendo éste por siempre. Había que anticiparse, prevenir o evitar el daño y atenuar sus efectos nocivos y, en fin, facilitar la autosuficiencia y la prosperidad de las personas. Había que crear servicios constructivos.”*³

Con el desarrollo económico y social, estas formas de ayuda se hicieron insuficientes y tuvieron que surgir otras formas de cooperación. A los seguros sociales se le adiciona el ingrediente de la previsión, a través del servicio público, lo cual transfigura la esencia de la ayuda, para constituir la seguridad social.

*“La seguridad social adiciona a los pagos en dinero una gama de artículos y servicios que hacen de su sistema algo completo y técnicamente distinto de los seguros sociales o de cualquier otra forma de acción pública. Logra así, potencialmente, tener las tres funciones esenciales... 1. Prevenir el daño. 2. Atenuarlo o compensarlo si se presenta. 3. Mejorar la vida humana (por ejemplo, rehabilitando o capacitando); es decir, sus dos mas notables dimensiones son la protección y el mejoramiento.”*⁴

³ Op. cit. pág. 132.

⁴ Idem.

1.3 El desarrollo de la industria y la política asistencial del Estado.

El desarrollo industrial y el nacimiento de las grandes ciudades motivó a la población, en particular, los obreros en las fábricas a crear **cajas** y **fondos** de cooperación y ayuda, sobre todo cuando la máquina empezó a desplazar la mano de obra en la industria y el obrero se preocupó al sentirse desplazado y con un futuro incierto, sin trabajo y sin dinero para mantener a su familia. De esta manera es como las cajas mutualistas y de ahorro se convierten en cajas de previsión representando un gran apoyo para estos trabajadores y sus familias.

La actividad productiva en la fábrica, el comercio y en la prestación de servicios, crearon en los individuos y en la sociedad, una conciencia rigurosa de la solidaridad y del riesgo de sufrir alguna desventura por accidente o enfermedad derivada del trabajo. Más tarde, estos riesgos se concibieron como responsabilidad u obligación exigible al “patrón”, a través de la norma jurídica, misma que poco a poco se fue ampliando o mejorando en su observancia en tres aspectos principales:

- i. Se extiende a otros infortunios distintos de los llamados “riesgos de trabajo ”
- ii. Se amplían los beneficios relativos a cada infortunio.
- iii. Se cubren en ciertos casos a los familiares del trabajador o a quienes dependen económicamente de él.

Admitir lo anterior implicó un cambio de actitud del Estado, más aún se constituyó en un elemento de su política social, y tuvo que abordar métodos específicos para cumplir esas funciones; de manera tal que se evitaran conflictos en las relaciones laborales; uno de los métodos aplicados fue el seguro social.⁵

⁵ “El Seguro Social se inicia a fines del siglo XIX por la acción decidida de los gobiernos europeos, casi al tiempo que se estructura el Derecho del trabajo, sin contar con la dinámica de las normas laborales.” en Briceño Ruiz, Alberto, **Derecho mexicano de los seguros sociales**, México, Editorial Harla, 1987. pág. 13.

Así, cuando el Estado llega a modificar los principios de las *sociedades mutualistas* y de las *cajas*, entendidas éstas como “*seguros privados*”, surge en la escena de lo público, la “*previsión social del trabajo*”. De esta manera, el cambio específico que se da, en la figura del patrón, es el de un nuevo rol en lo sucesivo, particularmente con el surgimiento de los seguros sociales, que sustituyeron al patrón como obligado directo en el pago “...*pero tratándose de riesgos profesionales nunca relevaban al patrono totalmente de ese deber, pues lo habían sustituido no para que se beneficiara él solo dejando de pagar, sino para evitarle o disminuirle muy sensiblemente las demandas de sus trabajadores, para que pudiera hacer planes de mejora o crecimiento de su empresa...en consideración de los costos fijos de las primas.*”⁶

La obligatoriedad del patrón de procurar a sus trabajadores de seguridad social, no es una decisión o iniciativa propia; tuvieron que acontecer eventos importantes que los trabajadores resolvieron mediante su organización y la manifestación directa de sus demandas, que dieron lugar al reconocimiento tácito de los denominados “*riesgos sociales*”; mismos que con el tiempo, la colectividad admitió como de responsabilidad pública. Estos riesgos tienen que ver básicamente con la enfermedad, la maternidad de la mujer que trabaja, la invalidez, el accidente de trabajo, la enfermedad profesional, la cesantía, la vejez y la muerte.

El desarrollo industrial, los avances en la organización obrera, los sindicatos, el derecho de huelga y los contratos colectivos, contribuyeron para la adopción de nuevas medidas dirigidas a la protección de la salud de los trabajadores dentro y fuera de los centros de trabajo, además de su familia.

Estos acontecimientos se enmarcaron en un proceso histórico concreto, por ejemplo: En Alemania el Mensaje Imperial de 1821, anuncia medidas de protección al trabajador, por enfermedad, accidente, vejez e invalidez total o parcial, y que más tarde se constituyeron en las tres leyes sociales: Seguro contra

⁶ Ramos Álvarez, Oscar Gabriel, **Trabajo y ...** pág. 127.

enfermedad de 1883; Seguro contra accidentes de trabajo de 1884 y, Seguro contra la invalidez y la vejez, de 1889 que actualmente forman la base del sistema de seguridad social universal. A partir de estos acontecimientos, se adopta la política de seguridad social en otros países como: Francia, en donde se crea la Asociación Internacional de Seguros Sociales; en Estados Unidos con el Acta de Seguridad Social de 1935; en Inglaterra en el llamado “*Informe Beveridge*” de 1942 y, con las prestaciones de salud y la constitución del Servicio Nacional de Salud de 1948.⁷

“William Beveridge lanza hacia 1940 su famoso Plan Básico de Seguridad Social, pero desde 1883 Bismarck (...) ya había establecido en Alemania un seguro de enfermedades y accidentes de trabajo. El c. XIV del Tratado de Versalles también se ocupó de esta materia.”⁸

En 1942 se crea la Conferencia Interamericana de Seguridad Social como un organismo técnico y especializado, constituido por los dirigentes de la seguridad social del Continente Americano, reunidos en Santiago de Chile.

En la “Declaración Universal de los Derechos Humanos”, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A del 10 de diciembre de 1948, en los artículos 22 y 25, se hace referencia a cuestiones relacionadas con el trabajo y con los mínimos indispensables para que las personas gocen de prestaciones de carácter económico, social y cultural.

Otros instrumentos internacionales que se crearon y publicaron durante la segunda mitad del siglo XX y cuyos conceptos y alcances sobre la seguridad

⁷ En México, con la expedición de la Ley del Seguro Social y creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (1943), la Dirección General de Pensiones y Retiro en 1925 –y sus reformas en 1933- y la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal de 1941. Aunque las bases del sistema de seguridad social ya se habían establecido en la Constitución de 1917.

⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas, **Diccionario Jurídico Mexicano**, México, Editorial Porrúa–UNAM, 1998, pág. 1754.

social inspiraron a las legislaciones de diversos países del mundo, fueron las siguientes:⁹

- *Convenio 102, de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la norma mínima de la seguridad social, aprobada en 1952 en vigor desde octubre de 1961.*
- *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966 (artículos 9 al 12);*
- *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966;*
- *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1979 (artículos 11 al 14).*

1.4 La seguridad social como política de Estado.

Los cambios económicos que producen las relaciones de mercado (hacia adentro y hacia fuera de los países) condicionan las formas en que se adopta, primero la previsión y más ampliamente la seguridad social como una política de Estado.

Las relaciones entre el Estado y el mercado permiten al interior de los sistemas instituidos, el diseño de organizaciones y normatividades nuevas, ajustándose las relaciones de intercambio para mantenerlas siempre vigentes.

“...el Estado y el mercado cambian porque están inmersas en un complejo sistema de contradicciones, que surge de los conflictos que se entablan entre decisiones y restricciones, entre demandas y capacidades, y entre medios y fines. Estas relaciones han dado históricamente lugar a construcciones institucionales, pactos sociales, y combinaciones económicas concretas entre mercado y Estado que se ajustan y adaptan, en mayor o menor medida, a los cambios del sistema en su conjunto.”¹⁰

⁹ González Roaro, Benjamín, **La seguridad social en el mundo**, México, Siglo XXI, editores, 2007, pág. 13.

¹⁰ Ayala Espino, José Luis, **Límites del mercado. Límites del Estado**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992, pág. 7.

La forma de cómo se fueron incorporando las demandas de seguridad social fue variando de país a país, según las condiciones económicas, la disponibilidad de recursos, y los medios suficientes para proveerlos; pero siempre el Estado tuvo que responder de una u otra manera a dichas demandas, porque éstas también corresponden a los propósitos y fines del Estado.

“De este modo, los fines del Estado se caracterizan por ser socialmente necesarios y políticamente irremplazables. Lo relacionado con la seguridad, el bienestar y el disfrute de lo que tienen los individuos, sólo se reconoce institucionalmente cuando el interés general es preservado con el poder superior del Estado.”¹¹

El interés público en la seguridad social tiene relación con los principios básicos de cooperación, de la colectividad en general, de universalidad y del bien común; conceptos que se plasman en las constituciones generales, o principios fundamentales que rigen un país y de los cuales el Estado moderno se sirve para orientar su actuación en un espacio determinado, desplegando, a través de su administración pública, políticas para responder al interés general de la población.

“El Estado es un instrumento que despliega políticas para influir en la marcha del sistema. El Estado genera sus propias iniciativas políticas y económicas como una institución autónoma, organizada y dotada de funciones. Pero además porque recoge, procesa y administra las demandas y presiones de la sociedad, de acuerdo con unas reglas y procedimientos institucionales y con los valores, tradiciones y prácticas políticas y sociales no escritas en las leyes.”¹²

Si bien la seguridad social hace referencia a las *instituciones a cargo del Estado*; es decir, a los organismos que forman parte del sistema encaminado a la protección de los trabajadores y sus familias, de los riesgos de trabajo y de los riesgos vitales en general, también tiene que ver con las prestaciones de los

¹¹ Uvalle Berrones, Ricardo, **Los nuevos derroteros de la vida estatal**, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1994, pág. 68.

¹² Ayala Espino, José Luis, **Límites del mercado**. ... pág. 29.

trabajadores como producto de su relación laboral, ya sea con el Estado o con los particulares.

Pero así como se fue innovando la seguridad social, incorporando nuevos elementos de bienestar social, producto de los avances y transformaciones de la sociedad y de las relaciones de producción, el Estado ha tenido que encarar realidades muy diversas, como en el caso del Estado intervencionista “... *en el cual se apoyaron gobiernos, grupos sociales y partidos políticos para elaborar y procesar proyectos nacionales de desarrollo económico...*”,¹³ con lo cual el Estado amplió sus funciones y atribuciones.

Si bien estos esquemas de desarrollo, con el tiempo degeneraron en crisis, no es ocioso reconocer avances importantes en la política social, mismos que fueron acompañados también de avances en los aspectos de tecnología y de bienestar social. También trajo como respuesta una participación más activa de la sociedad civil, ya sea a través de su participación política-partidista o en las llamadas organizaciones no gubernamentales.

Sobre este asunto, Ricardo Uvalle señala: “*La crisis de la sociedad moderna tiene como desembocadura en su fase negativa el agotamiento de los recursos públicos, la pérdida de credibilidad en los gobiernos, la desconfianza ciudadana, el abatimiento en la calidad de vida y la falta de capacidad estatal para remontar y eliminar los desajustes del mercado como el desempleo y la pobreza.*”¹⁴

En este contexto, además de los ajustes en la administración pública, ha sido imprescindible que se actualicen los aspectos normativos o legales, con el fin de soportar la actuación de las instituciones para cumplir con los propósitos de la política social que persiguen los gobiernos. Benjamín González Roaro en su libro

¹³ Op.cit., pág. 105.

¹⁴ Uvalle Berrones, Ricardo, **Los nuevos derroteros ...** pág. 12.

“La seguridad social en el mundo”, al referirse a la legislación en materia de seguridad social, señala:

“Casi todos los países americanos han legislado expresamente en materia de seguridad social. Algunos han abordado el tema en sus constituciones; otros, en sus leyes del trabajo y la salud: sin embargo, la seguridad social dista mucho de ofrecer el bienestar al que tiene derecho el ser humano. Aún no se alcanza la universalidad en este campo, ni tampoco la seguridad social integral. Los aspectos más atendidos son la salud y las pensiones, pero, en la mayoría de los casos, restringidos a la derechohabencia de las instituciones de seguridad social, que solo cubren a los trabajadores asalariados del sector formal y a sus familias.”¹⁵

Efectivamente, la seguridad social dista mucho de lo que señalan las constituciones y/o las leyes federales o generales, pues mientras esta política pública se oriente a la atención de la población asalariada, habrá siempre rezagos importantes, particularmente de la población que labora en el mercado informal o de aquella que se encuentra en la desocupación.

Los sistemas de seguridad social en mundo, se basan en las legislaciones nacionales, y especifican los tipos de seguros y sus coberturas, creándose para tal efecto las instituciones de seguridad social del tipo de organizaciones con carácter público y otras con características específicas dirigidas a un sector en particular, como el caso de las cajas de previsión social.

¹⁵ González Roaro, Benjamín, **La seguridad social ...** pág. 17.

2. La institucionalización de la seguridad social en el Estado mexicano.

2.1 Principios institucionales de la seguridad social en México.

Al igual como aconteció en otros países, la seguridad social en México tiene sus orígenes hacia mediados del siglo XIX; con el establecimiento y operación de diversas asociaciones de trabajadores, integradas como sociedades de ayuda mutua, algunas autónomas del Estado e inspiradas por el socialismo utópico y, otras vinculadas al poder público. También, se conformaron como sociedades católicas, y otras como sociedades organizadas formalmente como mutualidades, pero con prácticas sindicales.¹⁶

Dichas asociaciones tuvieron una vigencia importante, destacando el Gran Círculo de Obreros Libres (1906), Alianza de Ferrocarrileros Mexicanos (1907) y las sociedades mutualistas de los ramos de peluqueros, tablajeros, y de la sastrería, entre otros. Algunas de estas organizaciones funcionaban como cajas de fondos y ahorros. Su importancia es reconocida por el constituyente de 1917 al señalar en el artículo 123, fracción XXIX, que “...se considerarán de utilidad social el establecimiento de Cajas de Seguros Populares...”¹⁷

Las movilizaciones obreras de finales del siglo XIX y su participación en la Revolución de 1910 fueron factores importantes que dieron origen a las reglamentaciones laborales; estableciéndose las bases para impulsar la regulación del trabajo en las fábricas, los derechos sociales, el mutualismo y la seguridad social. Posteriormente estos conceptos se retomaron con amplitud en nuestra Constitución Política, en el artículo 123, cuyo propósito es normar las relaciones obrero–patronales.¹⁸

¹⁶ Leal, Juan Felipe, **México: Estado, burocracia y sindicatos**, México, Ediciones El Caballito, 1980, págs.142 y 143.

¹⁷ Soto Álvarez, Clemente, **Prontuario de Derecho del Trabajo**, México, Editorial Noriega-Limusa, 1991, pág. 217.

¹⁸ Actualmente, en el apartado A del artículo 123, se regula la seguridad social en la fracción XXIX y, en el apartado B, fracción XI del mismo artículo, se alude la seguridad social para los

“El artículo 123 de nuestra carta fundamental en su fracción XXIX, estableció un régimen de seguros sociales facultativos, considerando de utilidad social el establecimiento de cajas de seguro, de invalidez y de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo cual el Gobierno Federal, debería fomentar la organización de instituciones de esta índole para difundir e inculcar la previsión social. En 1929 se reformó la Constitución estableciendo un sistema de seguros obligatorios.”¹⁹

Con estos principios y con las disposiciones constitucionales derivadas del artículo 123, prácticamente se institucionaliza en nuestro país la *seguridad social*; en donde la seguridad es el género y el instrumento es el seguro, éste último ligado al aspecto de la previsión,²⁰ sin dejar de lado que la existencia de la seguridad social supone al seguro social.

En septiembre de 1929, se modifica la fracción XXIX del artículo 123 constitucional; considerando de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social – no obstante que dicha ley se publica hasta 1943- comprendería seguros de: Invalidez, de cesantía, de enfermedades y accidentes. Esta reforma constitucional, permitió trece años después contar con una de las instituciones más representativas de la política social del Estado mexicano.

2.2 La política corporativa y la seguridad social.

A partir de la década de los años 30s y hasta finales de los 80s, el Estado mexicano transita por un modelo económico que posibilita un crecimiento

trabajadores al servicio del Estado. Además en la fracción XIII del mismo apartado B del artículo en comento, se especifica que los militares marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública se regirán por sus propias leyes.

¹⁹ González Díaz Lombardo, Francisco, **El derecho social y la seguridad social integral**, México, UNAM, 1973. pág. 61.

²⁰ La Previsión social se define como: *“El conjunto de acciones públicas o privadas destinadas a la protección de la población en general y de los trabajadores y sus familias en particular, contra las contingencias o desastres que provengan de situaciones imprevistas. Métodos dirigidos a satisfacer necesidades futuras a consecuencia de circunstancias que no pueden advertirse o evitarse.”* Tomado de: Instituto de Investigaciones Jurídicas, **Diccionario Jurídico Mexicano**, México, Editorial Porrúa-UNAM. pág. 2533

constante de la economía, en buena medida por la expansión de la política de industrialización y de la política social. Dicha expansión se concentró en buscar la ganancia e intensificar la explotación para comprometer la reproducción del trabajo. El Estado adecúa la legislación del trabajo y consecuentemente la de la seguridad social, para corporativizar la relación social con los trabajadores.

“La relación corporativa Estado-movimiento obrero permitió el avance de muchos derechos gremiales, que en ciertos casos se convirtieron en derechos sociales para todo el pueblo de México. Sin embargo, estas condiciones específicas determinaron una política de bienestar social que, con el despliegue del modelo de industrialización, se fue convirtiendo en fuente de privilegios: esto es, la política de bienestar social se estructuró con una población objetivo delimitada, lo que con el tiempo fue provocando una gran concentración de recursos e instituciones en beneficio sobre todo de los grupos organizados del país vinculados a la práctica política dominante.”²¹

En estos años, el gobierno empieza a recurrir a una política corporativista a través de: i) Procurar atención al trabajo asalariado (para garantizar con ello la reproducción de la mano de obra); ii) Intervenir en el desarrollo y aplicación de las políticas laborales sobre regulación (de la manera y condiciones de venta de la fuerza de trabajo) y; iii) Atender las preocupaciones del trabajador, en materia de salud, prestaciones sociales y capacitación.

Esta política queda a cargo del Departamento del Trabajo (creado en 1932), una de cuyas atribuciones *“...estaba el delicado problema de la conciliación y la avenencia entre los factores de la producción: el capital y el trabajo. La importancia que se le daba a la seguridad social quedaba de manifiesto en el funcionamiento de la Oficina de Previsión Social encargada del análisis del aumento y la protección del costo de la vida.”*²²

²¹ González Tiburcio, Enrique, **Reforma del Estado y política social**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1991, pág. 21.

²² Fernández Santillán, José, **Política y administración pública en México**, Instituto Nacional de Administración Pública, México, pág. 29.

El auge de la política de industrialización, que el gobierno concibe como de “sustitución de importaciones”, cambia o redefine la concepción que hasta entonces se tenía de las políticas sociales, pues se inicia la diferenciación funcional de la administración pública a partir de la actualización del marco jurídico y la creación de dependencias e instituciones encargadas de los asuntos relacionados con el trabajo, la previsión social y la salud pública.

Con base en lo anterior, se fortalecen las políticas sociales, particularmente las relacionadas con la seguridad social, destacando en ésta la creación de la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro en 1925 (antecedente del ISSSTE) y su reforma en 1933.

De esta manera, la administración pública asume algunas de las funciones asistenciales que antes se mantenían al nivel de la sociedad civil; con lo cual se inicia también la expansión del gasto público y la ampliación de nuevos instrumentos fiscales y disposiciones legales para formalizar, primero y para ampliar después, la seguridad social.

“...el trato institucional con las masas se vio ampliado con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social en 1943, que se inscribe dentro de la política social controlada institucionalmente.

El Seguro Social tiene su origen en la evolución legislativa emanada de la Constitución de 1917, pero se concretizó hasta 1943 donde se le da el carácter de organismo descentralizado.

“...el Seguro Social es el órgano primordial de la política asistencial para proteger de diversas maneras el proceso de industrialización. Desde luego no pudo abarcar a todo el grueso de la población, pero al quedar instaurado se abrió un importantísimo elemento de dominación: la esperanza de alcanzar los servicios asistenciales públicos.”²³

²³ Op.cit. págs. 56-57.

La Ley del Seguro Social establece la finalidad de la seguridad social, al señalar en su artículo 2º. que: ²⁴

“La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.”

El artículo 3º de la misma ley señala un aspecto importante de la política social del Estado, al referir que la ejecución de la seguridad social está a cargo de entidades o dependencias públicas, ya sean federales o locales y de organismos descentralizados conforme a lo que establezca la ley del IMSS, así como otros ordenamientos en la materia.

Para cumplir con tal propósito, el seguro social que establece la Ley, comprende los regímenes: el obligatorio y el voluntario: El primero cuenta con cinco ramos de seguro que se financian con las cuotas provenientes de los patrones, los trabajadores y el Estado; estos son: Enfermedades y maternidad; Riesgos de trabajo; Invalidez y vida; Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y, Guarderías y prestaciones sociales.

El régimen voluntario, se establece mediante convenio, entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y los trabajadores de industrias familiares y los independientes como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados, los trabajadores domésticos, los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios; los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio y los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la federación, entidades federativas y municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social. Para este Régimen se contempla el seguro de salud para la familia.

²⁴ Se toma como referencia la Ley expedida en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995, en vigor a partir del 1 de enero de 1997.

La política económica durante la década de los 50s, en sus líneas generales plantea una industrialización inducida por el Estado, la modernización de su administración pública y una sociedad cada vez más demandante de servicios sociales. Sin embargo, los asuntos relacionados con los trabajadores que requería la política de industrialización, se desenvuelve de manera lenta al sufrir un proceso de burocratización con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; dependencia que aparece como el gran actor en la solución de controversias obrero-patronales y eje rector de la política de masas.

El movimiento obrero, por su parte aprovecha la política de masas emprendida por el Estado al demandar prestaciones sociales que no sólo consistieron en aquellas que referían la relación directa con el trabajador; sino que avanzaron en demandas donde se incluían beneficios dentro de los mismos centros de trabajo y en los que tenían que ver con el bienestar de las familias.

“Otra forma de relación burocrática con los obreros fue la conducción de las demandas de vivienda, salud, y seguridad a través de organismos creados específicamente para tales fines, incluso no fue, ni es raro ver que las empresas interiormente cuentan con servicios de este tipo. Esto se puede observar en el contenido de los informes presidenciales en los que cada vez con más frecuencia se habló de los “logros” alcanzados por el gobierno para poner al servicio de los obreros hospitales, escuelas, centros deportivos, instalaciones sindicales, etcétera, que aunque no fueran muchos eran sacados a la luz pública con toda la resonancia posible para justificar así las reformas sociales y un trato burocratizado con los trabajadores. Se explicaba la aparición de numerosas instituciones por el hecho de cumplir con los compromisos populares adquiridos; aunque tales instituciones mas que servir al proletariado servían para acrecentar la ya de por si dilatada red burocrática.”²⁵

En los años sesenta, las agencias internacionales de desarrollo (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional) al reubicarse en el escenario mundial, incorporan a sus ideologías y a sus prácticas una visión diferente, tanto de los problemas sociales como de las políticas más aptas para enfrentarlos. Estos organismos influyeron para organizar las agendas

²⁵ Fernández Santillán, José, **Política y administración** ... pág. 70.

de los gobiernos en materia social; es decir, para que el Estado enfrentara la cuestión social, con apoyo o sin apoyo financiero del exterior. Las reformas en materia fiscal y del gasto público eran condición necesaria para que el Estado contara con los recursos necesarios para financiar los proyectos en materia de salud, seguridad social, educación y vivienda. Dichas reformas, sin embargo, se focalizaron a los sectores asalariados y a los centros urbanos. Para ese entonces, la creciente actividad económica del Estado dio pauta para que se ampliaran sus instituciones y consecuentemente se convirtiera en un empleador masivo, con las demandas de seguridad social de sus propios trabajadores.

“...la política de seguridad social en el año de 1959 se refuerza sensiblemente al crearse el Instituto de Seguridad social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el cual cumplió un doble propósito: Llevar la seguridad social a los burócratas y contar con su apoyo político.”²⁶

El 30 de diciembre de 1959, se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en la que se contempla el otorgamiento de prestaciones relativas a la salud, pensiones, así como prestaciones sociales, culturales y económicas, extendiendo estos beneficios a los familiares de los trabajadores y pensionistas.

En la década conocida como del desarrollo compartido (años 70s.), se desencadena una reacción muy importante hacia el aspecto social y al formalismo de la planeación en general. En el ámbito de la acción gubernamental, prevaleció la agenda establecida por las agencias internacionales para hacer frente a los problemas sociales. Al efecto, en el caso de la relación con la clase trabajadora, el gobierno crea instituciones para atender las demandas de vivienda, adquisición de bienes a bajo costo y la protección al consumo, creándose instituciones como el

²⁶ Op. cit. págs. 100-101. José Fernández Santillán, señala que: “El origen del ISSSTE se encuentra en la antigua Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro. Sin embargo, en esta Dirección no se prestaban servicios de salud, propiamente dicho, sino servicios de auxilio económico. Nace el ISSSTE con la intención de proteger a los trabajadores públicos, que hasta entonces no contaban con una institución de seguridad social...”

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT); El Fondo Nacional de Fomento y Garantía al Consumo de los Trabajadores (FONACOT) y El Instituto Nacional del Consumidor (antecedente de la actual PROFECO).

A partir de los años ochenta, se produce en todo el mundo un cambio notable en la percepción de la función del Estado en el desarrollo económico; los países se orientaron a favor de políticas que buscan la función reducida del sector público y una mayor participación del sector privado. La cuestión entonces se centra en cuál será la función apropiada del Estado en la economía; es decir de un liberalismo casi puro, a un Estado promotor de estrategias para el desarrollo e impulsadas por el sector privado.

Se requiere entonces, un sector público más reducido, especializado y eficaz como respaldo de un sector privado vigoroso. Sin embargo, esta situación no inhibe la función social del Estado, pues a partir de entonces busca promover y garantizar los servicios de salud a toda la población, realizando modificaciones al artículo 4º Constitucional y reformando la Ley General de Salud.

2.3. La seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado.

La seguridad social de los trabajadores del servicio civil adscritos a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como a los pensionados y familiares derechohabientes de éstos, es proporcionada por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Y, la nueva Ley (reformada en 2007) establece -en su primer artículo, fracción I- que su ámbito de aplicación lo comprende la Presidencia de la República y las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, incluyendo al

propio Instituto. En el ámbito de las entidades federativas y de los municipios, lo establecen las fracciones VII y VIII, en las cuales se señala lo siguiente:²⁷

“VII. El Gobierno del Distrito Federal, sus órganos político administrativos, sus órganos autónomos, sus Dependencias y Entidades, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, incluyendo sus diputados, y el órgano judicial del Distrito Federal, incluyendo magistrados, jueces y miembros del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, conforme a su normatividad específica y con base en los convenios que celebren con el Instituto;”

“VIII. Los gobiernos de las demás Entidades Federativas de la República, los poderes legislativos y judiciales locales, las administraciones públicas municipales, y sus trabajadores, en aquellos casos en que se celebren convenios con el Instituto en los términos de esta ley.”

También es del ámbito de aplicación de la nueva ley del ISSSTE: *“Ambas Cámaras del Congreso de la Unión, incluidos los diputados y senadores, así como los Trabajadores de las Entidades de Fiscalización Superior de la Federación; (fracción II del art. 1); El Poder Judicial de la Federación, incluido a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados y jueces, así como consejeros del Consejo de la Judicatura Federal; (fracción III); La Procuraduría General de la República; (fracción IV); Los órganos jurisdiccionales autónomos; (fracción V); y , Los órganos con autonomía por disposición constitucional; (fracción VI).*

Respecto a los militares y los miembros de los cuerpos de seguridad pública, la Constitución no precisa en cuanto a los derechos de éstos. El artículo 123, en su apartado B, fracción XIII, dispone: *“Los militares, marinos y los miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes. El Estado proporcionará a los miembros en activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso j) de la*

²⁷ Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, art. 1º.

fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.”²⁸

Con base en lo anterior, el 26 de diciembre de 1955 se expide el Decreto para constituir la Dirección de Pensiones Militares y el 30 de diciembre del mismo año se expide la Ley de Retiros y Pensiones Militares, la cual se mantuvo vigente hasta el 30 diciembre de 1961, cuando se promulga la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas. La Ley vigente (29 de agosto de 1976) contiene entre otros importantes títulos, el relativo (Titulo Primero) a la organización y funcionamiento del Instituto de la Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM).²⁹

Para el caso de los miembros de los cuerpos de seguridad pública, al establecer la Constitución que éstos se regirán por sus propias leyes, no existe una disposición o normativa que señale las líneas generales sobre las cuáles se deberá organizar la seguridad social de estos trabajadores; por lo que cada entidad federativa o municipio atiende este asunto en el ámbito de su competencia de distintas formas; por ejemplo, con las creación de cajas de previsión social, como ocurre en el caso del Distrito Federal.

2.4 La seguridad social en la administración pública estatal.

Actualmente, 29 estados de la República cuentan con alguna ley o normatividad específica para otorgar cobertura de seguridad social a los trabajadores al servicio de sus administraciones públicas estatales o municipales, a través de organismos públicos descentralizados, tales como institutos estatales o municipales de seguridad social o direcciones de pensiones. Algunos estados tienen establecidos

²⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 123.

²⁹ Briceño Ruiz, Alberto, **Derecho mexicano de ...** pág 350.

convenios con el ISSSTE para incorporar de manera parcial o total al régimen obligatorio a sus trabajadores y derechohabientes.

Para el Distrito Federal y los estados de Chiapas y Morelos no existe alguna ley relacionada con la seguridad social para los trabajadores al servicio de sus administraciones públicas. Los sistemas estatales de seguridad social agrupan a poco más de 1.4 millones de derechohabientes, equivalentes a 2.4% del total de beneficiarios de seguridad social en México.³⁰

En el caso de Chiapas, existe un Decreto por el que se autoriza a los organismos públicos descentralizados de la administración pública estatal, a celebrar con el IMSS, convenios para incorporar a sus trabajadores de confianza a los servicios de salud.

³⁰ Para el año 2002, el INEGI calculó que la población beneficiaria de seguridad social en el país, ascendía a 59 millones 294 mil 671 derechohabientes. Fuente INEGI <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=msoc01&c=1879>

3. Las cajas de previsión social en la administración pública del Gobierno del Distrito Federal.

Las cajas de previsión social, son organizaciones encargadas de operar recursos provenientes de la recolección de cotizaciones o aportaciones en dinero que realizan los trabajadores activos y sus empleadores, con base en una normatividad establecida, con el fin de pagar los beneficios que otorgan dichos organismos, relacionados con el pago de pensiones para la vejez, incapacidad y muerte; así como el otorgamiento de subsidios por enfermedad, servicios de salud y servicios sociales.

El monto de las aportaciones de los trabajadores y de sus empleadores se establece en el instrumento de creación o en las reglas de operación del organismo. De la obligatoriedad en el cumplimiento de estas normas o reglas establecidas, depende el éxito del financiamiento que requiere el organismo y, por supuesto su fracaso se relaciona en primer orden con dichas aportaciones.

La administración de los recursos que realizan estas cajas de previsión social, tiene como fin: garantizar los beneficios que ofrece el organismo a su población beneficiaria, en atención al documento legal que le da origen.

En la actualidad existen en México cajas de previsión social en las administraciones públicas del Distrito Federal y del estado de Guerrero. La primera de ellas se creó por iniciativa de Ley en 1941. No obstante que el constituyente de 1917 hacía referencia a las cajas de seguros populares,³¹ el desarrollo de estos organismos no progresó, al institucionalizarse la seguridad social con la creación

³¹ En Chile y Colombia, se desarrollaron ampliamente las cajas de previsión social, la cuales crecieron en número y especialización y, no obstante su atomización, llegaron a constituirse como modelos para el desarrollo de esquemas de seguridad social en el mundo. Por ejemplo, en Chile la legislación de los seguros sociales datan de 1916, para el caso de los accidentes de trabajo; en 1924 para el caso de enfermedad y maternidad. En Colombia, la legislación data de 1915 para accidentes de trabajo; 1938 para enfermedad y maternidad y, en 1946 se establece e institucionaliza el seguro social. En Benjamín González Roaro, **La seguridad social en** Cuadro 1.1 Primeras leyes, págs. 20-22.

del IMSS y el ISSTE, como las instituciones que agruparían y responderían con mayor amplitud a las expectativas de los trabajadores de los sectores privado y público, respectivamente.

3.1 Características generales de las cajas de previsión social.

Las cajas de previsión social del Distrito Federal,³² tienen como característica común, que incorporan exclusivamente a trabajadores que realizan funciones similares. Tal es el caso de los trabajadores a lista de raya adscritos al gobierno del Distrito Federal, así como los miembros de los cuerpos de seguridad pública que realizan labores de policía, y que por disposición constitucional señalada artículo 123, apartado B, fracción XIII, se regirán por sus propias leyes.

Las características de estas cajas de previsión social son las siguientes:

- **La creación de cajas de previsión social, buscan atender una obligación.-** La relación laboral conlleva siempre a la necesidad, de parte del empleador, que en este caso es un órgano de la administración pública estatal, de atender las obligaciones que la legislación vigente establece en materia de trabajo y seguridad social. Asimismo permiten resolver problemáticas específicas de estos sectores de trabajadores que no se encuentran incorporados a los esquemas de seguridad social institucionales.
- **Forman parte de la administración pública estatal.-** Motivo por el cual se sujetan a las disposiciones legales, normativas, reglamentarias, de planeación, presupuestación, control y evaluación como cualquier órgano

³² En el estado de Guerrero, se encuentra en operación la “Caja de Previsión de los Agentes del Ministerio Público, Peritos, Agentes de la Policía Judicial, Agentes de la Policía Preventiva, Custodios y Defensores de Oficio del Estado de Guerrero” Ley publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del estado de Guerrero el 6 de diciembre de 1988.

que depende de la administración pública local; pero al mismo tiempo, cumplen con las disposiciones federales de observancia general en materia laboral. Además, llevan un sistema de contabilidad formal, cuyos estados financieros son auditados anualmente.

- **Son organismos descentralizados de la administración pública paraestatal.**- Tienen esta característica porque son creados por Ley del Congreso de la Unión o por decreto del poder ejecutivo de la entidad federativa, con personalidad jurídica y patrimonio propios; cuentan con derechos y obligaciones para actuar por cuenta propia. Su patrimonio se constituye con fondos y bienes que provienen tanto de recursos propios como de la administración pública local. Su objeto y fin es la obtención y aplicación de recursos para la previsión y la seguridad social del personal incorporado a dichos organismos, el cual desempeña funciones de servicio público. Los ingresos se integran por los siguientes conceptos:
 - i) Cuotas que se descuentan a los trabajadores y aportaciones de la corporación o entidad a la cual están adscritos.
 - ii) Aportaciones que provienen del presupuesto de la administración pública estatal o local;
 - iii) Ingresos por intereses de inversiones en valores e intereses de préstamos y créditos hipotecarios así como beneficios y productos diversos.

Además, sus bienes y recursos son inembargables y por la solvencia de que disponen no están obligados a constituir depósitos o fianzas legales.

- **La organización y autoridad se basa en un órgano de gobierno.**- En el artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se establece la manera como se integran los órganos de gobierno de los organismos descentralizados, el cual tendrá no menos de 5 ni más

de 15 miembros propietarios y de sus respectivos suplentes. Se compone básicamente por: un presidente; los consejeros y representantes que establezca la ley o decreto de creación; el titular del propio organismo desconcentrado (La Caja) y, un secretario. El Órgano de Gobierno cuenta con facultades y obligaciones de aprobación y verificación, cuyo propósito es garantizar la eficiente administración y operación del organismo.

3.2 Cajas de previsión social en el Distrito Federal.

En la administración pública del Distrito Federal, las cajas de previsión social que actualmente se encuentran en operación son:

- Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal (CAPREPOL).³³
- Caja de Previsión para los Trabajadores de Lista de Raya del Distrito Federal (CAPTRALIR).
- Caja de Previsión de la Policía Auxiliar del Distrito Federal (CAPREPA).³⁴

La Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal (CAPREPOL), se crea por Ley del Poder Ejecutivo Federal el 31 de diciembre de 1941, y se reforma en enero de 1986, su ámbito de aplicación es el personal de línea que integra la policía preventiva del Distrito Federal, exceptuando al personal civil que preste sus servicios en la Corporación. Las prestaciones y servicios que se otorgan incluyen los seguros de retiro (pensiones); pago por defunción; ayuda para gastos

³³ La *policía preventiva* cuenta con diferentes áreas de actuación, tales como: Unidades de Protección Ciudadana (UPC), Policía Sectorial, Policía Metropolitana y Agrupamientos (Transporte, Femenil, Montada, ERUM y Granaderos), cada una de estas áreas tiene funciones específicas orientadas todas ellas a combatir la inseguridad y protección ciudadana.

³⁴ La *policía auxiliar* presta servicios de protección y vigilancia personal y patrimonial a empresas públicas y privadas (intramuros, extramuros, custodios, escoltas, centrales de radio y monitoreo, eventos masivos, patrullaje y apoyo a la ciudadanía. Los servicios que presta, están sujetos a la retribución económica con base al pago de la contraprestación que al efecto se determina anualmente y se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal

funerarios; indemnización por retiro; préstamos (incluye el hipotecario); servicios sociales culturales y deportivos; servicios médicos y, seguro por riesgo de trabajo.³⁵ Respecto a los servicios médicos, el artículo 46 de la Ley de creación de esta Caja establece que:

“Los servicios médicos que reciban los elementos, pensionistas y familiares derechohabientes serán prestados por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de conformidad con los convenios establecidos y los que en el futuro se celebren con el propio Instituto.

En cuanto a los requisitos y condiciones relativos a la conservación de derechos de los servicios médicos, se observará lo que para este efecto dispone la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.”³⁶

Cabe agregar que en el Artículo 4o del Reglamento de la Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal se establece que este organismo presta sus servicios a las siguientes corporaciones:

- los elementos de la policía preventiva;
- El H. Cuerpo de Bomberos;
- Los elementos de la policía bancaria e industrial y,
- Las demás corporaciones que en lo futuro queden incorporadas a los beneficios que otorgan la Ley y este Reglamento.

Con esta medida se observa que el gobierno del Distrito Federal realiza esfuerzos por incorporar a la seguridad social a los cuerpos de policía y sectores afines a esta actividad a un esquema institucional. Sin embargo, quedaron excluidos los elementos de la policía auxiliar del Distrito Federal.

En 1961 se crea la Caja de Previsión para los Trabajadores de Lista de Raya del Distrito Federal (CAPTRALIR), para dar respuesta a los trabajadores a Lista de

³⁵ Estas prestaciones y servicios son otorgadas también por la misma caja a la Policía Bancaria e Industrial, mientras que el seguro de salud, lo otorga de manera directa ésta corporación.

³⁶ Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal, artículo 46.

Raya del Distrito Federal que no disponían de un esquema de seguridad social que les ofreciera prestaciones económicas y sociales. Estos trabajadores no se contemplaron en la Ley de Pensiones Civiles de 1947, ni en la posterior Ley del ISSSTE de 1959.

Actualmente, el objeto de este organismo es:

- Proporcionar a los trabajadores a lista de raya en activo, a los pensionados, jubilados y a sus familiares derechohabientes, así como a empleados del propio organismo, las prestaciones y servicios establecidos en su reglamento y marco normativo, y
- Administrar de manera eficiente los recursos financieros derivados de las aportaciones hechas por el Gobierno del Distrito Federal y por los propios trabajadores a lista de raya, así como de empleados del propio organismo.

En el año 2000 se crea la Caja de Previsión de la Policía Auxiliar del Distrito Federal (CAPREPA), para satisfacer las necesidades de orden material, social, cultural y recreativo de los elementos que conforman la policía auxiliar y sus beneficiarios

4. La previsión social y subrogación de servicios en la Caja de Previsión de la Policía Auxiliar del Distrito Federal.

4.1 Antecedentes de la policía auxiliar.

La corporación de la policía auxiliar tiene sus orígenes alrededor de 1920, cuando se forman diversos destacamentos de “*policía*”, para prestar servicios de vigilancia en comercios y en casas particulares de colonias céntricas del Distrito Federal. Dichos destacamentos se integraron, fundamentalmente con elementos del ejército, que al término de la Revolución, sin empleo, buscan nuevas formas de trabajo para obtener ingresos.

En el Decreto Presidencial del 21 de febrero de 1941 (Diario Oficial del 13 de marzo del mismo año) se crea formalmente la Policía Auxiliar del Distrito Federal, con lo cual se le otorga un estatus que le da presencia como corporación de seguridad pública.

El 6 de julio de 1984 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto Presidencial que promulga el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, en cuyo artículo 13, se establece que la *Policía Auxiliar* forma parte de la Policía del Distrito Federal.

En la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal³⁷ se especifica en la Fracción II del Artículo 5º, que la Policía Auxiliar, al igual que la Policía Bancaria e Industrial son complementarias de la Policía del Distrito Federal; y en el Artículo 6º, determina que desempeñará sus funciones bajo el mando y dirección de la Secretaría de Protección y Vialidad (actualmente Secretaría de Seguridad Pública).

³⁷ Diario Oficial de la Federación del 19 de junio de 1993.

Desde los años de su formación como cuerpo de seguridad pública y durante aquellos en que se le otorga el reconocimiento como policía complementaria o de apoyo a la policía preventiva del Distrito Federal, los integrantes de la policía auxiliar no fueron incorporados a los servicios de seguridad social institucionales (IMSS o ISSSTE), ni a la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal; sin embargo, algunas prestaciones y servicios las otorgó directamente la corporación, a través de una Asociación Civil denominada "*Asociación de Miembros de la Policía Auxiliar, A.C.*", consistentes principalmente en: seguro de vida; pensión por incapacidad total permanente en actos de servicios; jubilación; gastos de defunción; servicio médico integral y, préstamos del fondo de ahorro.

Pero, la existencia de una Asociación Civil encargada de administrar recursos para la seguridad social de los trabajadores de un organismo de la administración pública del Distrito Federal, representaba una relación compleja, por las siguientes razones:

- i) porque la estructura jurídica que soportaba la dependencia y/o coordinación entre la policía auxiliar y la asociación civil no estaba suficientemente clara y carecía de una normatividad que le diera sustento;
- ii) la relación orgánica-administrativa, era difusa e insuficiente, pues existían amplios tramos de control sin seguimiento alguno y,
- iii) derivado de lo anterior, la supervisión y evaluación eran inexistentes.

Los servicios de salud se proporcionaban en clínicas y hospitales contratados por la corporación; pero ni los servicios otorgados ni la contratación de las empresas encargadas de proporcionarlos, respondían a una regulación específica por parte de la administración pública del Distrito Federal. Lo anterior, debido -en parte- porque quien realizaba la contratación era una Asociación Civil y no un órgano de la administración pública y porque la relación existente entre la Asociación Civil, los mandos de la policía auxiliar y los particulares encargados de dar el servicio contratado, no se sujetaba a reglas de transparencia, ni a la rendición de cuentas.

Aunque la Asociación Civil no contaba con un cuerpo normativo institucional, expedido y regulado por los órganos competentes de la administración pública del Distrito Federal, los procedimientos para cubrir las prestaciones que otorgaban, tenían como marco de referencia los utilizados por la Caja de Previsión de la Policía Preventiva.

Sin embargo, la Asociación Civil no tenía la obligación de informar a la administración pública del Distrito Federal, sobre el origen y destino de sus recursos, ni sobre sus compromisos, resultados y avances obtenidos. Tampoco se establecía la obligatoriedad de que esta organización civil garantizara el pago de pensiones al personal de la policía auxiliar, pues no se tiene evidencia de la existencia de un ordenamiento jurídico que lo dispusiera. Esta situación se comprueba en el reducido número de pensiones que se otorgaban, ya que en toda la existencia de la corporación (alrededor de 59 años) solo se pagó hasta el año 2002 a 129 pensionados, con un importe de un salario mínimo mensual, cada uno.

Hasta antes del año 2000, la policía auxiliar representó para la administración pública del Distrito Federal, una dificultad para garantizar la transparencia de los ingresos por los servicios que presta, ya que éstos no eran ingresados a la tesorería del Distrito Federal, por el hecho de que los cobros por servicios los realizaban de manera directa los comandantes de la corporación, desconociéndose, por tanto, el monto y destino de esos recursos. En esa misma situación se encontraban los recursos que se destinaban a la seguridad social y que la Asociación Civil mencionada era la encargada de recibirlos y aplicarlos a la seguridad social de los elementos.

Por tal motivo el gobierno de la Ciudad de México dispuso, que la Policía Auxiliar dependiera de la Secretaría de Seguridad Pública y que los ingresos que se generan por los servicios que presta fueran administrados por la Tesorería del Distrito Federal, con el fin de cubrir los sueldos y las prestaciones legales a los trabajadores. Para el otorgamiento de estas últimas, se crea un organismo para

atender y asegurar el derecho a la seguridad social de los miembros de la Policía Auxiliar.

4.2 Creación de la Caja de Previsión de la Policía Auxiliar del Distrito Federal (CAPREPA).

La CAPREPA surge formalmente con la publicación del *“Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado de la administración pública del Distrito Federal, denominado Caja de Previsión de la Policía Auxiliar del Distrito Federal”*³⁸ y entra en operación el 1 de enero del 2002.

La creación de este organismo se fundamenta en el artículo 123, apartado "B" fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, está sectorizada a la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal,³⁹ y *“...tendrá por objeto satisfacer las necesidades del orden material, social, cultural recreativo de los elementos que la conforman y de sus legítimos beneficiarios en los términos y condiciones previstos en el plan de previsión social que al efecto se elabore por este organismo público, con la participación legítima de quienes representen a los integrantes de la Policía Auxiliar del Distrito Federal.”*⁴⁰

El patrimonio de la Caja, de acuerdo al decreto de creación, se integra por los ingresos que transfiera la Policía Auxiliar, por concepto de aportaciones y cuotas de los elementos activos de la corporación, en los términos que establecen las Reglas de Operación; los bienes muebles e inmuebles que se le entreguen o transfieran en propiedad, así como los recursos financieros que se le asignen; los

³⁸ Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado de la administración pública del Distrito Federal, denominado Caja de Previsión de la Policía Auxiliar del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de mayo de 2000.

³⁹ Al momento de su creación, dicho organismo se encontraba sectorizado a la Secretaría de Seguridad Pública pero se reformó por Decreto, publicado el 18 de octubre de 2007 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, pasando dicha sectorización a la Oficialía Mayor.

⁴⁰ Op. cit. Artículo Segundo.

recursos que anualmente se le asignen en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, y los demás bienes, derechos y recursos que por cualquier otro título legal adquiriera.⁴¹

En el Bando número 16, de fecha 28 de diciembre del 2000 el Gobierno del Distrito Federal, informa que asume “...*totalmente la administración de la Policía Auxiliar para llevar a cabo una reforma que permita sanear, transparentar y poner orden en esta corporación.*”⁴²

Lo anterior, señala dicho bando, porque una Asociación Civil “...*ha administrado los recursos destinados a las prestaciones y seguridad social de los elementos de la Policía Auxiliar, lo que ha dado lugar a que no sea transparente el destino de los recursos recaudados por los servicios que presta la Policía Auxiliar, que ascienden a poco más de 4 mil millones de pesos para 2001.*”⁴³

Con esta decisión, el Gobierno del Distrito Federal, fortalece la operación de la Caja de Previsión de la Policía Auxiliar del Distrito Federal (CAPREPA) que apenas en mayo del mismo año había sido creada; dejando con ello libre al sujeto social por el cual tiene sentido dicho organismo. Al mismo tiempo, se desplaza a la Asociación Civil que hasta entonces era la encargada de administrar los recursos destinados a la seguridad social y la prestación de los servicios.

La creación de la CAPREPA, afectó los intereses de los Comandantes de la Corporación de la Policía Auxiliar, que agrupados dirigían la Asociación Civil, la cual durante su existencia adquirió en propiedad diversos bienes muebles e inmuebles que a la fecha están en situación incierta y en litigio con la Caja.

⁴¹ Op. cit. Artículo Cuarto.

⁴² Bando número 16. El gobierno del Distrito Federal asume totalmente la administración de la policía auxiliar para transparentar sus ingresos y gastos, 28 de diciembre de 2000.

⁴³ Idem.

Durante el periodo de junio de 2000 a diciembre del 2001, las autoridades responsables de instrumentar el decreto de creación de la CAPREPA orientaron su actuación a establecer el marco legal de operación de la Caja destacando la elaboración, aprobación (por parte del Órgano de Gobierno) y publicación de los siguientes documentos: ⁴⁴

- Plan de Previsión Social de los miembros de la Policía Auxiliar del Distrito Federal;
- Estatuto Orgánico de la Caja de Previsión de la Policía Auxiliar del Distrito Federal y,
- Reglas de Operación del Plan de Previsión Social.

Además de las actividades relacionadas con la operación de la CAPREPA, el organismo ha realizado diversas gestiones para la incorporación de sus trabajadores administrativos a la seguridad social en el ISSSTE; sin embargo, para dicha incorporación *“...el ISSSTE solicita, entre otros requisitos la publicación de un decreto en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, mediante el cual la Asamblea Legislativa autorizara al Jefe de Gobierno del Distrito Federal a constituirse en garante solidario de la Caja de Previsión dando en garantía las participaciones del Distrito Federal en impuestos federales en los términos y condiciones establecidas por la ley federal en la materia.”* ⁴⁵ Lo anterior no se ha cumplido, porque resulta difícil que se disponga -para un sólo sector o rubro de atención de la administración pública del Distrito Federal- las participaciones en impuestos federales.

Lo anterior, se encuentra directamente relacionada con el hecho de que en el decreto de creación de la CAPREPA no se establece quien deberá proporcionar

⁴⁴ Estos documentos fueron analizados y aprobados por el Órgano de Gobierno en la segunda sesión extraordinaria del 2 de mayo del 2001, y publicados el 25 de octubre de 2001, en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal.

⁴⁵ Informe de Cuenta Pública de la Caja de Previsión de la Policía Auxiliar del Distrito Federal, 2006. Explicación a la evolución presupuestal por capítulo del gasto, pág. 6.

los servicios de seguridad social a estos servidores públicos, ya que los servicios que presta la Caja son única y exclusivamente para los miembros de la corporación con funciones de policía, y no podrían ser incorporados a ésta, a menos de que se modifique el decreto de creación.

El artículo quinto del Decreto de Creación señala que la CAPREPA contará con dos órganos, uno de gobierno y otro de vigilancia.⁴⁶ El primero está integrado por los titulares de las siguientes dependencias de la administración pública del Distrito Federal: Oficialía Mayor (quien funge como Presidente); Secretaría de Gobierno; Secretaría de Finanzas; Secretaría de Seguridad Pública; Secretaría de Salud; Secretaría de Desarrollo Social; Instituto de la Mujer del Distrito Federal; Además, de Cinco elementos de la Policía Auxiliar del Distrito Federal (al menos una mujer) y dos ciudadanos designados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El Órgano de Vigilancia está integrado por un comisario público y un suplente, designado por la Contraloría General del Distrito Federal.

Para formalizar la operación de la CAPREPA, el Estatuto Orgánico establece las normas y lineamientos a los que se sujeta su operación; las características de la administración y, la estructura orgánica. Además, se indican las facultades, atribuciones y obligaciones de los órganos administrativos, de gobierno y vigilancia para cumplir con el objeto para la cual fue creada. El organismo también cuenta *“...con las atribuciones generales previstas para las Entidades Paraestatales, en la Ley y Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, así como las específicas otorgadas por el Decreto de Creación.”*⁴⁷

Las facultades sustantivas de la CAPREPA son:⁴⁸

I. Otorgar las pensiones y demás prestaciones que establecen las Reglas de Operación.

II. Determinar y cobrar los importes de las aportaciones.

⁴⁶ Decreto por el que se crea la CAPREPA, artículo quinto.

⁴⁷ Estatuto Orgánico de la Caja de Previsión de la Policía Auxiliar del Distrito Federal, Artículo 3.

⁴⁸ Op. cit. Artículo 4.

III. Invertir los fondos y reservas en acuerdo con el Órgano de Gobierno.

IV. Administrar su patrimonio.

V. Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de sus fines, de conformidad con los lineamientos que marca la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal.

VI. Establecer la estructura y funcionamiento de sus unidades administrativas, y

VII. Las demás que le confieran las leyes y los reglamentos.

4.3 Demandas y necesidades de seguridad social de la policía auxiliar del Distrito Federal.

El *Plan de Previsión Social de los Miembros de la Policía Auxiliar del Distrito Federal* es el documento rector que recoge las demandas y necesidades, que en materia de previsión y seguridad social, exponen los integrantes de la policía auxiliar del Distrito Federal. Se establecen también, los objetivos, políticas, estrategias generales, los programas y proyectos prioritarios a partir de los cuales se centra la operación de la CAPREPA.

La problemática detectada, a partir de la cual se elabora el referido Plan de Previsión Social, se basó en las condiciones que presentaba la policía auxiliar hasta antes del año 2000, entre las que se destacan las siguientes:

- Para el año 2000 la plantilla de personal de la policía auxiliar atendida en el servicio médico ascendía a 40,782 personas, así como a 163,235 derechohabientes.
- Las consultas médicas se proporcionaban a través de servicios médicos particulares subrogados, los cuales constaban de una Torre Médica y dos clínicas periféricas, mismas que no lograban satisfacer plenamente las necesidades de los demandantes.
- Las prestaciones de carácter económico, se limitaban al otorgamiento de préstamos a través del fondo de ahorro de los propios elementos y oscilaban entre los 1000 y 8000 pesos, con una tasa de interés mensual del 1%. Estos préstamos debían ser liquidados por los policías al finalizar el

año, toda vez que los recursos del Fondo y los intereses generados se entregaban en ese periodo a los elementos.

- El otorgamiento de pensiones para ese año sumaba 129, y en general el importe por pensión ascendía a un salario mínimo mensual. El pago por defunción se realizaba por un importe de 3,306 pesos y el pago de seguro de vida lo efectuaba la Corporación. Una vez liquidados estos pagos la relación entre la Corporación y los derechohabientes de los elementos fallecidos quedaba totalmente finiquitada, no otorgándose pensión por viudez u orfandad.
- En cuanto a las prestaciones de carácter cultural y recreativo, únicamente se otorgaban algunas como: asistencia a obras de teatro, exposiciones, paseos a centros vacacionales, pases para funciones de cine y organización de torneos deportivos.

Para superar la problemática detectada y para responder a las demandas de los miembros de la policía auxiliar, el Plan de Previsión establece los programas que directamente se relacionan con los seguros que opera el organismo, los cuales consisten en:⁴⁹

- Protección a la Salud;
- Sistema Integral de Crédito;
- Prestaciones Sociales (aquí se incluyen las pensiones y jubilaciones);
- Prestaciones Culturales y Recreativas y,
- Proyecto Prioritario de Atención a la Mujer.

Para cumplir el Plan de Previsión Social, se definieron las Reglas para su operación las cuales tienen por objeto, “...establecer las normas y procedimientos

⁴⁹ Plan de Previsión Social de los Miembros de la Policía Auxiliar del Distrito Federal, Apartado núm. 7.

para las funciones y otorgamiento de los servicios y prestaciones a favor de los integrantes de la Policía Auxiliar del Distrito Federal.” ⁵⁰

Estas Reglas de Operación se inspiran en los aspectos sustantivos que en materia de seguridad social están contenidos en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), a fin de concretar la dimensión y características de un organismo público joven, con recursos escasos, sin vicios administrativos y sindicales, pero que tiene el compromiso de asegurar la prestación de servicios sociales básicos a los elementos en activo, los pensionados, jubilados y sus beneficiarios derechohabientes.

En términos generales su contenido se refiere a la relación entre la CAPREPA y la Dirección General de la Policía Auxiliar del Distrito Federal y entre CAPREPA y los elementos de la policía auxiliar. En el primer caso, en lo relativo a mantener la plantilla de derechohabientes actualizada, así como los descuentos que tengan que realizarse a los elementos de la policía auxiliar por concepto de aportaciones destinadas a la seguridad social y, con los segundos, en atención a los requisitos que se deben cubrir para que puedan acceder a los diversos servicios sociales y prestaciones de carácter económico.

Las prestaciones y servicios que se contemplan en las Reglas de Operación y que se establecen a favor de los elementos de la Policía Auxiliar del Distrito Federal, son las siguientes: ⁵¹

I.- Pensión por Jubilación;

II.-Pensión de Retiro por Edad y Tiempo de Servicios;

III.- Pensión por Invalidez;

IV.- Pensión por Viudez y Orfandad

V.- Pensión por Cesantía en Edad Avanzada;

⁵⁰ Reglas de Operación del Plan de Previsión Social de los Miembros de la Policía Auxiliar del Distrito Federal. Artículo 1, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 25 de octubre de 2001.

⁵¹ Op. cit. Artículo 18.

- VI.- *Pago Único por Defunción;*
- VII.- *Ayuda para Gastos Funerarios;*
- VIII.- *Indemnización por Retiro Voluntario;*
- IX.- *Préstamos a corto o Mediano Plazo;*
- X.- *Préstamo Hipotecario;*
- XI.- *Servicios Sociales, Culturales y Deportivos;*
- XII.- *Servicios Médicos y*
- XIII.- *Seguro por Riesgo de Trabajo.*

Cada una de estas prestaciones y servicios, además de señalar cómo se adquieren y cómo se pierden, también observan los principios jurídicos básicos sobre las personas y la familia que se contienen en el Código Civil; sobre todo para el caso de acceder y ser beneficiarios a los seguros relacionados con las pensiones, pago por defunción, ayuda para gastos funerarios y servicios médicos.

Desde marzo de 2008, está vigente la “*Guía de Prestaciones y Servicios*” de la CAPREPA, la cual tiene como propósito dar a conocer la información indispensable sobre las prestaciones y servicios que se otorgan a los policías auxiliares en servicio, así como a los pensionados, jubilados y sus derechohabientes.

En este documento se precisa por cada tipo de pensión, los requisitos concretos que debe cumplir el solicitante del servicio, indicando el tiempo estimado para la conclusión del trámite. También se incluyen los trámites relacionados con: i) Pago de indemnización por retiro voluntario; ii) Ayuda para gastos funerarios y, iii) Pago único por defunción. Aunque propiamente no es un trámite en sí, la Guía informa sobre las prestaciones sociales, culturales y recreativas que otorga la CAPREPA.⁵²

⁵² Guía de Prestaciones y Servicios de la Caja de Previsión de la Policía Auxiliar del Distrito Federal. Marzo de 2008.

4.4 Evolución del Presupuesto de la Caja de Previsión de la Policía Auxiliar del Distrito Federal (CAPREPA).

Desde el inicio de sus actividades -1 de enero del 2002- la CAPREPA enfrenta problemas financieros para su operación; debido a que la asignación presupuestal inicial se basó en el presupuesto ejercido durante el 2001; es decir, cuando todavía la Corporación (a través de la Asociación Civil) proporcionaba las prestaciones y servicios, las cuales resultaban limitadas en comparación con las que, con base a lo que se establece en las Reglas de Operación del Plan de Previsión de los Miembros de la Policía Auxiliar, debe proporcionar la CAPREPA.

Actualmente, su patrimonio se conforma únicamente con los recursos que recibe a través del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, pues a la fecha no recibe de los montos de las aportaciones de los trabajadores por concepto de seguridad social (que representan el 8% sobre el sueldo, más riesgo, despensa y compensaciones que reciban los elementos por el desempeño de sus funciones, en sus diferentes niveles) ni las que debe proporcionar la Dirección General de la Policía Auxiliar por el mismo concepto (que equivale al 17.75% del sueldo base de cotización de los trabajadores).

Lo anterior se debe a que desde el inicio de operaciones de la CAPREPA y hasta la fecha, la Dirección General de la Policía Auxiliar del Distrito Federal no ha proporcionado los tabuladores del personal de la policía para determinar los montos de las aportaciones. Al respecto, no existe una evidencia clara de la existencia de dichos tabuladores, pues de acuerdo a las justificación que da la Dirección General en el documento "*Explicación a las causas de variación en los Egresos por capítulo de gasto*" de los ejercicios 2006 y 2007 correspondientes a los Informes de Cuenta Pública de esos años, el gasto nominal y pago de prestaciones depende de los servicios de vigilancia que se proporcionan a los usuarios, y estos pueden tener una variación en base al comportamiento de las

condiciones del mercado, los cuáles influyen para poder pronosticar con exactitud el presupuesto a ejercer.⁵³

En consecuencia este asunto debe corregirse en virtud de que se trata de servidores públicos que deben ser contemplados en un catálogo de puestos con salarios y prestaciones base como cualquier otro trabajador de confianza; además de que su función no se reduce únicamente a los servicios que se prestan a los particulares, sino a la vigilancia y a su contribución a la seguridad pública ciudadana.

En razón de lo anterior, a la fecha la Dirección General de la Policía Auxiliar no efectúa el descuento de la cuota obligatoria que le corresponde a los elementos; tampoco envía a la CAPREPA las nóminas quincenales y copias de los recibos en que figuren los descuentos por seguridad social de cada uno de los elementos de la corporación, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que debieron hacerse, como lo establece el artículo 14 de las Reglas de Operación.⁵⁴

También, con ello se imposibilita la individualización de las cuentas de los miembros, sus aportaciones, tiempo de cotización, las pensiones, modificaciones de sueldos, fondos para pensiones e indemnizaciones, etc., elementos indispensables para constituir las reservas actuariales, para que la CAPREPA esté en posibilidad de cumplir con lo establecido en el Plan de Previsión Social de la Policía Auxiliar y atender los 13 aspectos importantes de la seguridad social que se señalan en las Reglas de Operación.⁵⁵

⁵³ Informe de Cuenta Pública 2006 y 2007 de la Policía Auxiliar del Distrito Federal.

⁵⁴ Reglas de Operación del Plan de Previsión Social de los Miembros de la Policía Auxiliar del Distrito Federal. Artículo 14.

⁵⁵ Informe de Cuenta Pública 2007 de la CAPREPA, VI SEGUIMIENTO DE MEDIDAS PREVENTIVAS. Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal pág. 81.

No obstante, la CAPREPA ha elaborado -todos los años- la estimación de ingresos de acuerdo con una Masa Salarial Base de Cotización, que le permitiría cubrir la totalidad de las prestaciones y servicios que debe prestar, pero que finalmente no es considerada al momento que se define la asignación presupuestal autorizada. Dicha propuesta es la siguiente:

CUADRO 1

INGRESOS (MILES DE PESOS)

AÑO	PRESUPUESTO
2002	760`328.7
2003	793`331.8
2004	585`376.5
2005	416`468.7*/
2006	617`373.5
2007	647`205.2
2008	693`880.2

*/ Presupuesto asignado por la Secretaría de Finanzas. Para este año no se hizo la estimación.

El presupuesto autorizado que ejerce la CAPREPA, se centra en los siguientes programas generales:

- Administración Pública.- en el que se contemplan actividades de administración, apoyo administrativo, becas para prestadores de servicios sociales y capacitación.
- Cultura y esparcimiento.- dirigido a la realización de eventos culturales, de recreación, esparcimiento y deportivos para los miembros de la policía auxiliar y sus familias.
- Servicios de Salud.- en el que se contemplan servicios médicos integrales y realización de actividades de orientación de la población derechohabiente sobre los aspectos de educación para la salud.

- Pensiones, jubilaciones y ayudas.- dirigido a cubrir las prestaciones de carácter social y económico a los miembros de la policía auxiliar y a sus derechohabientes.

Las asignaciones presupuestales y su ejercicio a partir del 2002, son las siguientes:

CUADRO 2
ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL
(MILLONES DE PESOS)

EJERCICIO FISCAL	AUTORIZADO ORIGINAL	MODIFICADO	EJERCIDO
2002 *	494.3	375.8	375.8
2003 *	409.5	393.2	392.7
2004 *	421.5	421.4	420.2
2005 *	416.5	416.5	416.5
2006 **	446.0	446.0	441.9
2007**	460.3	460.3	454.6
2008**	460.3	460.3	467.6

* Memoria de Labores de la Caja de Previsión Social de la Policía Auxiliar del Distrito Federal 2002-2006.

** Evolución Presupuestal por Capítulo de Gasto ene-dic 2006 y 2007,y 2008. Cuentas Públicas 2006. 2008 de la CAPREPA

La mayor parte de los recursos que se ejercen durante estos años, y que constituyen una constante en la operación de la CAPREPA son los destinados a los servicios médicos, ya que éstos absorben alrededor del 90% -en promedio- del presupuesto.

Otro de los aspectos sustantivos que se atiende y que reviste una gran importancia por el significado que tiene dentro de la seguridad social, son las pensiones. Dentro de la CAPREPA la plantilla de personal jubilado se está incrementando año con año, en el 2002 el número de jubilados era de 129, y para el 2008 es de 981, esto representa un incremento superior al 736 por ciento en el

periodo. Este aumento se debió al impacto en la certidumbre de contar con reglas claras en el otorgamiento de esta prestación.⁵⁶

Cabe mencionar que para ejercicio 2007 se esperaba que el número de pensionados creciera en una proporción mayor, ya que de acuerdo a las estadísticas de la Caja, se sumarían alrededor de 1,035 elementos que se encuentran en condiciones de pensionarse *"...a raíz de la modificación a la Ley de Seguridad Pública por haber cumplido 60 años o más de edad y haber acumulado cuando menos una antigüedad de 10 años."*⁵⁷ Sin embargo, esta situación no se dio por el hecho de que el monto que se cubre por pensión es de 1.2 veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, por lo que el personal prefiere seguir en activo percibiendo su salario.

Es importante señalar, que para dar cumplimiento con el pago de pensiones, de acuerdo con lo que se establece en las Reglas de Operación,⁵⁸ se deberán:

- i) integrar las reservas actuariales y financieras;
- ii) reconocer la antigüedad de todos los elementos de la policía auxiliar y,
- iii) que se dé la transferencia, por parte de la corporación, de los recursos que se generaron por las aportaciones que realizaron cada uno de los elementos para sus prestaciones sociales, desde el momento en que causaron alta y durante el tiempo que han estado laborando como policía auxiliar.

Esta situación será difícil de resolver, considerando que en la actualidad las aportaciones para la seguridad social del personal activo no son entregadas a la Caja por la Dirección General de la Policía Auxiliar y no existe evidencia de que se hayan realizado los descuentos correspondientes en los años anteriores al 2002.

⁵⁶ Informe de Cuenta Pública de la Caja de Previsión de la Policía Auxiliar del Distrito Federal del ejercicio 2007.

⁵⁷ Idem.

⁵⁸ Plan de Previsión Social de los Miembros de la Policía Auxiliar del Distrito Federal, Artículo 6º. Transitorio.

Por lo expuesto, el pago de pensiones es uno de los puntos críticos que enfrenta actualmente la CAPREPA; pues para que este seguro pueda operar adecuadamente, es indispensable que se realice la transferencia de recursos por parte de la Corporación o del gobierno del Distrito Federal para garantizar y proteger las remuneraciones de los policías pensionados. Pero si las transferencias no se dan, se corre el riesgo de que se generen problemas que dificulten la operación misma de la policía auxiliar.

Los servicios sociales, culturales, recreativos y deportivos tienen una participación mínima en el ejercicio del presupuesto, gracias a que la administración de la Caja ha gestionado apoyos con dependencias e instituciones afines que facilitan el uso de sus instalaciones en beneficio de los miembros de la policía auxiliar y de sus familias.

Con relación a las prestaciones de carácter económico (préstamos personales a corto y mediano plazos, así como los créditos para la adquisición vivienda) no se han proporcionado, debido a la falta de recursos. Sin embargo, existe un convenio con una promotora de vivienda (Hipotecaria Nacional) para realizar las gestiones con instituciones financieras que ofrezcan recursos para el programa de vivienda, la cual consiguió hasta el 90% para créditos, aunque los resultados son mínimos debido a la falta de recursos para cubrir el 10% restante.⁵⁹

Desde el primer año de operación de la CAPREPA, la administración realiza esfuerzos para cumplir con su objeto de creación, no obstante que durante los dos primeros años se tuvo un pasivo circulante de 100.8 millones de pesos, derivado de un mayor gasto aplicado a medicamentos, hospitalización y especialidades y de las reducciones presupuestales de que fue objeto.

⁵⁹ Memoria de actividades de la Caja de Previsión de la Policía Auxiliar del Distrito Federal noviembre-2006, pág. 188.

A partir del 2004, con el objeto de revertir esa tendencia del gasto, se buscaron alternativas que redujeran los costos de operación de la Caja, y se optimizaran los recursos asignados. Como resultado se establecieron mecanismos y esquemas innovadores en la contratación de los servicios médicos, tales como la revisión de cláusulas de los contratos de los servicios de salud, incorporando el esquema de pago por “*iguales mensuales*” en lugar del “*pago por evento*”, que en términos generales resultaba costoso.

La forma de pago de los servicios subrogados por “*iguala mensual*”, consiste en que las empresas prestadoras o proveedoras cotizan los servicios médicos a través de indicadores de actuación de la demanda de atención médica, y con base en esos parámetros, se calcula su iguala mensual, misma que permanece fija durante el tiempo que dure el contrato.⁶⁰

En cuanto al abasto de medicamentos de segundo y tercer nivel de atención, igualmente se revisaron y actualizaron las cláusulas de los contratos de suministro con los proveedores y se efectuó el análisis exhaustivo de medicamentos y de los estudios de laboratorio y de gabinete.

Estas medidas en la administración gerencial de los recursos, derivaron en una situación positiva en cada uno de los ejercicios, logrando el saneamiento financiero de la CAPREPA.

Es importante destacar que el esquema de pagos por iguales mensuales, favorece de manera importante la administración de los recursos, pues permite conocer de manera anticipada el nivel de gasto previsto a lo largo del ejercicio, en el rubro de servicios de salud.

⁶⁰ Información obtenida a través del sistema INFOMEX. Oficio CPPA/SF/005/09 del 27 de enero de 2009.

4.5 La subrogación de servicios en la Caja de Previsión de la Policía Auxiliar del Distrito Federal (CAPREPA).

La subrogación es una figura del Derecho Civil Mexicano, contenida en el artículo 2058 del Código Civil para el Distrito Federal, cuyo empleo tiene alcances importantes al recurrirse a ella para cumplir con una “obligación de dar” a alguien que tiene un “derecho de recibir”. En sentido estricto se trata de la transmisión de obligaciones a un tercero para que proporcione el servicio que se demanda. El empleo de esta figura es poco usual en la administración pública; se enmarca en la nueva relación del mercado y el Estado, en la que se busca que agentes privados se involucren en la atención y solución de problemas públicos.

La relación, entre un organismo público como la CAPREPA y particulares, se da por la necesidad material de cumplir con el objeto de creación, que es la de proporcionar los servicios de salud (médico-hospitalario, de laboratorio, gabinete, medicamentos). El artículo 94 de las Reglas de Operación señala que

“Los servicios médicos que reciban los elementos, pensionistas y familiares derechohabientes serán prestados por la Caja en forma directa o por medio de contrato y convenio que para tal efecto se establezcan para este fin de conformidad con lo establecido en la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal y el Plan de Previsión de los miembros de la Policía Auxiliar del Distrito Federal.”

“En tales casos las empresas e instituciones que vieses suscritos esos convenios o contratos estarán obligados a responder directamente de los servicios y proporcionara a la Caja los informes y estadísticas médicas o administrativas que ésta les pida, sujetándose a las disposiciones, normas técnicas, inspecciones, vigilancia y demás disposiciones prescritas por la misma Caja”⁶¹

La subrogación a la que se recurre en este caso, se enmarca en un contexto de apertura y adecuación del marco normativo en la prestación u otorgamiento de servicios públicos, en el cual se buscan alternativas nuevas de participación de los

⁶¹ Reglas de Operación del ... artículo 94.

agentes privados; no con la perspectiva de apropiación o privatización de actividades de áreas de interés público.⁶²

La apertura que se da concretamente para la subrogación de los servicios médicos en la CAPREPA, se explica por la existencia de los siguientes elementos y necesidades:

- i) La CAPREPA desde su creación, no cuenta con una infraestructura propia ni con el personal especializado que le permita proporcionar los servicios de salud y funerarios a los miembros de la policía auxiliar, motivo por el cual recurre a la subrogación de estos servicios para cumplir con sus obligaciones en esta materia.
- ii) La obligación de dotar (en el año 2002) de seguridad social, particularmente de servicios medico-hospitalarios a poco más de 40 mil elementos (y alrededor de 160 mil personas beneficiarias) que no estaban incorporados en su totalidad, pues estos se proporcionaban de manera restringida. Por ejemplo: si un elemento fallecía la relación entre deudo y la corporación se finalizaba quedando en desamparo los familiares de éste, sin el servicio médico y pensión alguna.
- iii) El interés colectivo de los trabajadores –miembros de la Policía Auxiliar del Distrito Federal - para recibir los beneficios de la seguridad social, entre éstos el correspondiente al servicio médico-hospitalario.
- iv) La existencia de condiciones normativas adecuadas –flexibles- para requerir la participación de establecimientos especializados en la prestación de servicios médico-hospitalarios del sector privado.⁶³

⁶² La adecuación al marco normativo se da al interior de las estructuras de los organismos públicos, buscando incorporar esquemas o elementos jurídicos del derecho privado vigente para hacerlo compatible con una normatividad pública cada vez más amplia y flexible. Lo anterior, con la finalidad de eliminar restricciones y para propiciar condiciones de participación de los particulares en áreas o actividades que se consideraban como reservadas del sector público.

⁶³ Sobre este particular, en el Clasificador por Objeto de Gasto del Gobierno del Distrito Federal, existe una partida presupuestal especial para la contratación de este tipo servicios; además de

- v) La previsión y asignación de recursos presupuestales para la contratación de los servicios de salud subrogados. Los cuales cuentan con la autorización de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dentro del presupuesto de egresos del Gobierno del Distrito Federal.
- vi) La incorporación de un enfoque bipartita en la gestión pública, que busca incorporar las ventajas que representan las organizaciones privadas, para proporcionar servicios médicos integrales, en los que prevalezca la coordinación entre éstas y la CAPREPA, la competencia, la eficiencia, el ahorro y la productividad.
- vii) El seguimiento y supervisión de la gestión pública de los servicios médicos subrogados con la finalidad de:
 - que se otorguen con rapidez y calidad;
 - controlar la atención de las consultas;
 - verificar vigencias de derechos;
 - controlar recetas, medicamentos y licencias médicas;
 - administrar y controlar el suministro y costos de medicamentos, de estudios de laboratorio y gabinete;
 - evaluar el cumplimiento de los contratos subrogados;
 - efficientar procesos;
 - abaratar costos;
 - agilizar trámites;
 - mejorar tareas;
 - atender prioridades

Y, todo aquello que signifique evaluar resultados y en general perfeccionar una administración flexible.

En este sentido la CAPREPA, contrata servicios médicos clínicos - hospitalarios, de laboratorio y de provisión de medicamentos, con el propósito de brindar la

que en la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal en el artículo 3, fracción VII se fundamentan estos tipos de contratación.

atención médica integral, en sus aspectos de medicina correctiva, preventiva y educación para la salud, de acuerdo como lo marca el Plan de Previsión Social y sus Reglas de Operación.

Cabe agregar que los servicios funerarios también son objeto de subrogación mediante la contratación con agencias especializadas. Dichas contrataciones se realizan mediante licitación pública anual, con base en las normas y disposiciones vigentes en la materia.

La subrogación de servicios, no significa transmitir la obligación de proporcionar los servicios y desligarse de ella; por el contrario, la Caja debe garantizar que esos servicios se presten con eficiencia, oportunidad y calidad. Para ello busca vincular, mediante la supervisión, la atención médica con las variables de productividad, dinámica de la consulta externa y hospitalización, factores socioeconómicos, demográficos y, de riesgo laboral, apoyado con un sistema de control y seguimiento por área, siempre con el objetivo de mejorar la atención de los miembros de la policía auxiliar y sus familiares.

Actualmente la población objetivo de los servicios médicos subrogados de la CAPREPA es de aproximadamente 30,000 elementos y 105,000 derechohabientes, entre los que se cuentan esposas, concubinas, hijos, padres que sean dependientes económicos de los elementos, así como familiares de los miembros fallecidos.⁶⁴

Asimismo, se tiene en cada clínica un “*Módulo de Atención a Usuarios*”, atendido por personal de la Caja, el cual tiene como objetivo monitorear la calidad de la atención médica, orientar a los usuarios sobre el acceso y otorgamiento de servicios; llevar el control de los mismos; supervisar el funcionamiento de los centros de atención médica y, agilizar la atención de los derechohabientes.

⁶⁴ Información obtenida mediante consulta al Organismo a través del Sistema INFOMEX. Oficio CPPA/SF/005/09 del 27 de enero de 2009.

Con la información obtenida en esos módulos se elaboran estadísticas, que proporcionan información sobre las metas alcanzadas, así como indicadores diversos en materia de salud. El registro de estos datos se incorpora en un programa informático denominado “*Sistema de Información en Salud*” con el fin de controlar, dar seguimiento y evaluar la atención brindada, además de que con dicho sistema se registra la productividad diaria en las clínicas y hospitales subrogados.

Los servicios de salud que se proporcionan a través de este esquema son:⁶⁵

- Consulta externa y urgencias de primer nivel de atención.
- Consulta externa, atención médico-hospitalaria, quirúrgica, y de urgencias de segundo y tercer niveles de atención.
- Consulta externa, atención médico-hospitalaria, quirúrgica y de urgencias de segundo nivel en gineco-obstetricia.
- Servicio de hemodiálisis.
- Abasto de medicamentos generales.
- Abasto de medicamentos de especialidad, controlados y fórmulas magistrales
- Abasto de oxígeno medicinal.
- Análisis clínicos, estudios de gabinete y perfiles de laboratorio para clínicas de primer nivel.
- Análisis clínicos, estudios de gabinete e imagenología y perfiles de laboratorio para hospitales.
- Servicios de emergencia brindados por medio de ambulancias

La contratación de servicios médicos subrogados permite tener ventajas para hacer eficiente el otorgamiento de los servicios de salud, ya que facilita su regionalización mediante una red de clínicas de consulta externa general, de odontología, rayos x, laboratorios y farmacias, ubicadas estratégicamente en el Distrito Federal y en los municipios conurbados del Estado de México. Las clínicas

⁶⁵ Guía de Prestaciones y Servicios de la Caja... pág. 18.

de consulta externa se localizan en zonas donde viven el mayor número de elementos de la policía auxiliar. Actualmente, se cuenta con 7 clínicas y hospitales de primer nivel y 3 hospitales de segundo y tercer niveles.

Además, la contratación de estos servicios, a través del esquema de pago por igualas mensuales, permite a la CAPREPA cumplir con el objetivo de proporcionar servicios de salud de calidad. Desde el punto de vista presupuestal, permitió pagar los pasivos, sanear las finanzas y constituir un fondo para iniciar la creación de las reservas actuariales.

Desde el año 2002, los servicios subrogados de salud posibilitaron que anualmente en promedio se realizaran poco más de 600 mil consultas externas; es decir, 50 mil mensuales y, alrededor de 1,800 consultas diariamente en las clínicas que funcionan actualmente. En cuanto a los servicios de hospitalización, éstos han variado en cada año; sin embargo, promedian 14,500 acciones hospitalarias anuales en las que incurrieron los beneficiarios.⁶⁶

Finalmente, es importante destacar que para asegurar el buen funcionamiento de los servicios médicos subrogados, de acuerdo con la infraestructura disponible y el nivel de la demanda que se requiere, permanentemente en la CAPREPA se revisan y mejoran las bases de concurso para las licitaciones públicas nacionales, destacando la atención en las exigencias técnicas y operativas que se demandan en el servicio, así como del cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas (NOM's) en materia de servicios médicos. Para tal efecto, en la CAPREPA se tienen integrados grupos de coordinación que se encargan de analizar y adecuar las bases de dichos concursos por los conceptos de: servicios médicos, hospitalarios, de laboratorio y suministro de medicamentos. Estos grupos basan su actividad en la constante actualización de las políticas de servicios, productividad e índices de atención en el servicio. Todo esto con el fin de mejorar permanentemente el servicio.

⁶⁶ Memoria de Labores de la Caja de Previsión... pág 106.

CONCLUSIONES

- 1.- La seguridad social en México se institucionaliza a partir de mediados del siglo XX, con la creación del IMSS, el ISSSTE y el ISSFAM, para garantizar los derechos de los trabajadores del sector privado y público; sin embargo, no hay precisión en cuanto al derecho que le asiste a los servidores públicos que son miembros de los cuerpos de seguridad pública, al señalarse en el artículo 123, apartado B fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que éstos se regirán por sus propias leyes. En este contexto se encuentra la policía auxiliar del gobierno del Distrito Federal, no obstante que su formación data de 1920 y su reconocimiento como cuerpo de seguridad pública se realiza en 1941, no fue objeto de seguridad social, quedando al margen de este derecho y optando por crearse una Asociación Civil que cubriera algunas prestaciones sociales.

- 2.- En virtud de lo anterior, la administración pública del Distrito Federal crea cajas de previsión social como una alternativa para proveer de seguridad social a los servidores públicos que realizan funciones de seguridad pública. Tal es el caso de la Caja de Previsión de la Policía Auxiliar del Distrito Federal (CAPREPA), cuya finalidad es satisfacer las necesidades de orden material, social, cultural y recreativo de alrededor de 40 mil trabajadores y 165 mil derechohabientes, que había en el año 2000.

- 3.- Con la creación de la CAPREPA, la administración pública del Distrito Federal busca dar transparencia a la administración de los recursos destinados a la seguridad social de los elementos de la policía auxiliar y, resolver un problema laboral relacionado con el otorgamiento de las prestaciones y servicios, así como del reconocimiento de la antigüedad y el monto de las aportaciones de cada uno de sus miembros, con el objeto de garantizarles pensiones decorosas.

4.- A casi ocho años de funcionamiento de la Caja de Previsión de la Policía Auxiliar del Distrito Federal, el organismo enfrenta una problemática que afecta principalmente el aspecto de la previsión; es decir, el otorgamiento de los servicios y prestaciones de carácter social y económico. Al respecto, se destaca lo siguiente:

- Desde el primer año de operaciones, se logró generar certidumbre y confianza al personal de la corporación, situación que se refleja en el número de pensionados que actualmente tiene la Caja; al pasar de 129 pensionados en el año 2002 (acumulados durante los 59 años de existencia de la policía auxiliar) a 981 en 2008.
- Los ingresos autorizados a la CAPREPA, no se apegan a lo dispuesto en el Decreto de Creación y en las Reglas de Operación del Plan de Previsión, porque se otorgan través de una asignación presupuestal definida por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, la cual es limitada y no corresponde a los porcentajes de aportaciones establecidos. Esta situación impide al Organismo cumplir con las trece prestaciones y servicios de seguridad social establecidas, pero su operación se centra, en el otorgamiento de los servicios de salud que en promedio absorben alrededor del 90 por ciento del presupuesto asignado.
- La Dirección General de la Policía Auxiliar no realiza, hasta la fecha, los descuentos por concepto de seguridad social a los miembros de la corporación, ni la aportación que le corresponde a la propia corporación, por lo que dichas cuotas tampoco se entregan a la CAPREPA. Esta situación imposibilita individualizar las cuotas de los elementos, sus aportaciones, tiempo de cotización, modificaciones de sueldo, fondos para pensiones e indemnizaciones, etc. También, se aleja la posibilidad de plantear un esquema de portabilidad entre las cajas de previsión del Distrito Federal, o con otras administradoras de fondos de retiro.

- La inexistencia de un fondo o reserva actuarial para el pago de pensiones, ocasiona que éste se realice por un monto fijo (1.2 salarios mínimos), independientemente del tipo de pensión (jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, invalidez) con lo cual se incumple con lo dispuesto en las Reglas de Operación.
- El pago de pensiones en los próximos años, incluiría en promedio alrededor de 100 policías por año. Con base en los datos incorporados en el Informe de la Cuenta Pública del año 2007, el personal con alguna perspectiva de incorporarse al régimen de pensionados, asciende a 1035 elementos; lo cual representaría un egreso importante para la CAPREPA.

5.- La CAPREPA no tiene la infraestructura médica-hospitalaria ni el personal profesional para proporcionar de manera directa los servicios médicos a los policías auxiliares, pero recurre a la subrogación de servicios para cumplir con esta función sustantiva.

La subrogación se constituye como un instrumento de la gestión pública, que permite a este organismo obtener ventajas que sobre eficiencia, ahorro, reducción de costos y niveles óptimos de productividad le brindan las empresas contratadas. Dichos beneficios consisten en:

- Eficiencia en el otorgamiento del servicio médico, clínico-hospitalario, de laboratorio y suministro de medicamentos a los miembros de la Policía Auxiliar. Esto se logra a través del funcionamiento bipartito del servicio, en el que interactúan de manera coordinada el prestador del servicio (sector privado) y el personal designado por la CAPREPA, para las actividades de supervisión, control y evaluación directa de los servicios subrogados que se prestan; lo cual redundará en una mejora continua de los servicios con base en resultados.
- Se opera con una estructura administrativa reducida, sin costos adicionales por tener que mantener en operación: una infraestructura medico-hospitalaria

propia y, con personal adscrito a éstas, con el costo que implican las relaciones laborales y sindicales correspondientes.

- La contratación de servicios médicos subrogados, a través de licitaciones públicas, permite seleccionar las mejores opciones en atención a las necesidades del servicio, y de acuerdo con las Normas Oficiales Mexicanas (NOM's) en materia de salud y servicios médicos vigentes.
- La introducción de mejoras en los términos y condiciones que se establecen en las cláusulas de los contratos; como es el caso del pago mensual por igualas, con lo cual se garantizan costos fijos por ejercicio presupuestal, y ahorros importantes al eliminarse los pagos por evento.

6.- La Caja de Previsión de la Policía Auxiliar, es un instrumento importante de la administración pública del Distrito Federal, para garantizar el otorgamiento de la seguridad social a los miembros de la policía auxiliar y sus familias; pues los fundamentos que norman la operación de este organismo, permiten crear una estructura administrativa flexible en la gestión pública, que facilita la relación con el mercado, para atender con la infraestructura privada especializada la tarea de proporcionar servicios de seguridad social.

RECOMENDACIONES

Para mejorar la situación actual de la Caja de Previsión de la Policía Auxiliar del Distrito Federal, es importante que las áreas que tienen representación en el Órgano de Gobierno, conjuntamente con el Órgano de Vigilancia, definan las tareas a seguir y los compromisos para que cada área elabore un análisis que implique una reingeniería de las actividades sustantivas del organismo, en los siguientes términos:

- i) Hacer un listado de las deficiencias o problemáticas detectadas, para determinar -en cada carencia o falla- **la situación actual** que prevalece y los aspectos que la han condicionado (Es decir, el Qué y el Por Qué)
- ii) Realizar un **pronóstico** –de corto y mediano plazo- que permita proyectar la situación actual de prevalecer o agravarse la situación presente.
- iii) Establecer las **acciones a seguir**.- Con base en lo anterior, determinar para el corto y mediano plazos las acciones del tipo interno y externos que será necesario atender, para conocer cuál sería su **perspectiva**.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

Ayala Espino, José Luis, **Límites del mercado. Límites del Estado**. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992.

Briceño Ruiz, Alberto, **Derecho mexicano de los seguros sociales**, México, Editorial Harla, 1987.

Fernández Santillán, José, **Política y Administración Pública en México**, México Instituto Nacional de Administración Pública, 1980.

González Díaz Lombardo, Francisco, **El derecho social y la seguridad social integral**, México, UNAM 1973.

González Roaro, Benjamín, **La seguridad social en el mundo**, México, Siglo XXI Editores, 2007.

Heller, Herman, **Teoría del Estado**, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, **Diccionario Jurídico Mexicano**, México Editorial Porrúa –UNAM 1998, Tomos III y IV

Leal, Juan Felipe, **México: Estado, burocracia y sindicatos**, México, Ediciones El Caballito, 1980.

Ramos Álvarez, Oscar Gabriel, **Trabajo y seguridad social**, México, Editorial Trillas 1991.

Soto Álvarez, Clemente, **Prontuario de Derecho del Trabajo**, México, Editorial Noriega-Limusa, 1991.

Uvalle Berrones, Ricardo, **Los nuevos derroteros de la vida estatal**, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1994.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario Oficial de la Federación. 05 -II -1917.

Diario Oficial de la Federación. 20 -VI- 2005. (Reformas).

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Diario Oficial de la Federación. 26 -VII -1994.

Diario Oficial de la Federación. 14 - X - 1999. (Reformas).

LEYES

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Diario Oficial de la Federación. 28 - XII - 1963.

Diario Oficial de la Federación. 23 - I - 1998. (Reformas).

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

Diario Oficial de la Federación. - 31 - III - 2007.

Ley General de Salud.

Diario Oficial de la Federación. 07 - II - 1984.

Diario Oficial de la Federación. 28 - VI - 2005. (Reformas).

Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal.

Diario Oficial de la Federación. 14 - I - 1986.

Ley de la Caja de Previsión de los Agentes del Ministerio Público, Peritos, Agentes de la Policía Judicial, Agentes de la Policía Preventiva, Custodios y Defensores de Oficio del Estado de Guerrero.

Periódico Oficial del Estado de Guerrero. 06 - XII - 1988.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

Gaceta Oficial del Distrito Federal. 29 - XII - 1998

Gaceta Oficial del Distrito Federal. 14 - XI - 2007 (Reformas)

Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Diario Oficial de la Federación. 19 - VII - 1993.

Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal

Gaceta Oficial del Distrito Federal. 15 - IX - 2008.

CÓDIGOS

Código Civil para el Distrito Federal.

Diario Oficial de la Federación. 26 - V - 1928.

Diario Oficial de la Federación. 28 - V - 1998. (Reformas).

Gaceta Oficial del Distrito Federal. 22 - VII - 2005. (Reformas).

DECRETOS

Decreto por el que se crea el Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, denominado Caja de Previsión de la policía Auxiliar del Distrito Federal.

Gaceta Oficial del Distrito Federal. 25 - V - 2000.

Gaceta Oficial del Distrito Federal. 18 - X - 2007. (Reformas).

OTRAS FUENTES DE CONSULTA

Bando número 16. El Gobierno del Distrito Federal asume totalmente la Administración de la Policía Auxiliar para Transparentar sus Ingresos y Gastos, 28 de diciembre de 2000

Cuenta pública de la CAPREPA de los ejercicios 2004, 2005, 2006, 2007 e información preliminar de 2008.

Guía de Prestaciones y Servicios de la Caja de Previsión de la Policía Auxiliar del Distrito Federal. Marzo de 2008.

Memoria de Actividades de la Caja de Previsión de la Policía Auxiliar del Distrito Federal, noviembre de 2006.

Plan de Previsión Social de los Miembros de la Policía Auxiliar del Distrito Federal

Gaceta Oficial del Distrito Federal el 25 de octubre de 2001

Reglas de Operación del Plan de Previsión Social de los Miembros de la Policía Auxiliar del Distrito Federal

Gaceta Oficial del Distrito Federal el 25 de octubre de 2001

Reglamento de la Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal

D. O. F. 26 de mayo de 1988

Sistema INFOMEX. (Oficina de Información Pública de la CAPREPA) Oficio CPPA/SF/005/09 del 27 de enero de 2009.