

307
Lej



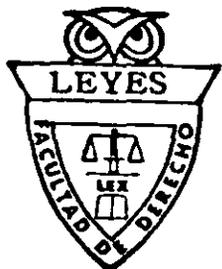
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

**"RETIRO, CESANTIA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ
EN LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL"**

T E S I S
PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
LA C. CAROLINA MARTINEZ MIGUEL

ASESOR: LIC. RAMON B. RODRIGUEZ MORENO



CIUDAD UNIVERSITARIA, DISTRITO FEDERAL ENERO DE 1999

02741039

TESIS CON
ALLA DE CEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**A MIS PADRES
DELFINA MIGUEL SIMÓN
ANGEL MARTÍNEZ GONZALEZ**

Porque gracias a su apoyo y consejos, he llegado a realizar una de mis metas. La cual constituye la herencia más valiosa que pudiera recibir con admiración y respeto.

A MIS HERMANOS

Quienes han sido mis amigos en todo momento de mi vida.

A RAYMUNDO

Por el amor, apoyo y motivación.

A MIS PROFESORES

Con excelsa gratitud, modelo de honestidad
y trabajo, en especial a mi asesor
el **Lic. Ramón B. Rodríguez Moreno.**

A LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO:

Por haberme dado la oportunidad
de estudiar y forjarme como
verdadero profesionista.

**“RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ
EN LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL”**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	7
--------------------------	----------

CAPITULO I

CONCEPTOS GENERALES

1. Concepto de Derecho Social, Seguridad Social, Derecho Asistencia, Previsión Social.....	9
2. Ramas del Derecho Social.....	21
3. Organización y funcionamiento del seguro Social.....	24
4. El Derecho Social y el Ahorro Popular.....	34
a) El ahorro y la riqueza.	
b) La previsión y los seguros.	
c) El ahorro popular y la seguridad social.	

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y JURÍDICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO.

1. En sus primeros inicios (época colonial).....	40
2. Época Independiente.....	48
3. Época Contemporánea.....	52
4. Las reformas jurídicas en materia de seguridad social de 1973.....	58
5. Las legislaciones de seguridad social en Chile.....	74

CAPITULO III

EL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES.

1. Antecedentes.....	82
2. Seguro de Invalidez, vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (IVCM).....	91
a) Invalidez y Vida.	
b) Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV).	
3. Subsidios.....	97
a) Seguro de Enfermedades y Maternidad.	
b) Riesgo de trabajo.	
c) Guarderías.	

CAPITULO IV

ANÁLISIS DE LA NUEVA LEY DEL SAR.

1. Sistema de Ahorro para el Retiro.....	106
a) Reformas.	
2. Nociones básicas sobre el mercado de valores.....	112
3. Instituciones de crédito; Prestaciones de servicio profesionales, Afore IMSS.....	117
a) Instituciones de crédito.	
b) Prestaciones de servicios profesionales (vínculo laboral art. 3o, fracción XIII, de la nueva LSAR)	
c) Afore-IMSS.	
d) Las Afore y Siefore.	
4.Requisitos para su constitución	125
a) Objeto.	
5. Prohibiciones	130
6. Estructura orgánica	131
a)Consejo de Administración.	
b) Comité de Inversión.	
c) Comité de Análisis de riesgos.	
d) Comité de Valuación.	
7. Base de Datos del SAR.....	135

8. Revocación de autorización; disolución y liquidación.....	136
9. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CON SAR).....	138
10. Analisis del Reglamento de la nueva LSAR.....	141
CONCLUSIONES.....	151
BIBLIOGRAFÍA.....	156
LEGISLACIÓN CONSULTADA.....	160
ANEXOS.....	161

HIPOTESIS.

Ante el cambio fundamental en la estructura y bases técnicas de seguridad social en nuestro país, que seguramente implicarán consecuencias de carácter trascendental para la población, la economía y las finanzas públicas y que necesariamente sus efectos se transmitirán a las futuras generaciones.

En este estudio se ha tomado conciencia, de la grave problemática que afecta a la seguridad social, particularmente a lo que se refiere a los ramos de pensiones y jubilaciones.

En las paginas siguientes, se harán algunas consideraciones respecto del estado que guarda nuestro sistema de seguridad social dentro del llamado proceso de modernización del país.

Es por esto que se consideró como primer capitulo hablar de los conceptos generales de Seguridad Social y los correlativos, ya que hablaremos a grandes rasgos de la importancia de cada uno de ellos, así como la diferencias entre sí.

En segundo termino siempre es conveniente señalar que México siguiendo los lineamientos de la Revolución Mexicana, indica los beneficios de la seguridad Social mediante la Ley del seguro social de 19 de enero de 1943 que dio origen al Instituto Mexicano del Seguro Social. Cabe señalar que era preciso hablar de la reforma de la Ley habida durante el primer

trimestre de 1973; señalando las variantes o modificaciones que vienen a constatar que México se encuentra inmerso en un proceso de cambio.

En el capítulo tercero se habla del proyecto de Ley del Seguro Social presentado al Congreso de la Unión por el presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el señor Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, siendo aprobada a mediados del mes de diciembre de 1995 y publicado el 21 de Diciembre del mismo año, tal ordenamiento reforma en su totalidad a la Ley del Seguro social modificando el sistema de pensiones IVCM, convirtiéndolos en dos seguros: (I.V) Invalidez y Vida, y al que nuestro estudio corresponde al seguro de Retiro y ahora denominado (R.C.V) Retiro, Cesantía en Edad Avanzada. En el primero se eliminan los fondos solidarios y la Administración pública ya que se basa en cuentas de capitalización individual, manejadas por las Administradoras de Fondos de Retiro (AFORE).

Y por ultimo como sabemos, el 11 de octubre entró en vigor el Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (RLSAR), así como reglas y circulares relacionadas.

No podemos dejar de destacar que como consecuencia de una iniciativa presidencial, la LSS y, concretamente, el nuevo seguro de retiro, cesantía y vejez, iniciarán su vida jurídica hasta julio de 1997. Por lo tanto, el primer entero bimestral de los patronos en este seguro será hasta el 17 de septiembre del próximo año.

CAPITULO I.

SEGURO DE RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ EN LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL

CONCEPTOS GENERALES.- Derecho de la seguridad Social, Derecho Asistencial, Previsión Social.

En relación con la materia de seguridad social se puede crear confusión o distorsión con otros conceptos, es por eso que una de nuestras primeras preocupaciones es precisar los términos que con frecuencia se utilizan con ambigüedad, por lo que nos referimos a cada uno de ellos para tratar de ubicar y aclararlos. En efecto, la Asistencia, El Seguro, La Previsión y la Seguridad Social es, confundirse o mezclarse, no obstante estos términos son diferentes en esencia y estructura, aunque sus objetivos coincidan en proteger en cierta medida al ser humano.

En primer término tenemos al Derecho Social, y para lograr una idea más precisa debemos recurrir a la teoría Integral del Derecho del Trabajo Mexicano sin considerar a las legislaciones que lo contemplan como regulador de relaciones entre obreros y patrones y como derechos de los trabajadores subordinados o dependientes. El primero aludido es una norma revolucionaria creada en el momento cumbre de la Revolución Mexicana en que esta habló socialmente y que los profesores burgueses interpretan, por lo que se refiere al segundo, como regulador de las

relaciones laborales en función proteccionista de los trabajadores subordinados.

Esta teoría tiene como propósito divulgar que el Derecho Social del Trabajo, así como el de la Seguridad Social, el Agrario, el Cooperativo, nacieron en México hoy para el mundo en los artículos 27, 28 y 123 de la Constitución de 1917 y que sigue siendo el más avanzado por su finalidad reivindicadora del proletariado. En el proceso de formación y en las normas de Derecho Mexicano del Trabajo y de la previsión social tiene su origen en la Teoría Integral así como en la identificación y fusión del Derecho Social en el último de los artículos ya mencionado, ya que sus normas no solo son proteccionistas, sino reivindicatorias de los trabajadores, en el campo de producción, económica y de la vida misma, en razón de su carácter clasista.

Antes de definir al Derecho Social y al de la Seguridad Social, el primero como derecho exclusivo de los trabajadores, para su liberación del régimen de explotación en el trabajo, daremos una razón histórica del segundo aludido. Cabe señalar que sólo se mencionará a grandes rasgos ya que el tema de la historia de la seguridad social lo abarca el capítulo siguiente; “el origen mas remoto de lo que ahora son los seguros sociales se encuentra en los albores del imperio romano: Los Collegia Tenuorum: luego en las asociaciones que mediante el pago hacian sus socios de una cuota o prima mensual, en caso de muerte, se le abonaba a sus familiares una cantidad para gastos de sepelio. En la Edad Media con el surgimiento de los gremios se establece el seguro de enterramiento y para los casos de enfermedad; también se crearon otros auxilios. Después surgieron las

gildas, las asociaciones mutuas y diversas formas de ayuda entre sí. ⁽¹⁾

En México nace la idea de seguridad social con el mutualismo en las asociaciones de obreros, así como los génesis de la solidaridad social, complemento de la lucha de clases entre éstas y los empresarios, a fin de mejorar las condiciones laborales, y ayudarlos en los casos de muerte. La política mutualista de los trabajadores subsistió hasta el estallido de la Revolución Mexicana de 1910.

Nuestra Constitución de 1917, es " la primera declaración de derechos sociales del mundo;" es por consiguiente, la Norma Fundamental del Derecho Social Positivo consignada expresamente en el artículo 123, en el cual se integran el Derecho Social, que comprende: Los Derechos del Trabajo y de la Seguridad Social, Agrario, Económico y Cooperativo. Este es el punto de partida del Derecho de la Seguridad Social elevado a la más alta categoría positiva del Estatuto Fundamental, para proteger no solo la vida de los trabajadores sino asegurar su subsistencia y de la familia, lograr las reivindicaciones sociales y a fin de estimular el bienestar colectivo de los laboriosos y de sus descendientes y ascendientes.

La ley del Seguro Social fue publicada en el Diario Oficial del 15 de enero de 1943 y destaca el establecimiento del régimen del seguro obligatorio y varias prestaciones sociales en favor de los trabajadores y de sus familiares. Desde entonces el Derecho de la Seguridad social adquirió

⁽¹⁾TRUEBA URBINA, Alberto Derecho social mexicano, porrua, México, 1978, p.381.

autonomía, separándose del trabajo, aunque íntimamente relacionado con éste, por lo que ambas disciplinas son ramas fundamentales de Derecho Social Positivo.⁽²⁾ Otro dato importante es la primera Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado entrando en vigor el 1 de enero de 1960, en concordancia con el régimen de Seguridad Social consignado en el apartado B del Artículo 123 constitucional, inspirado en la base social del apartado A, que contiene la fracción XXIX de donde emerge el Derecho de la Seguridad Social, creándose el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En 1976 el entonces presidente Luis Echeverría Álvarez extiende la seguridad social a los elementos que integran las fuerzas armadas mexicanas de aire, mar y tierra identificándolos con los trabajadores y campesinos mexicanos, de donde originalmente emanó el Ejército Mexicano de la Revolución, por lo que con la nueva legislación sobre la materia se integra el derecho de la seguridad social en nuestro país, la cual fue promulgada el 28 de mayo de 1976. Esto es a grandes rasgos las bases fundamentales del Derecho Social y de la Seguridad Social. El maestro Francisco Díaz Lombardo ha hecho un intento por definir al Derecho Social: “como el orden de la sociedad en función de una integración dinámica, teleológicamente dirigida a la obtención del mayor bienestar social de las personas y de los pueblos, mediante la justicia social y de la Seguridad Social como una disciplina autónoma del derecho social, en donde se integran los esfuerzos del Estado y de los particulares entre sí,

⁽²⁾Ibidem. p. 384.

nacional e internacionalmente, a fin de organizar, sus actuaciones para el logro del mayor bienestar social integral, en un orden de justicia social y dignidad humana”.⁽³⁾ Estas definiciones las hemos considerado, ya que supone una gerarquía, un orden de la conducta entre los hombres, pero partiendo de las sociedades, es decir, no del individuo aislado, sino mas bien se habla de un grupo, de la familia, de un sindicato, es decir de la nación; también se insiste de la integración como la característica de este Derecho Social, en donde se supone la vinculación de voluntades y esfuerzos en función de una idea unificadora; es así el punto perseguido por el grupo, dinámico institucional y solidariamente vinculado, que busca obtener el mayor bienestar social, tanto en el orden personal, como social, político, económico. Se caracteriza también porque tiene como fundamento al hombre, socialmente logrado y al Estado también socialmente integrado en tanto miembro de la comunidad de Estados.

Seguridad Social y seguro social son dos conceptos diferentes en estrecha vinculación; la existencia de la primera supone la del segundo, el crecimiento del segundo amplía el marco de la primera; la seguridad es el genero, el seguro su instrumento. El Seguro Social constituye una verdadera disciplina jurídica, que surge de la conveniencia de otorgar ciertas ventajas a los sujetos económicamente activos; en cambio la seguridad social se refiere a todos los seres humanos, en beneficio de toda humanidad y todas las sociedades cualquiera que sea el lugar y en tiempo de su existencia. El organismo asume la función particular, no general si no precisando y

⁽³⁾ GONZÁLEZ DÍAZ, Lombardo Francisco, El derecho social y la seguridad social integral, “textos universitarios”, UNAM, México, 1973. p.14.

particularizando como imperativo funcional, de estructura, de un organismo especializado; Otro punto importante que debemos tomar en cuenta es que la generalidad del seguro social, el reconocimiento universal de su propósito demuestra, mas que una acción general, una apreciación común y una coincidencia de objetivos. Así mismo, confirma lo señalado en cuanto no puede ser comprendida en el ámbito particular, preciso y definido de una ciencia del conocimiento; por el contrario, el mismo responde a fenómenos técnicos objetivos que producen un resultado previsto y deseado; para ello consta de sistemas, prestaciones y organización. Su aspecto particular permite la concreción en los conocimientos, aplicación de políticas y determinación de resultados. El cual integra normas jurídicas con autonomía; por esto podemos hablar de un Derecho de la Seguridad social, con instituciones similares propias, exigibilidad de los sujetos beneficiados por la norma para con la organización y de la institución administradora para con los sujetos públicos o particulares que deban cumplir lo estatuido.

Al tratar de definir o de analizar el concepto de cualquier ciencia o rama del Derecho, nos encontramos con el problema de que existen diversas opiniones acerca del concepto de la misma, sin que contengan todos los elementos indispensables de conformación, el Derecho y la Seguridad Social es, así como los demás términos no son la excepción, ya que existen algunos que atienden fundamentalmente al objeto o ha los sujetos que componen la relación base del estudio de nuestra materia. Sin embargo presentaremos los conceptos más allegados, en afán primordial de dar a conocer un idea, de porque la diferencian tales conceptos.

Francisco José Martone define a la Seguridad Social y dice que ““es sinónimo de bienestar, de salud, de ocupación adecuada y segura; de amparo contra todos los infortunios y previsión. Es lucha contra la miseria y la desocupación. En fin, es la elevación de la personalidad humana en todo su complejo psicofísico, amparado a todos los riesgos fundamentales: pérdida de salud, pérdida salario (paro forzoso, invalidez); procurando proteger la integridad físico orgánica de los hombres, conservándola o recuperándola, cuando se ha perdido; manteniendo en lo posible la capacidad de ganancia””.”⁽⁴⁾ En resumen, concebida la como un esfuerzo económico y humano de todos en bien de todos, aportación de las masas para garantizar el bienestar de la colectividad; no se puede entender como un ahorro recuperable, es una inversión que produce bienes de salud y bienestar para el pueblo, por eso es una aportación que contribuye para garantizar el porvenir de la patria. La misma se afianza y se consolida en la solidaridad. Con la aportación de todos se adquieren los satisfactores de las necesidades individuales y colectivas, la cual estamos de acuerdo en que es un sistema general y homogéneo de prestaciones, de derecho público y esta supervisado por el Estado, que "tiene como finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo", mediante la redistribución de la riqueza nacional, especialmente dirigida a corregir supuestos de infortunio. Este concepto está estipulado en el artículo segundo de la Ley del Seguro Social.

⁽⁴⁾ BRICEÑO RUIZ, Alberto, Derecho mexicano de los seguros sociales, "Colección textos jurídicos universitario," s.ed. México, 1987, p.15.

La Seguridad Social, no sólo tiene una finalidad, el remedio de situaciones o estados de necesidad a diferencia de: La Asistencia Social las prestaciones se otorgan con frecuencia a personas que no las necesitan imprescindiblemente para subsistir; esto es una de las diferencias entre la asistencia social y la seguridad social con relación a las cuales podemos decir que la primera no es más que el instrumento protector de que se vale la sociedad para remediar y proteger contra la indigencia. Mas que con la notoria particularidad de que, en su original acepción. Se dirige rectamente a subvenir contra los estados de privación o necesidad en que la indigencia consiste y no remediar situación que origina los motivos que lo provocan. Más que atajar las causas, acude a reparar los efectos. En esto estriba, sin más, la gran extensión de la cobertura de necesidades sociales; pero ahí radica también la escasa intensidad con que las necesidades pueden cubrir a través de la asistencia.

El autor Almansa Pastor divide en tres tipos a la Asistencia:

A) Familiar.

La familia, en cuanto célula embriona, presenta una primera y fundamental apariencia ética, además y conjuntamente, aparece como unidad económica, a veces de producción y normalmente de consumo. Ambos aspectos son de tener en cuenta al indagar un respaldo a la asistencia familiar, que, en definitiva, ha de centrarse en la solidaridad parental, tanto de afecto como económico. La índole obligatoria de la

prestación de alimentos civiles confiere a éstos el carácter de derecho subjetivo perfecto del alimentista para su reclamación y, por consiguiente, su exigibilidad jurídica frente al obligado a prestarlos. La asistencia familiar se establece en la obligación de alimentos entre parientes; Está referenciada esta estipulada en los artículos 301 al 321 del Código Civil, entendiéndose por tales, todo lo que es indispensable, habitación, vestido y asistencia médica, así como también la educación e instrucción del alimentista.

B) Privada es una medida protectora de la indigencia, a veces espontánea y circunstancial, regularmente aparecen como instituciones que crean y reglamentan personas o entidades particulares, dotándolos con fondos privados. Su fundamento radica en la caridad o en la solidaridad de grupos sociales. La asistencia o beneficencia privada tuvo su principal centro en la iglesia. Después se produce una tendencia a secularizar la asistencia privada, mediante fundaciones benéficas inspiradas en principios filantrópicos y caritativos.

C) Pública.

" Constituye la asistencia pública o beneficencia general una parcela de la Administración Pública o beneficencia integrada por mecanismos protectores de necesidades sociales dirigidas a garantizar al ciudadano por el Estado y entidades públicas, con carácter graciable, los medios suficientes para atender a sus necesidades vitales ".⁽⁵⁾ Este principio

⁽⁵⁾ ALMANZA PASTOR, José M, Derecho de la seguridad social. quinta ed, tecno, España, 1987, p.37.

puede ser considerado desde una doble perspectiva; constituye un elemento de que se vale el Estado para luchar contra la indigencia, y liberar a los ciudadanos de las necesidades vitales. Como tal, es un sólido medio de política social a disposición del Estado intervencionista, el cual no se limita tan sólo a proteger o tolerar la asistencia privada, sino que monta su propia asistencia. Por otro lado la solidaridad Social, principio cardinal del Estado actual, se supone sobre la mera caridad fundamentada de la beneficencia privada. Al Estado solidarista concierne la atención de necesidades que producen efectos antisociales. La asistencia pública puede ser obligatoria es decir, impuesta legalmente a las entidades públicas y a cuyo cumplimiento no pueden sustraerse; o en su caso facultativa, o sea, establecida voluntariamente por los entes públicos para mejor cumplimiento de la función genérica de la asistencia regulada por normas estatutarias o reglamentos propios del ente. Respecto a su régimen jurídico, la asistencia o beneficencia pública, ya sea legal o facultativa, aparece como una relación de Derecho Público, en virtud del carácter jurídico administrativo del ente que realiza la protección.

Ahora bien, por Previsión Social debe entenderse no sólo al derecho al seguro social, sino a la vigilancia de la salud del trabajador al establecer medidas higiénicas. Cabe señalar que en el Congreso de Querétaro, en la sesión del 26 de diciembre de 1916 por el Constituyente Victoria, al hablar de seguros y de previsión; así como de enfermedades y accidentes, se refirió a la necesidad de asegurar a los trabajadores contra

todas las vicisitudes de la vida; es decir, con seguros de invalidez, de cesantía, de muerte, así como la de prever dichos riesgos. Además un punto importante es el del año 1972 en el que se conserva la tesis de la declaración de Derechos Sociales en la que impone a los patronos la obligación de construir escuelas, mercados, enfermerías y toda clase de servicios sociales. La teoría integral de la misma comprende la seguridad social para todos.

Inclusive tiene como finalidad eliminar situaciones de riesgos, aplicando medidas previsoras que sean pertinentes, buscando soluciones para los mismos, tratando de disminuir el número de accidentes, de problemas de enfermedades profesionales etc.

La misma, es una comisión de seguridad creada para tratar de evitar lo que pudiera suceder si se deja correr el tiempo sin causar soluciones. Es una comisión mixta de seguridad en el centro de trabajo. Imaginémos que en un centro de trabajo labora un empleado que tiene que manipular sustancias tóxicas. ¿Que sería conveniente hacer para prevenirlo de una intoxicación? En primer lugar solicitar a la empresa que instalen lavados y baños con agua caliente y agua fría. En segundo lugar, examinar el sitio en el que el operario labora para disminuir el riesgo mediante una serie de instalaciones adecuadas. Y por último exhortar al trabajador a que acuda a un examen medico. Al realizar todo lo anterior se está creando seguridad al trabajador, así mismo se le dará ropa especial y uniforme para que pueda desempeñar mejor sus labores.

El artículo 2o. De la Ley del Seguro Social dice:

" La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado."⁽⁶⁾

La seguridad social es un medio a través cuál el individuo recibe una protección a sus necesidades frente a sus múltiples contingencias de la vida, mediante la acción de servicios sociales que aumenta el valor y la eficacia de las prestaciones que la proporciona el Instituto para consolidar o ampliar los fines en un mayor bienestar social. Concebida como un esfuerzo económico y humano de todos en bien de todos, aportación de las masas para garantizar el bienestar de pueblo; no es un ahorro recuperable, es una inversión que produce bienes de salud y bienestar como ya se dijo para el pueblo, por eso es una aportación que constituye para garantizar el porvenir de la patria.

⁽⁶⁾Ley del Seguro Social, IMSS Diario oficial de la federación, p.25. (primera sección) Diciembre 21, México, 1995, p.25.

2. Ramas del Derecho Social.

Las principales ramas jurídicas que integran el Derecho Social son las siguientes:

- A) El Derecho del Trabajo y la Previsión Social;
- B) El Derecho de la Seguridad Social;
- C) El Derecho Agrario;
- D) El Derecho Económico.

A) Al primero se le ha considerado como un derecho proteccionista y reivindicador de los económicamente débiles que tiene como objeto regular las relaciones obrero-patronales para obtener el mayor bienestar de los trabajadores y sus dependientes según la justicia social. Se le conoce también con el nombre de derecho obrero, legislación industrial. La Previsión Social tiene por objeto el estudio y aplicación de todas aquellas medidas tendientes a evitar, antes de lamentar, los riesgos. Ya en el artículo 123 y en nuestros días tiene un sentido más amplio, pues mediante ella se ha de tratar de alcanzar, además, el mayor bienestar social posible para los trabajadores y sus dependientes, y elevar, por todos los medios al alcance, las condiciones de vida, de salud, económicas, culturales y sociales.

Es una disciplina y parte, formalmente, en México, del derecho público, ya que sus principios se hallan consagrados en el artículo 123 de

nuestra Constitución, cuyo capítulo se denomina "Del Trabajo y la Previsión Social".

B) Para nosotros el Derecho de o a la Seguridad Social es similar, como el del Trabajo, que con sus peculiares normas tiende a realizar los fines que por serles propios le han sido encomendados por el mencionado Derecho Social. Cabe señalar que este concepto ya ha sido determinado al principio del capítulo y que todos tienen la misma finalidad, siendo considerado como un sistema general y homogéneo de prestaciones, de derecho público y supervisión estatal, que como ya se dijo su finalidad es garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

C) Agrario, es también una rama del Derecho Social en cuanto establece el sistema regulador de la condición jurídica y social del campesino, sus dependientes y de la propiedad del campo. Y por ende un sistema protector y reivindicador de la clase campesina, cuyos principios han sido establecidos en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, integrando una base social. Es una disciplina de creación relativamente reciente, y su reglamentación en otro tiempo estaba establecida principalmente en la legislación civil. En consecuencia, el Derecho Agrario como el del Trabajo lo son derechos de clase no sólo para proteger a los sujetos de estas disciplinas sino para reivindicarlos, a fin de que obtengan todos los satisfactores necesarios que corresponden a la

dignidad de las personas, protegiéndolas y reivindicándolas a través de las normas instrumentos de que dispone el Derecho Agrario.

Es derecho exclusivo como ya se dijo de campesinos, jornaleros del campo, comuneros, ejidatarios y núcleos de población para obtener las tierras necesarias para cultivarlas y satisfacer sus necesidades vitales y consiguientemente contribuir al desarrollo económico-social de nuestro país.

D) El Derecho Económico es una rama autónoma del Derecho Social, cuyas normas e instituciones procuran establecer una equitativa distribución de los bienes, servicios y cargas de colectividad, bajo la dirección y dependencia del Estado destinada a la satisfacción de las necesidades materiales.

Antes de la Revolución Mexicana de 1910 imperaba en nuestro país el régimen de economía clásica, el liberalismo económico, de modo que no existían reglas jurídicas para intervenir en la vida económica del país; por lo que apartir de la Constitución de 1917 y de acuerdo con el artículo 25, comenzó el Estado a intervenir en la economía, a efecto de controlarla, pero hasta hoy ese control ha sido relativo. Ciertamente que por efecto del mencionado precepto constitucional, el Estado contemporáneo politico-social regula la organización económica de la nación, encausándola dentro de los nuevos conceptos de carácter social. El contenido de este derecho es fundamental, posiblemente donde más se ha

sentido el avance de las instituciones revolucionarias; es, sin duda muy complejo ya que se trata de procurar los medios idóneos, para mayor desarrollo económico. Las leyes presupuestales lo estimula de igual modo que toda actividad correspondiente a la industria y al comercio, teniendo como capítulo central el que se refiere a la regulación de los precios y a la vigilancia del mercado, estimulando el ahorro, procurando poner al alcance de las mayorías elementos de trabajo de vida.

3. Organización y funcionamiento del Seguro Social.

El Instituto Mexicano del seguro Social es un organismo Descentralizado de tipo técnico o por servicio; existe un elemento que lo caracteriza: es una institución de servicio público, esto quiere decir, que se establece sin propósito de lucro. El Seguro Social tiende a satisfacer las necesidades de la colectividad en forma permanente y continúa como es el servicio que da a sus beneficiarios.

El artículo 4 de la Ley del Seguro Social vigente nos dice " El Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos."⁽⁷⁾

Este artículo no sólo nos sirve para inferir la ideología política y social que informa el establecimiento del Seguro Social, sino también para

⁽⁷⁾ ídem.

encontrar la clase de servicios que dicho seguro constituye.

En efecto, el referido precepto hace referencia expresa a que el seguro social constituye un servicio público nacional con lo cual encontramos uno de los elementos característicos de los órganos descentralizados por servicio, es decir, el carácter de público que tiene los servicios prestados por dichos organismos. Así en este orden de ideas, tenemos que el Régimen del Seguro Obligatorio se instituye para garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, a la protección de los medios de subsistencia y a los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

En concordancia con lo anterior artículo 89 de la ley mencionada, establece que "El instituto prestará los servicios que tiene encomendados, en cualquiera de las siguientes formas:

I. Directamente, a través de su propio personal e instalaciones;

II. Indirectamente, en virtud de convenios con otros organismos públicos o particulares, para que se encarguen de impartir los servicios del ramo de enfermedades y maternidad y proporcionar las prestaciones en especie y subsidios en el ramo de riesgos de trabajo, siempre bajo la vigilancia y responsabilidad del Instituto. Los convenios fijarán el plazo de su vigencia, la amplitud del servicio subrogado, los pagos que deben hacerse, la forma de cubrirlos y las causas y procedimientos de terminación así como las demás condiciones pertinentes; y

III. Asimismo, podrá celebrar convenios con quienes tuvieran establecidos servicios médicos y hospitalarios, pudiendo convenirse, si se tratare de patrones con obligación al seguro, en la reversión de una parte de la cuota patronal y obrera en proporción a la naturaleza y cuantía de los servicios relativos. En dichos convenios se pactará , en su caso, el pago de subsidios mediante un sistema de reembolsos. Estos convenios no podrán celebrarse sin la previa anuencia de los trabajadores o de su organización representativa...⁽⁸⁾

En este orden de ideas, y salvo prueba en contrario, el organismo aludido es descentralizado de tipo técnico o de servicio público federal (puesto que no depende de ninguna jerarquía al poder central con sus respectivas limitaciones desde luego) ya que la implantación del mismo comprende a todas las Entidades Federativas que forma parte de él en la República Mexicana, aunque en la actualidad no se lleve a cabo totalmente.

Paralelamente a lo anterior el Seguro Social es un servicio Público, y como lo establece la fracción XXIX apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se afirma de manera categórica que la expedición de su Ley respectiva considerada de utilidad pública; cumpliendo así, con los requisitos fundamentales que todo servicio público y que son interés general, regularidad, continuidad y un fin

⁽⁸⁾ *Ibidem.* p.36.

no lucrativo.

Ahora, es importante hacer un estudio de los órganos de dirección para dar una muestra de su funcionamiento del Instituto.

En el artículo 257 la Ley del Seguro Social nos dice que:

"Los órganos supremos del Instituto son:

- I. La Asamblea General;
- II. El Consejo Técnico;
- III. La Comisión de Vigilancia, y
- IV. La Dirección General."⁽⁹⁾

I. La Asamblea General .- La autoridad suprema del Instituto y a su composición concurren las tres partes interesadas directamente en su correcto y eficaz funcionamiento. Se integra por un total de 30 miembros de los cuales 10 son designados por el Ejecutivo Federal, 10 por la organizaciones de los trabajadores y 10 por las organismos patronales; estos miembros duran en su ejercicio de su cargo 6 años pudiendo ser reelectos.

En cumplimiento del mandato del artículo 259 de la mencionada Ley el Ejecutivo Federal establecerá las bases para la designación de los miembros obreros y patronales de la Asamblea General, y para calificar la elección de los miembros tienen un estatuto legal al que deben sujetarse, no sólo para poder adquirir los miembros de ella sino también para desarrollo

⁽⁹⁾ Ibidem p.54.

de las funciones que le están atribuidas; las normas que regulan el ejercicio de sus atribuciones están contenidas en el Reglamento respectivo, por lo que a ella corresponda resolver los asuntos más importantes para la administración óptima y eficaz funcionamiento del organismo en cuestión, tales como el estado de ingresos, y egresos de la institución, el plan de labores, los balances actuariales de cada trienio que debe someterle el Consejo Técnico. No es un organismo de actuación continúa durante todo el año, sino que de acuerdo con la Ley del Seguro Social, debe reunirse una o dos veces al año, extraordinariamente cuantas veces sea necesario, de acuerdo con lo que dispone el Reglamento de dicha Asamblea.

La organización de éste organismo colegiado es tripartita, ya que se tiene la representación de todos los interesados en el servicio obteniendo de esta manera la mencionada coordinación de intereses opuestos.

La presidencia de los debates de la Asamblea General le corresponde el Director General del Instituto y las decisiones deben ser tomadas por mayoría de votos. El quórum queda formado por seis miembros de cada sector, pero citada una reunión ordinaria o; extraordinaria por dos veces, no concurren representantes de determinado sector, la sesión se efectuará con quórum mínimo de la mitad mas uno de la totalidad de sus miembros, aunque solo concurren dos de los sectores.

II. El Consejo Técnico.- Es el representante legal y administrador del Instituto; es un órgano importantísimo en el manejo e

impartición de los servicios que componen el régimen de seguridad social, pues dentro de su órbita competencial quedan comprendidas facultades que constituyen el servicio de dicho régimen.

Vigila y promueve el equilibrio financiero de todos los ramos de aseguramiento comprendidos en la Ley.

La representación legal y la administración propiamente dicha del Instituto está a cargo del Consejo Técnico, cuya integración sigue los lineamientos democráticos que animan a toda la organización del Seguro Social. Así, el cual está integrado hasta por 12 miembros correspondiendo designar 4 de ellos a los representantes patronales en la Asamblea General; 4 a los representantes de los trabajadores y 4 a los representantes del Estado, con sus respectivos suplentes. El ejecutivo Federal cuando lo estime conveniente, podrá disminuir a la mitad la representación Estatal.

El Secretario de Salud y el Director General será siempre Consejeros del Estado, presidiendo este último el Consejo Técnico, el cual debe renovarse, los sectores representativos del Estado, de los patrones y de los trabajadores propondrán miembros propietarios y suplentes para los cargos de consejero. La designación será hecha por la Asamblea General en los términos que fije el Reglamento respectivo.

Los consejeros así electos duraran en su cargo 6 años pudiendo ser reelectos.

III. La Comisión de Vigilancia.

Art.265." La Asamblea General designará a la Comisión de Vigilancia que estará compuesta por seis miembros. Para formar esta Comisión cada uno de los sectores representativos que constituyen la Asamblea, propondrá dos miembros propietarios y dos suplentes, quienes durarán en sus cargos seis años y podrán ser reelectos. La elección puede recaer en personas que no formen parte de dichos sectores. El Ejecutivo Federal cuando lo estime conveniente podrá disminuir a la mitad la representación estatal. La designación será revocable, siempre que la pidan los miembros del sector que hubiese propuesto al representante de que se trate o porque medien causas justificadas para ello. En todo caso, el acuerdo definitivo corresponde a la Asamblea General, la que resolverá lo conducente en los términos del reglamento, mediante procedimiento en el que oiga en defensa al miembro cuya remoción se solicite."

"Art.266. La Comisión de vigilancia tendrá las atribuciones siguientes:

I. Vigilar que las inversiones se hagan de acuerdo con las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos;

II. Practicar la auditoría de los balances contables y comprobar los avalúos de los bienes materia de operaciones del instituto;

III. Sugerir a la Asamblea General, al Consejo Técnico, y a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, en su caso, las medidas que juzgue convenientes para mejorar el funcionamiento de los seguros que ampara esta Ley.

IV. Presentar ante la Asamblea General un dictamen sobre el informe de actividades y los estados financieros presentados por el Consejo Técnico, para cuyo efecto éstos le serán dados a conocer con la debida oportunidad y;

V. En casos graves y bajo la responsabilidad, citar a Asamblea General Extraordinaria."

Antes de tratar el otro órgano jerarquizado como es la Dirección General, solo nos resta decir que la composición de los tres órganos colegiados del IMSS está basada en el principio democrático de permitir la participación en su dirección, de todos los sectores directamente interesados en el éxito del régimen de Seguridad Social. Además tanto de obreros como los patrones y el Estado aportan los fondos necesarios para la constitución de dicho régimen, por ello el legislador ha creído conveniente y necesario darles injerencia en su manejo.

La Dirección General.- Aún cuando no es un órgano colegiado, el forma parte de ellos y es por esto que a continuación se mencionan algunos aspectos de las funciones que la caracterizan.

La Ley del Seguro Social establece que la persona designada debe de ser mexicano por nacimiento y será nombrado por el Ejecutivo Federal, artículo 267 de la Ley, y enumera en el artículo 268 las siguientes atribuciones:

“I. Presidir las sesiones de la Asamblea General y de Consejo Técnico;

II. Ejecutar los acuerdos del propio Consejo;

III. Representar al Instituto Mexicano del Seguro Social, como organismo fiscal autónomo, ante todas las autoridades con la suma de facultades generales y especiales que requiera la ley; así como representar legalmente al instituto como persona moral con todas las facultades que corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio, y las especiales que requieran cláusula especial conforme al Código Civil para el Distrito Federal.

El Director General podrá delegar la representación, incluyendo la facultad expresa para conciliar ante las juntas de Conciliación y Arbitraje.

IV. Presentar anualmente al Consejo el informe de actividades, así como el programa de labores y presupuesto de ingresos y egresos para el siguiente periodo;

V. Presenta anualmente al Consejo Técnico el balance contable y el estado de ingresos y gastos;

VI. Presentar anualmente al Consejo Técnico el informe financiero actuarial;

VII. Proponer al Consejo la designación o destitución de los funcionarios mencionados en la fracción IX del artículo 264;

VIII. Nombrar y remover a los demás funcionarios y trabajadores;

IX. Realizar toda clase de actos jurídicos necesarios para cumplir con los fines el instituto, y

X. Las demás que señalen las disposición de esta Ley y sus reglamentos."⁽¹⁰⁾

Además, la misma ley nos dice que "El Director General tendrá derechos de veto sobre resoluciones del Consejo Técnico en los casos que fija el reglamento. El efecto del veto será suspender la aplicación de la resolución del Consejo, hasta que resuelva definitivamente la Asamblea General." Artículo 269.

En realidad no hay todavía un sistema de Seguridad Social en nuestro país, sino varios seguros sociales aislados, independientes.

Los principales son tres: El IMSS, para trabajadores privados; el ISSSTE, para los servidores públicos; y el ISSFAM, para las fuerzas armadas. Este último como coordinado por la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Marina. Además existen otras instituciones que ofrecen

⁽¹⁰⁾ Ibidem p.56.

servicios de salud a determinados grupos de personas; como lo es la Secretaría de Salud, PEMEX, y el DDF.

3. El Derecho Social y el ahorro popular.

a) El ahorro y la riqueza.- El bienestar que debe disfrutar una persona está ligada a la posibilidad de que pueda disponer de una parte de sus ingresos para poder satisfacer necesidades futuras o para incrementar su propio patrimonio, es decir, que esté en posibilidad de ahorrar.

El ahorro tiene una función social, pero también muchas instituciones fracasaron al pensar que esta previsión de futuro podía hacerla cualquier persona, cuando ocurre que en una economía familiar se debe tener resueltos, primeramente, la satisfacción de las más elementales necesidades.

Para nosotros el ahorro viene a ser el hábito de la riqueza; y se basa en estos tres elementos: Trabajo, ahorro y tiempo. De esta manera, si una persona se dedica a trabajar y tiene el buen cuidado de ir destinando una parte de su ingreso total como ahorro, al cabo de cierto tiempo tendrá integrado un capital que será más o menos grande en función de la cuantía de ahorro y el tiempo transcurrido. Naturalmente, si el trabajo es poco remunerativo y la cuantía del ahorro baja, por mucho tiempo que pase el capital será también bajo. En cambio, si el trabajo es productivo y el ahorro

y la cantidad destinada a ello se aumenta, con tiempo el capital será mayor. A su vez el capital primeramente formado se le hace producir mediante los intereses y la reinversión.

En un sentido amplio, el ahorro, como simple acto humano económico, presenta las siguientes relaciones y se determina que tiene por base una cantidad de dinero derivada de las rentas o ingresos que percibe una persona. Se excluyen, pues, las cantidades recibidas de otras procedencias. La explicación del origen de dicha cantidad se encuentra en renuncia voluntaria que el individuo decide a su consumo actual. Se diferencia, así, de las reservas de las entidades jurídicas y de las detracciones forzosas de rentas e ingresos. La cantidad dineraria así originada se mantiene a disposición. Es decir, no solo se consume, sino que tampoco se enajena.

En un sentido estricto, que es el que aquí nos interesa, el acto ahorrativo ha de añadirse una finalidad a la que se destina la cantidad ahorrada: la finalidad de cubrir la posibilidad de necesidades futuras. Y este último dato teológico precisamente, el que permite al ahorro entre los mecanismos de previsión, porque entonces entra en juego la actitud volitiva de adscribir esa cantidad dineraria a atender las consecuencias de los hechos futuros previstos.

Como se observa, se trata de un mecanismo económico promiscuo e indiferenciado, cuya consideración como medida protectora de

necesidades sociales y su atracción a nuestro campo depende simplemente de la adscripción de la cantidad ahorrada a la atención de necesidades sociales futuras. Se trata, asimismo, de medidas de previsión individual y voluntaria, por cuanto el ahorrante decide afrontar por sí mismo la carga futura que amenazará su seguridad económica.

El ahorro así delimitado, también conocido como popular, para contraponerlo al de tipo capitalista, de finalidad diversa, el maestro Almansa Pastor da dos criterios en los cuales estamos de acuerdo por dar una explicación más concreta; el primero de ellos explica que es en atención a la conservación de la cantidad ahorrada y puede ser individual, su mismo nombre lo dice, es conservada por el individuo, o también puede ser social si está confiada a una entidad institucionalizada, en la que se deposita la cantidad ahorrada. El segundo criterio es con base al destino del ahorro y puede ser: atesorado, en cuyo caso la cantidad queda inmovilizada o el llamado invertido, bien lo sea por el propio individuo o por la entidad depositaria

En México el sistema bancario ofrece diversas formas de ahorrar. Puede por ejemplo, hacerse a través del sistema de cuentas de ahorro que funciona sobre la base de que hasta cierta cantidad es a la vista y si fuera una mayor cantidad se necesita dar un aviso con alguna anticipación. En estas cuentas producen un interés anual, relativamente bajo.

Por otra parte, los Bonos del Ahorro Nacional, en principio, no

producen este interés, pero si recuperan en un lapso largo su valor y se puede tener pagado hasta diez veces su valor, además de atractivo de entrar en sorteo. Puede adquirirse al contado o a plazos, lo cual es también conveniente. A través del ahorro resulta beneficiado con el interés que produce la persona que lo hace, pero también permite a los bancos disponer de cantidades que pueden ser utilizadas para los más diversos fines, de los cuales es muy importante es contribuir al desarrollo de la economía mexicana.

b) La previsión y los seguros.- Los sistemas de seguros y estos mismos, determinan el ahorro que en este caso se llamaría previsión. La Institución que se compromete a cubrir un riesgo exige una prima que se puede pagar mensual, anual o en diversos términos, que responden a un cierto plazo y en determinada cantidad; pero tiene además el inmenso beneficio de operar, no con una persona, sino con múltiples, de modo que a medida que es mayor el riesgo, se reduce para la empresa al operar la Ley de grandes números, pudiendo inclusive hasta reducir la participación misma, cuota prima. De este modo, en todo seguro hay un ahorro y una previsión colectiva, para responder también en forma colectiva a riesgos, repetiremos, también de es índole, en donde son factores importantes la aportación y el tiempo. Ante todo, como la propia expresión indica, la previsión colectiva constituye una modalidad de previsión, en cuanto tiene de visión anticipada de futuras necesidades sociales y de ordenación de medios para atenderlas. Pero, además, es colectiva, en cuanto la instrumentación de sus mecanismos ha de realizarse inexceptionalmente

por un grupo colectivo de personas. Es decir, aunque el mecanismo proyectos pueda desintegrarse en una suma de actos individuales, sin embargo, las posibilidades de realización exige que sea colectivo.

El ahorro es un hábito que requiere de una práctica permanentemente constante, por lo tanto, requiere cierta formación personal para acostumbrarse hacerlo. Y no pocas veces hasta el sacrificio. Aquel debe tener un motivo, un aliciente, un fin, un propósito.

c) El ahorro popular y la seguridad social.- Una economía que lleva a la ruina es aquella en que los gastos son muy superiores a los ingresos y esto lo podemos decir no sólo en el orden de las personas en particular, sino aun de los mismos Estados. Toda aquella política que tienda a prever un futuro halagador mediante la debida previsión hecha con toda anticipación tendrá que ser plausible y laudable. Por eso los gobiernos verdaderamente revolucionarios no pueden descuidar el capítulo tan importante y singular del ahorro popular, que permita a la población satisfacer sus necesidades vitales, y después otras, que la misma civilización y la vida moderna exigen; que permitan alcanzar niveles de vida como los que disfrutaban países más evolucionados, y que el Estado y los particulares se integren en la solución de este problema a través de instituciones, fundamentalmente bancarias tanto públicas, como privadas.

El crédito que en algunos aspectos es una forma de ahorro, dada la forma tan evolucionada y revolucionaria de nuestros días, permite

disponer de los satisfactores o bienes y pagar después en forma periódica, hasta liquidarlo. De esta manera se adquieren muchos bienes que van integrando el patrimonio, pues de otro modo sería imposible. En nuestro país, una operación documentada con letras de crédito se entiende como si fuera hecha al contado. Por lo tanto, si a una empresa se le descuentan en una institución bancaria las letras mediante las cuales se ha garantizado un adeudo, automáticamente recibe su capital, como si hubiera habido prácticamente un tiempo, como el que la institución bancaria ha otorgado al cliente.

Al crear condiciones favorables para el desarrollo económico, se despertará no solamente el espíritu de ahorro, sino también de inversión.

Consideramos que todavía muchos mexicanos no han dispuesto de su capital, pues muchas veces ha hecho falta una mayor orientación para que el mismo en grandes o pequeñas proporciones, pueda darles una segura y rendidora inversión. Todo esfuerzo, toda campaña tendiente a fomentar el ahorro popular, tendrá ser siempre importante, quizá no sólo a fin de lograr un bienestar presente, sino sobre todo un futuro halagador.

CAPITULO II.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y JURÍDICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO.

Con el nacimiento y el desarrollo del Seguro Social que encausaría al Estado a través de sus órganos; la Seguridad Social, que tiende a garantizar la existencia humana en un nivel decoroso, robusteciendo fundamentalmente a las clases económicamente débiles, mediante una mayor distribución de la riqueza de una transferencia de los bienes de los que menos tienen fortaleciendo en esta forma el presupuesto familiar y logrando realizar lo que tanto tiempo ha anhelado el hombre; una justicia social y mejor orden económico, en el que todos tengamos las mismas oportunidades, deberes y derechos consiguiendo de esta manera una armoniosa paz social, entre los cinco continentes que integran nuestro mundo.

Esta transparencia de riqueza que supone la Seguridad Social, está basada en los principios de solidaridad y subsidio, el primero dirigido perfectamente al sector que posee el capital, para lo que derrame sobre todo a las clases necesitadas; el segundo dirigido a la acción en beneficio de los económicamente débiles. El término de Seguridad Social toma carta de naturalización en toda la declaración de principios y tiende a revolucionar los sistemas económicos y sociales que valen por la existencia y tranquilidad del género humano.

1. ÉPOCA COLONIAL.

En esta época la base de la sociedad, eran los indios, despreciados y explotados por las demás clases sociales, separadas de ellos por el idioma y la civilización, como castas distintas. Al cabo de tres siglos de dominación española, no habían sido incorporados a la civilización europea, la mayoría no hablaba español, vivía en miseros jacales.

Época de sublevaciones y hambres, se iniciaron los famosos repartimientos para aplacar a los descontentos españoles concediéndose a cada colono un grupo de indios que les sirvieran de criados o se dedicaran en su provecho a la labranza.

La Reina Isabel desconocía abiertamente esta costumbre, ordenando al gobernador Orondo que pusiera en libertad a los indios repartidos y que de acuerdo con los caciques, fuera señalado el tributo que debían de satisfacer como vasallos libres, y que cualquier trabajo ejecutado por aquellos les fuera pagado.

Lo mismo se haría con los salarios de los trabajos de la tierra; este intento de libertad fue un fracaso rotundo, los indios hicieron uso del derecho que se les concedía, abandonando las tierras de labranza y poblados rehuendo todo contacto con los españoles, que los obligó a una rectificación de la política inicial, los Reyes dieron nuevamente la autorización para implantar el sistema de repartimiento en forma temporal.

En 1599, en carta poder dirigida por Fernando el católico a Diego Colón, le facultaba para hacer nuevamente repartimiento de indios, para que tales personas a quienes así se encomendaran, se sirviesen de ella en cierta forma y manera.

Los preceptos jurídicos que fueron dictándose por el Rey, el Real y Supremo Consejo de los Indios y la Casa de Contratación de Sevilla, o por las autoridades radicadas en estos territorios, con facultades para promulgar disposiciones de obligado cumplimiento dentro de su jurisdicción, constituyeron e integraron el llamado Decreto Indiano.

El Decreto Indiano fue en gran parte, tutelar de los indígenas, la gran cantidad de reglamentos de protección que incluye esta legislación. Sin embargo ello dio lugar para que las autoridades españolas en América emplearon esta fórmula, pero no se cumple. El Virrey, Presidente o Gobernador, la colocaban con solemnidad en su cabeza en señal de acontecimiento, declarando quedar en suspenso su cumplimiento.

Esta legislación puesta en vigor, hubiera sido de gran eficacia para la protección indígena; refiriéndose gran cantidad de estas normas a los bienes de la comunidad. Además esta regulación jurídica tomó muy en cuenta el fomentar y proteger la fundación de hospitales, así el Estado Español, a través de normas jurídicas imperativas, siguió una política de protección; ejemplo de ello lo tenemos, en diferentes cédulas reales, en la

que se disponía y mandaba la forma de guardar a los indios como españoles. En 1573 se ordenó que en los nuevos descubrimientos y poblaciones se hicieran hospitales, señalando sitio y lugar para la casa Real del Consejo.

En la colonización española no hubo, nunca una tan marcada discriminación racial. Advirtiéndose en forma general y visible el interés político, religioso y social que puso España en la colonia para evitar hasta donde era posible la inseguridad no solamente respecto a todos los seres humanos, sino muy especialmente a los naturales es evidente que el fenómeno social fue advertido en toda su cruda y cruel realidad, y despertó el propio sitio de lograr en parte una Seguridad Social, inspirada en imperativos de índole religiosa en razones de orden positivo. La base de esta acción fue la de proporcionar libertad personal al indio, para no considerárselo, ni siervo, ni esclavo, obligándolo a trabajar pero por el interés social y de que fuera libre de elegir y ejecutar el trabajo que le encomendare; teniendo además libertad para comerciar y contratar. El historiador mexicano Silvio A. Zavala ha presumido todo esto así. Considera que el problema de la libertad de los aborígenes americanos no fue objeto de duda en la doctrina española ni en la política de la corona. Desde que Colón envió a España los primeros indios como esclavos se decidió claramente que era un principio, de condición libre y solo esclavizables por causa de guerra justa. La regla no representaba ninguna innovación porque ya había condicionado la política española en las anteriores conquistas en las Islas Canarias.

La obra realizada por los misioneros en la Nueva España fue

grande y benéfica para todos.

La tendencia y realización utópica la podemos personificar en Vasco de Quiroga, al cual los indígenas de Michoacán le llamaron Tata Vasco. Inicia su obra espiritual; sin esperar la autorización que había solicitado a España; con la fundación de su primer hospital pueblo, a dos leguas de México, al que llamo "Santa Fe", más tarde como visitador en Michoacán funda otro, siendo electo obispo de Michoacán, continuó su obra creadora, preparando a los pueblos en artesanía especializada y enlazándolos por la necesidad de intercambio.

La realización de Vasco de Quiroga constituyó el remedio positivo y adecuado a las necesidades en aquel momento.

En contraste con la figura de este ilustre bienhechor, siendo para los religiosos, y sabio para todos, se levantó en la historia de América una serie de frailes que vinieron a conquistar almas para la fe cristiana, y que significó el esfuerzo fecundo para el remedio de los grandes males que trajo aparejada la conquista de América.

Ejemplo de ello tenemos en Fray Pedro de Gante quién fue el primer y principal adiestrador de los indios; no contentándose con tener escuelas para los niños, sino procurando que los mozos se aplicasen en aprender los oficios y artes de los españoles que sus padres y abuelos no supieron y se perfeccionaran en los que antes usaban. Primero los

ejecutaban en los más comunes, como sastres, zapateros, carpinteros, y otros semejantes después en los de mayor dificultad previniendo con esto las causas de inseguridad de orden económico social, preparando a los indios para la futura ocupación lucrativa.

Otro ejemplo es el que nos ofrece Fray Toribio de Benavente, en su "Historia de los Indios de la Nueva España" revelador de cuánto fue el esmero que había educado a los indígenas para practicar la ayuda mutua fundada en la caridad. Al hablar de este progreso material, es justo recordar al padre Francisco de T̄embleque, quien llegó a México en 1540, trabajó entre los indios durante más de 40 años dedicándose al estudio de las lenguas y dialectos. Su obra principal fue la construcción del Acueducto para abastecer de agua a la población de Zempoala a treinta millas de distancia. La obra que hizo y el agua que llevo a Otumba; labor gigantesca y una de las mayores aportaciones para el bienestar de sus habitantes.

Así mismo en el noreste de la Nueva España, en Arizona y en las dos Californias redujeron a los indios, les enseñaron agricultura, ganadería y los oficios que mejor podrían aprovechar en sus territorios de Durango, Sinaloa, Sonora, Chihuahua, etc.

Construyendo presas, canales y acueductos para conservar el agua y asegurar sus cosechas; traen trapiches para moler la caña de azúcar y prensas para extraer el aceite, todo esto aparte de darles oficio se hizo con el anhelo de mejorar la laboriosidad y bienestar de los indios.

Otra preocupación de aquellas autoridades para proporcionar mejores medidas de protección a los habitantes de la Ciudad de México se crearon cajas de "Comunidad de Solución Solidaria y Mutual", se debieron a los desvelos del Virrey Don Antonio de Mendoza y a la eficaz política desarrollada en beneficio de la colectividad por el también Virrey Francisco de Toledo. El fundamento de estas cajas lo encontramos en el Régimen de Propiedad Colectiva del Imperio Inca. En todo pueblo o agrupación de indios debía de constituirse un de estas cajas; los fondos eran destinados en beneficio común de los indígenas era el sostenimiento de hospitales, auxilio de viviendas, huérfanos, enfermos, inválidos etc. Así para ayudar a sufragar los gastos de las misiones, casas de reclusión y demás elementos para la conversión, sostenimiento de seminarios y colegios para los hijos de caciques; para permitirles realizar sin detrimento de sus bienes el pago de tributo y en general para que fuese ayudada en sus restantes necesidades. El caudal de estas cajas se alimentaba de tres distintas fuentes como lo son la agrícola, otra industrial y censal.

La primera estaba constituida por el importe de los productos agrícolas obtenidos del cultivo de ciertas extensiones de terreno, que colectivamente se hallaban obligados los indios a efectuar a cada región para el sostenimiento de su caja de comunidad respectiva. La producción cosechada se vendía en pública subasta y el importe metálico ingresaba en las cajas de comunidad.

En segunda la fuente industrial constituida por los obrajes, la fabricación de paños, que los indios en comunidad poseían; y finalmente el tercer origen de ingresos pecuniario de este medio de obtención de recursos para la previsión y socorro común, eran las pensiones de los censos que a sus tierras de comunidad integraban los indígenas.

En el siglo XVII fueron trasplantados de España a América, el Gobierno, la cofradía, instaurándose a la vez la corporación de oficios en la Metrópoli el poder del Estado fue limitado en sus funciones, lo que impidió que se convirtieran en corporaciones cerradas y rígidas, como aconteció en Europa. Tenía las mismas características, la organización del oficio de fraternidad y la ayuda mutua.

Estas no fueron las únicas cofradías gremiales que se pudieron registrar, ya que existieron otras en las capitales, y en toda América; las había de albañiles, panaderos, sastres y aún de individuos que desempeñaban profesiones liberales y empleos de gobierno.

Así dejamos cumplido y satisfecho nuestro deseo de formular este pequeño panorama de los medios de Seguridad Social existente en la entonces nueva España durante la época colonial.

2. EPOCA INDEPENDIENTE.

Don Miguel Hidalgo y Costilla, quién en uso de la libertad de expresión, la noche del 15 de septiembre de 1810 inició la guerra que había de dar a la nueva España su independencia política y que ofrendo su vida en aras del ideal de "Sacudir el pesado yugo que por espacio de tres siglos tenía oprimida a la patria".

El ambiente estaba tenso, criollos y mestizos muchos de ellos pagaron con su vida, el haber aceptado entusiástamente las ideas liberales y emancipadoras de los movimientos revolucionarios europeos, la prensa estaba sujeta a censura y todos aquellos quienes recibían libros, folletos de manifiestos políticos llegados de Europa les eran confiscados sus bienes y encerrados en las mazmorras de la Inquisición.

El liberalismo mexicano comenzó a tomar fuerza a principios del siglo XIX con la claridad de una evolución política, que habría de proclamar la soberanía de un pueblo independiente.

En nuestra patria el reloj del tiempo marcó la hora. Los criollos que tanto tiempo habían sido postergados en sus derechos por lo mismos españoles, emitieron a grito de rebeldía contra la opresión y la injusticia que muy caro pagaron ante los españoles. Su inextinguible sed de oro; la esclavitud barbara e inhumana con quien arrojaron a los indios, y la envidia

y deslealtad injustificable que asumieron hasta con sus mismos descendientes.

En la madrugada del 15 de septiembre el criollo Don Miguel Hidalgo y Costilla, párroco de Dolores, desde el púlpito de su iglesia llamaba a luchar por la libertad; y aquel hombre venerable, padre nuestro de aquel pueblo, se convierte en apóstol y director de la independencia de México.

Tras del grito de insurgencia expidió dos decretos:

a) Abolición de la esclavitud .

b) Reparto justo de las tierras y devolución de todos los despojos del gobierno virreinal a sus legítimos dueños.

Poco tiempo después en el año de 1811 fueron fusilados en Chihuahua, Don Miguel Hidalgo y Costilla, Ignacio Jose de Allende, Juan de Aldama.

A la muerte del insigne cura Don Miguel Hidalgo y Costilla, asume la jefatura José Maria Morelos y Pavón y al ofrecerle el título de Generalísimo contestó: Soy siervo de la nación; porque ella asume la mas grande, legítima e inviolable de las soberanías; quiero que tenga un gobierno dimanado del pueblo y sostenido por el pueblo; que hagamos la declaración de que no hay otra nobleza que la virtud, el saber, el patriotismo

y la caridad; que todos somos iguales, pues del mismo origen procedemos; que no hay privilegios ni abolengo, porque no es racional, ni humano, ni debido que haya esclavos, porque el color de la cara no cambia el corazón ni el pensamiento; que se eduque a los hijos del labrador como a los hijos del más rico hacendado que el que se queje con las justicia tenga un tribunal que lo escuche, lo ampare y lo defienda contra el fuerte y el arbitrario; que se declare que lo nuestro es ya nuestro y para nuestros hijos; que tenga una fe, una causa y una bandera, bajo la cual todos queramos morir antes que verla oprimida, como lo esta ahora y que cuando ya sea libre, estamos listos a defenderla.

Posteriormente Don José María Morelos y Pavón afirmó los conceptos con gran madurez de estadista, volvió a reforzar la relación hombre tierra trabajo, al expresar: Que más valía poca tierra en manos de quienes la pudieran cultivar para su provecho personal, que mucha tierra en manos de una sola persona, trabajada por quienes no eran sus propietarios. Continúa diciendo que la miseria la quiero cambiar en progreso, que la soberanía dimane del pueblo, propugnaré la igualdad ante la ley y contra la ilegalidad de los tributos etc.

Es así como hace la iniciación y fija al contenido esencial de la Seguridad Social, cuando expresa que se debe de moderar la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto. La antorcha había sido prendida, y con la muerte de los primeros héroes se avivó más la llama. El

6 de noviembre de 1813, se promulgó el acta de Declaración de la Independencia por el Congreso de Chilpancingo.

Por lo cual México quedaba libre de la dominación española y con el derecho de regir sus propios destinos. Expresión elocuente del Derecho Natural, basado en los inalienables principios de igualdad, libertad y fraternidad.

El punto de partida jurídico de la Constitución del Estado Mexicano, es también el instante del proceso de su estructuración, hasta llegar a la promulgación del Derecho Constitucional de México, decretó que fue sancionado en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814.

El 4 de octubre de 1824, se promulga la primera Constitución de los Estados Mexicanos, el poder se consideraba emanado del pueblo, se dividía para su ejercicio en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El supremo poder se depositaba en dos Cámaras la de Diputados y la de Senadores, debiéndose elegir regularmente cada dos años.

El Ejecutivo estaba encargado a un presidente y aún vicepresidente, que debían durar en su ejercicio cuatro años. El Judicial se confiaba a la Suprema Corte de Justicia, y a los Tribunales de circuito y a los jueces de Distrito.

A partir de esta Constitución el Estado Mexicano es reconocido

internacionalmente. Sus primeras legislaciones partieron de la obligación que el Estado tiene que plasmar en leyes todas las medidas tendientes a la protección y conservación de la vida humana.

La historia registra cuatro hechos legislativos que parecen comentarse. El primero es del día 11 de noviembre de 1824, el gobierno de la República expidió un decreto obligado al Estado a pagar pensiones de los funcionarios del poder Ejecutivo, de Justicia y de Hacienda. Liquidó al así inadecuado sistema colonial.

El segundo es del 3 de septiembre de 1832 en que se reformó la Ley para extender los beneficios de la Salud Pública a las madres de servidores del gobierno. El tercero suscitado el día 12 de febrero de 1834, por decreto especial se extendió el derecho de pensión de vejez a los cónsules mexicanos, estableciéndose la nueva modalidad de pensión por invalidez.

Y el cuarto por la Ley del 17 de febrero de 1837, se elevan las pensiones al 100% del salario pero sólo se concedían estas, por vejez o invalidez absoluta.

3.EPOCA CONTEMPORÁNEA.

A finales del siglo XIX empezaron a manifestarse los primeros síntomas de descontento entre los trabajadores de la reciente industria

mexicana. Ciertos grupos intelectuales comenzaron a difundir las doctrinas socialistas y anarquistas, que habían alcanzado gran popularidad en Europa.

Los funcionarios más perspicaces del régimen porfirista comprendieron la necesidad de reformar el sistema político y social, para evitar una explotación violenta de los trabajadores de la industria, quienes podrían ser secundados por los peones de las haciendas , ya reducidos a una condición semejante a la de los esclavos.

Los intelectuales de México presentaron proyectos para proteger a los trabajadores y sus familias. José Vicente Villada el 30 de abril de 1904 presentó la Ley de Accidentes de Trabajo en el Estado de México, y Bernardo Reyes el 9 de noviembre de 1906 en Nuevo León , trataron de iniciar una reforma en beneficio de la clase trabajadora, procuraron evitar , mediante una rudimentaria legislación laboral, los problemas de las familias de los obreros derivados de los riesgos profesionales.

Rodolfo Reyes presentó un proyecto de la Ley Minera en la cual aparecen diversas medidas protectoras para los trabajadores y sus familias, en caso de ocurrir algún siniestro eran indemnizados. Este proyecto de la Responsabilidades por Accidentes Mineros fue presentado al Ministro de Fomento el 19 de febrero de 1907.

Estas leyes sobre riesgos profesionales y el proyecto aludido en el párrafo anterior fueron bien acogidos por los sectores empresariales. Al

concluir el capítulo de referencia plantea la posibilidad de convertir en materia federal la legislación de trabajo, la cual, hasta aquel entonces, se había considerado como una facultad de los Estados y se regía por medio de disposiciones en los respectivos Códigos Civiles, su intento fue deliberado así mismo nos podemos percatar de los problemas laborales que existía en México a principios del siglo XX así mismo los hermanos Flores Magón demuestran en su manifiesto la inutilidad de las reformas propuestas por los funcionarios del régimen, ya que con los cuales el trabajador no podía alcanzar un mínimo de bienestar, sus carencias se derivaban debido a la explotación a que eran sometidos.

En el Manifiesto del Partido Liberal consideraban necesario reformar la Constitución para garantizar efectivamente al obrero que tuviera un salario mínimo, una jornada máxima, el descanso dominical, la seguridad e higiene en las fábricas y talleres, así como una protección para el trabajo.

Durante el gobierno de Don Francisco I. Madero se iniciaron diversas investigaciones en materia laboral, que se dieron a conocer como proyectos de ley los cuales durante el régimen de Victoriano Huerta no tuvieron acogida por la Cámara de Diputados, los representantes del pueblo tenían temor de enfrentarse con las ideas reaccionarias de los servidores de la usurpación.

En 1913 se presentaron dos proyectos de reformas laborales ante

la Cámara de Diputados; en ambos se propone al Congreso la adaptación de medidas para proteger al trabajador. En primer lugar, la diputación por el Estado de Aguascalientes sostuvo la necesidad de reglamentar los riesgos profesionales en toda la república con fundamento en las consideraciones humanísticas, encontramos algunos antecedentes de la seguridad social. Los diputados de Aguascalientes imaginaron una caja a cargo de los patrones, la cual contrataría con las compañías de seguros una serie de pólizas, que garantizarían el pago de las indemnizaciones a los obreros en caso de riesgos profesionales. La caja sería manejada por autoridades administrativas y engendraría una obligación subsidiaria por parte del gobierno en relación con los derechos de los trabajadores. El proyecto consideraba la intervención directa del Estado en calidad de administrador.

Cándido Aguilar estableció en el Estado de Veracruz la obligación patronal de otorgar servicios médicos a los trabajadores enfermos quienes tenían derecho, igualmente, a recibir alimentos mas una indemnización por parte de la empresa, consistente en la totalidad del jornal, que sobrarian en tanto durara su impedimento. Los servicios médicos comprendían el establecimiento de hospitales o enfermerías, dotados de material quirúrgico, de medicina y de un grupo de médicos y enfermeras.

La Ley sobre Accidentes de trabajo, de Nicolás Flores, sigue muy de cerca la de Bernardo Reyes. En sus artículos sexto y séptimo aparece un antecedente directo de la ley de seguro social. En el primero indicaba a

los empresarios, que podrían substraerse de la responsabilidad en que incurran por accidentes de trabajo, asegurando contra a los individuos de su dependencia, en alguna de sus compañías que se dedican a esta clase de negocios que sea de reconocida honradez y solvencia, a juicio del Departamento del trabajo y previa aprobación del Ejecutivo del Estado.

El segundo de los preceptos aludidos aquejaba en todo caso, los responsables de accidentes deberán asegurar a sus trabajadores contra siniestros, a razón de trescientos pesos cada uno, sin perjuicio de erogar los gastos de sepelio.

Salvador Alvarado promulga su Ley en 1915, en dicha ley vislumbraba los futuros sistemas de seguridad social. Le preocupaba el trabajo de las mujeres, que no deben impedirseles la procreación de los niños; admite de mala gana el trabajo de los menores, señala una serie de restricciones al respecto, con el objeto de permitir el crecimiento normal de los trabajadores adolescentes.

Por otra parte funda una sociedad mutualista del Estado que otorgará pensiones en caso de vejez o muerte del asegurado.

El General Alvaro Obregón, en su campaña política en pos de la presidencia de la República en 1927, abordó un punto fundamental de su programa era la promesa de luchar por la aceptación de su "Proyecto de la Ley para la creación del Seguro Obrero", que había sido aprobado por aclamación en el Congreso Mundial del Trabajo, celebrado en la ciudad de

Río de Janeiro. En 1928 se reunió una convención Obrero-Patronal en la ciudad de México; ante ella se presentó el proyecto de Ley Federal del Trabajo, este proyecto fue elaborado por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, uno de sus capítulos reglamentaba el establecimiento del Seguro Social, en el cuál se pretendía Seguro contra los Riesgos Profesionales, Invalidez, Vejez, Jubilación, Muerte de los trabajadores, falta involuntaria del trabajo y necesidades de su familia del trabajador. Los patronos en esta ocasión, aceptaron la implantación del seguro, pero sugirieron que se hiciera progresivamente, teniendo en cuenta la realidad económica del país, en esos años su preocupación era crear un sistema de Seguridad Social, encontrar los sistemas adecuados para conseguir una verdadera justicia social, no obstante de los propósitos que tenían los gobiernos revolucionarios, no fue posible, en aquellos años, implantar el Régimen correlativo en la República, no fue sino hasta el año de 1929 cuando se reformó la Constitución, en el sentido de otorgarle a la Federación el derecho de legislar en materia de Trabajo y concederle la facultad de crear el régimen obligatorio de Seguro social.

Sin embargo en 1934 el Licenciado Emilio Portes Gil leyó un discurso en el cual proponía las bases fundamentales de una futura legislación sobre Seguridad Social. En una cesión posterior el profesor Federico Bach y el Licenciado adolfo Lamora presentaron una ponencia relativa a la organización del Seguro Social que protegería al trabajador y a su familiares en los casos de enfermedades generales y maternidad, cesantía, vejez, o invalidez, muerte y ayuda educacional.

En la memoria de la Secretaría de Gobernación del 26 de marzo de 1938 aparece un proyecto de la Ley del Seguro Social, que fue obra de Ignacio García Téllez, el cual se elaboró con el fin de satisfacer los postulados del primer Plan Sexenal en el cual se había planteado la necesidad establecer un sistema de Seguridad Social en la menor brevedad posible

La creación de la Seguridad Social en México fue propuesta en el año de 1921, pero había presentado una gran dificultad por una serie de problemas técnicos, jurídicos, políticos y económicos. El Presidente Manuel Ávila Camacho, conciente de la situación histórica de México, nombró una Comisión en 1941, a la que entregó un proyecto y a los trece meses después. Los organismos internacionales aprobaron el proyecto calurosamente de la Ley del Seguro Social, que fue aceptado por el Congreso de la Unión en diciembre de 1942, y promulgada en enero de 1943.

Así, las Instituciones de Seguridad Social nacieron en México cuyo objeto es el de proteger a los trabajadores de los abusos de los patrones y de ciertos riesgos que podían provocar pérdidas de carácter económico a sus familiares proletarias cuyos ingresos desaparecerían en caso de algunas eventualidades a los obreros.

4. Las Reformas jurídicas en materia de seguridad social de 1973.

En un estrecho lapso se han alterado determinadas bases

expuestas en la reforma del primer trimestre de 1973. Las variantes o modificaciones vienen a constatar que la dinámica galopa de tal manera en la evolución de los pueblos, en especial en la de México, que tan sólo han bastado unos meses para descartar o considerar improcedente la ley que nos parecía edificante. El contenido humano del nuevo enunciado va más allá de cuanto podía imaginarse; el adelanto que resulta nos coloca frente a posibilidades que deberán ejecutarse, frente a situaciones que han de convertirse en aplicativas al máximo de nuestras posibilidades. La reforma de ley culmina con el conjunto de postulados más revolucionarios que se pueda imaginar en este momento; haciendo suyo el problema económico-social, el Estado mediante un régimen de cambio incesante pretende y luego logra enmiendas definitivas a los reglamentos existentes, conforma mayor flexibilidad y aprobabilidad a los servicios institucionales, y ampara a las mayorías tradicionalmente marginadas, en tanto conduce a una solidaridad más vasta y más real entre mexicanos. A la búsqueda de un apremiante desarrollo, incita a una mayor producción y a una mejor distribución. En términos generales concreta una estructura más pulcra, más técnica dentro de sus aspectos jurídicos-legislativos, si bien refunde o parcela artículos, si reagrupa numerales con el objetivo de un manejo más accesible, determina mayor fluidez a través de declaraciones simplistas que clarifican la captación, concisa, definida, de alta precisión conceptual, la ley lisa y llanamente constituye un paso firme en el sendero escabroso de la universalización de la Seguridad Social. Mientras tanto en lo particular trasforma cada renglón según el análisis somero que a continuación emprendemos.

La "Exposición de Motivos", nítida, enmarca antecedentes, objetivos, metas. Tras indicar que "la ley de 1943 es un hecho relevante en la historia del derecho positivo mexicano", y que "el régimen ha contribuido a la expansión económica mediante el mejoramiento de las condiciones de vida del trabajador y la reducción de las tensiones laborales", tras señalar que las instalaciones hospitalarias y los centros educativos y recreativos han servido como punto de encuentro entre personas de distinta extracción social y diferente nivel de ingresos, sostiene que "el Seguro Social es un medio idóneo para proteger la vida y la dignidad del trabajador y, simultáneamente, una manera de elevar su salario". Empero no deja de advertir que "para lograr la distribución de la riqueza y a la vez para no frenar el crecimiento que promueve, precisa de su ampliación y consolidación ha de ser proyectado de tal suerte que su aprovechamiento no sea prerrogativa de una minoría, que a sus beneficios abarquen a toda población inclusive a los núcleos marginados, sumamente urgidos de protección frente a los riesgos vitales, que se realice como modelo humano de justicia y de solidaridad colectiva. La ampliación o extensión del régimen debe de abarcar nuevos grupos de cotizantes, si el salario es la base de cotización, la ley fija ahora un tope móvil que implica el aumento gradual de las mismas cotizaciones, evitando el inconveniente de la súbita apertura de grupos, haciendo factible el ajuste periódico y sistemático de las prestaciones económicas, y obteniendo en fin un financiamiento dinámico acorde con la movilidad de los salarios". En relación a los riesgos de trabajo, este término exclusivo conjuga a los tradicionales accidentes de

trabajo y enfermedades profesionales; en tal renglón, en la iniciativa-aclara que el siniestro no puede quedar en un momento dado circunscrito a trabajadores subordinados, sino que, haciendo extensiva la atención sin restricciones, obligadamente protege al ser humano afectado en su salud y en sus ingresos, llámese éste trabajador independiente o patrón individual. Amplios avances se puntualizan y delimitan en cuanto a pensiones se refiere. "Por lo que toca a los seguros de enfermedad y maternidad, y de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, las prestaciones otorgadas se incrementan, reportando adelantos significativos". Enorme conquista la que se traduce en una nueva rama aplicativa; la de guarderías infantiles que, según planteamiento ulterior, por su establecimiento no debe repercutir en una injusta disminución de oportunidades de trabajo para la mujer. Sin dejar de mencionar la continuación régimen obligatorio, y la incorporación también voluntaria al mismo régimen, y los seguros facultativos y adicionales, donde la iniciativa se sublima es en el señalamiento en la impartición de servicios sociales, "mínimo de protección a aquellos grupos que hasta hoy han permanecido al margen del desarrollo nacional y que debido a su propia condición no tiene capacidad contributiva suficiente para incorporarse a los sistemas de aseguramiento ya existentes. La institución de servicios de solidaridad a los núcleos más necesitados representa mantener prácticamente abierto hacia todo el mundo el acceso a los beneficios del sistema. Entre los servicios sociales, aparte los centros vacacionales, se enlistan los de readaptación para el trabajo y los velatorios, entre otros. Se hablo desde ese entonces de incluirse todo programa capaz de elevar el nivel de vida individual y colectivo. Con

respecto a la organización, atribuciones y funcionamiento general del I.M.S.S, gestor de la ley, "se conservan los linimientos ordinarios y se mejora su estructura debiendo considerarse que la demanda derivada de la extensión a grupos demográficos hasta ahora no incorporados, indudablemente debe redundar en insuficiencia de la capacidad instalada en las unidades de servicio; de ahí la necesidad imperiosa prevista de una planeación balanceada, proporcional a las cargas de servicio por impartir. No puede pasarse por alto el recordatorio de que la institución no persigue fines lucrativos". Al terminar, la iniciativa reordena y agrupa las disposiciones implícitas a procedimientos y prescripción; en verdad conjunta una serie de propósitos que, una vez estudiados, proporcionan a la ley una condición más humana, de mayor sentido social.

La ley, en sí, según mencionamos comprendía 7 TÍTULOS. Tras la definición estipulada que de seguridad social otorga, en el PRIMER TITULO hace constar que "el seguro social es un servicio público nacional cuya organización y administración están a cargo del organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios, denominado como ya se dijo en el anterior capítulo Instituto Mexicano del Seguro Social", comprende: los regímenes obligatorio y voluntario.

El SEGUNDO TITULO resulta amplio. Desde luego, sus generalidades hacen saber que el régimen obligatorio está constituido por 4 grandes ramos, el último de ellos incorporado substancialmente a partir de esta reforma, así:

- riesgos de trabajo.
- Enfermedades y maternidad.
- Invalidez, vejez cesantía en edad avanzada y muerte.
- Guarderías para hijos de aseguradas.

En el primer caso de acuerdo con la nomenclatura variada a la que hicimos alusión, mediante la función de que con anterioridad se nombraba "accidentes de trabajo" y "enfermedades profesionales". En el segundo supuesto se denominaba "enfermedades no profesionales y maternidad". En el tercero procedente en 2 fracciones: "invalidez, vejez y muerte", y "cesantía involuntaria en edad avanzada". Y el último que es un agregado de esta reforma.

Los sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio abarcan: (artículos 12 y 13 de la Ley del Seguro Social de 1973)

- Las personas que se encuentran vinculadas a otras por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón.
- Los miembros de sociedades cooperativas de producción y de administraciones obreras o mixtas.
- Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito.

- Los trabajadores de industria familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados.
- Los ejidatarios y comuneros organizados para aprovechamientos forestales, industriales o comerciales o en razón de fideicomisos.
- Los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios que, para la explotación de cualquier tipo de recursos, estén sujetos a contratos de asociación, producción, financiamiento y otro género similar a los anteriores.
- Los pequeños propietarios con más de 20 hectáreas de riego o su equivalente en otra clase de tierra.
- Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios no comprendidos en las fracciones anteriores.
- Los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, cuando no estén ya asegurados en los términos de la ley.

El régimen puede extenderse a los municipios en que aún no opera; en todo lugar donde existe ha de comprender el ramo de guarderías para hijos de aseguradas. Para apresurar la incorporación de algunos grupos, la ley permite que en tanto no se expidan los decretos correspondientes, pueden ellos incorporarse voluntariamente en las condiciones fijadas en capítulo subsiguiente, comprendido en el artículo 18 de la ley del Seguro Social. Natural resulta que las instituciones nacionales

de crédito ejidal y agrícola y los bancos regionales a que se refiere la Ley de Crédito Agrícola asumiera la obligación de inscribir a los ejidatarios, comuneros, colonos o pequeños propietarios con las que operen. Una especificación en verdad humana es la que consigna que "los avisos de baja de los trabajadores incapacitados temporalmente para el trabajo no han de surtir efecto mientras dure el estado mismo de incapacidad para que el trabajador lesionado no aparezca desprotegido". Con estricto sentido de responsabilidad moral, ha estipulado que los documentos, datos e informes proporcionada al Instituto necesariamente debe ser considerada como confidencial"; así, "no podrán comunicarse o darse a conocer en forma nominativa e individual, salvo cuando se trate de juicios y procedimientos en que el Instituto fuere parte y en los casos previstos por ley". Considerado en el artículo 27 de la ley.

En el capítulo sobre bases de cotización y cuotas, la creación del grupo W es de reelevancia. Para efectos de cotización, el salario se estimaba aumentado en un 25% si el trabajador recibe del patrón además del salario en dinero habitación o alimentación, y en un 50% si obtiene ambas prestaciones; cuando la alimentación no cubre los tres alimentos, sino uno o dos de ellos, por cada uno de los proporcionados ha de adicionarse el salario un 83.33%. La clasificación del trabajador que preste servicios a varios patrones quedará determinada en el grupo correspondiente a la suma de los salarios percibidos en los distintos empleos. Para mejor protección de los trabajadores de salarios bajos, al patrón corresponde el pago íntegro de la cuota señalada en aquellos casos en que perciban tan sólo

el salario mínimo diariamente. Los patrones continúan con las obligaciones inherentes a bajas, altas, reingresos, cambios de grupos en relación al salario y la cotización.

Ya en el capítulo del seguro de riesgos de trabajo, amén de la nomenclatura renovada y las definiciones de los propios riesgos, accidentes de trabajo, se conserva la prestación para el accidente de trabajo acaecido en traslado directo del domicilio al centro de trabajo o viceversa el incorporado bajo el nombre de accidente en tránsito. Si bien no existió alteración en cuanto toca a las consecuencias factibles del riesgo de trabajo, sí existe en las prestaciones motivadas y a las cuales el trabajador tiene derecho, a saber:

- Asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica.
- Servicio de hospitalización.
- Aparatos de prótesis y ortopedia.
- Rehabilitación.(art. 63)

En el último término se debe recordar que antes sólo se mencionaba: asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica, hospitalización y aparatos de prótesis y ortopedia que fueran necesarios.

Mientras el trabajador permanece inhabilitado, la ley continúa protegiéndolo con la totalidad de su salario; en caso de que sean declaradas incapacidades permanentes total o parcial, privan tablas especiales en

relación a los grupos de salario diario obtenido, que conducen a pensiones provisionales durante un período de adaptación máxima de 2 años, y definitivas tras éste, aun cuando revisables a solicitud del pensionado a lo más una vez por año. El subsidio por recaída no se desplaza. En este aspecto, empero, el adelanto mayor lo admite la reforma cuando otorga el subsidio al asegurado entre tanto no se declarara que se encuentra capacitada para trabajar, o bien se declare la incapacidad permanente, parcial o total, eliminando el plazo máximo de 72 semanas que regía antes para el disfrute de dicha prestación. Si el riesgo ocasiona la muerte del trabajador, las pensiones correspondientes se aumentan en relación a las estipuladas con anterioridad; así, la viuda, los huérfanos incapacitados, los menores de 16 años y los mayores de esta edad hasta 25 cuando se encuentren estudiando en planteles del sistema educativo nacional, se miran protegidos en forma mucho más amplia; a falta de esposa la ley otorgaba derechos a la concubina por cierto con determinadas restricciones o bajo ciertos requisitos (artículo 72); los ascendientes dependientes económicamente del asegurado adquieren el derecho a la pensión si no existen otros deudo y en el caso de la cónyuge o la concubina el derecho a la pensión se pierde al contraer ellas nupcias o al entrar en concubinato (artículo 73). Aspecto que sin duda alguna era de enorme beneficio para quienes disfruten de una pensión por viudez, orfandad, y demás es el que consigna la ley en aquello que compete al incremento periódico de las mismas; de hoy en adelante las pensiones deberían de haber sido revisadas cada 5 años, lapso fijado para ajustarlas al incremento del costo de la vida, la disminución del poder adquisitivo de la moneda, su devaluación, y otras

circunstancias factibles. El resto del capítulo se ocupa en hablar de finanzas, clasificación de empresas de acuerdo con su actividad en clases cuyo grados de riesgos pueden ser mínimo, medio y máximo, tipos de actividades y ramas industriales, prevención de riesgos de trabajo en coordinación con la secretaría de Trabajo y Previsión Social.

El capítulo sobre seguro de enfermedades y maternidad explica ante todo, dentro de las generalidades, qué personas físicas tienen derecho a recibir las prestaciones, entre ellas los hijos del asegurado hasta los 21 años cuando realizan estudios en planteles del sistema educativo nacional, y los mayores de 16 de los pensionados por invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada, que se encuentren disfrutando de asignaciones familiares (artículo 92 de la Ley del Seguro Social de 1973), la ampliación en el límite de edad se daba cuando el hijo reuniera el requisito de estudiante de grados superiores de enseñanza. Háblase de servicios directos,, e indirectos en virtud de convenios con otros organismos públicos o particulares, o quienes tuvieren establecidos servicios médicos y hospitalarios, y de cuadros básicos de medicamentos a elaborar cuando se juzguen necesarios. Al estudio de las prestaciones en especie inherentes a ese ramo se extiende 52 semanas en lugar de 26 la prórroga al asegurado que continúa afectado después de un año de tratamiento, ampliando así al enfermo la posibilidad de recuperación de la salud y la capacidad para el trabajo. El subsidio se obtendrá cuando el asegurado tenga cubiertas por lo menos 4 cotizaciones semanales inmediatamente anteriores a la enfermedad, la consideración anterior abarca 6; en el caso de los trabajadores eventuales, la percepción se

dará cuando se hallen cubiertas 6 cotizaciones semanales en los últimos 4 meses anteriores a la enfermedad. El salario a pagar durante el parto y el postparto continúa abarcando el 100% del que se disfruta; si la madre trabajadora no reúne los requisitos adecuados, queda a cargo del patrón el pago del salario íntegro; así, se protege al máximo tanto a la madre como al hijo. Se conserva la ayuda para funeral, y se añade la impartición de prestaciones médicas a los trabajadores que se encuentran en estado de huelga, durante el tiempo que dure ella.

Del capítulo sobre seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, cabe señalar que en ese momento se mejoraban las pensiones, sin elevar la prima que para el funcionamiento de este ramo equivale al 6% de los salarios. La iniciativa introduce un sistema de redistribución del ingreso, al otorgar importantes incrementos en las pensiones derivadas de salarios bajos y aumentos moderados para los provenientes de salarios bajos y aumentos moderados para los provenientes de salarios más altos. El estado de invalidez da derecho al asegurado al otorgamiento de:

- Pensión, temporal o definitiva.
- Asistencia médica.
- Ayuda asistencial.
- En el caso de invalidez da comienzo el día en que se produce el siniestro o en la fecha de presentación de la solicitud para obtenerla. La vejez se considera cumplidos los 65 años de

edad; la pensión que por ella corresponde puede ser diferida en tanto quien le corresponde continúa trabajando, o sea que su otorgamiento sólo ha de efectuarse previa solicitud del asegurado. La cesantía en edad avanzada equivale a la privación de trabajo remunerados después de 60 años. El acaecimiento o pensionado otorga a los beneficiarios:

- Pensión de viudez.
- Pensión de orfandad.
- Pensión a ascendientes.
- Ayuda asistencial a la pensionada por viudez.
- Asistencia medica.(artículo 129 de la LSS de 1973)

Este tan importante TITULO SEGUNDO Sección Décima Segunda, Capitulo VII de los artículos 194 al 197 de la Ley del Seguro Social de 1973, se ocupa "de la continuación voluntaria en el régimen obligatorio". Para obtenerla, el asegurado necesita: cumplir con un mínimo de 52 cotizaciones semanales acreditadas en el régimen obligatorio. Esta reducción se logra de 100 cotizaciones anteriores a 52. En el segundo caso puede optar por el seguro conjunto de enfermedades y maternidad y de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, o bien por cualquiera de ambos a su elección. También se puede elegir la inscripción en el grupo de salario a que pertenecía en el momento de la baja, o el grupo inmediato inferior o superior. Se deben de cubrir íntegramente las cuotas obrero-patronales respectivas y solicitar la continuación voluntaria, por escrito, dentro de un plazo de 12 meses a partir de la fecha de la baja.

El adelanto es notorio porque la continuación voluntaria no estaba permitida para el ramo de seguro de enfermedad y maternidad en forma aislada. Con esta alternativa, la persona cuyo nuevo ingreso se lo permita, mantiene la posibilidad de quedar registrada en el grupo inmediato superior, con lo que sus prestaciones económicas resultan de mayor cunía.

El último capítulo del TITULO SEGUNDO Capítulo VIII, sección decimasegunda artículos 198 a 202 sección primera; 203 a 205 "de los trabajadores domesticos";sección segunda del artículo 219 al 223 se refiere a la incorporación voluntaria al régimen obligatorio. De acuerdo con él los sujetos de aseguramiento a los que aún no se hubiese extendido el régimen obligatorio, pueden solicitar su incorporación voluntaria en los periodos de inscripción que fije el instituto.

El TITULO TERCERO de la ley, en Capítulo Unico, artículos 224 a 231 bis de la Ley del Seguro social de 1973, hace mención "de los seguros facultativos y adicionales". El régimen se enriquece y perfecciona con base a la contratación de los primeros, cuando se capacita al Instituto para proporcionar prestaciones en especie en el ramo de enfermedades y maternidad a personas que no son sujetos de aseguramiento, así como a familiares de quienes sí lo son pero que no están protegidos. Los sujetos adicionales deben ajustarse a las revisiones de contratos colectivos y contratos ley, de tal manera que equilibren las prestaciones adquiridas cuando ellas resulten superiores en lo económico a las que marca el seguro Social para el régimen obligatorio.

El TITULO CUARTO Capitulo Único "De los servicios Sociales" que determina los servicios sociales, en el más elevado sentido humano. Grupos que han permanecido al margen del desarrollo nacional, que no tiene capacidad contributiva para incorporarse a los sistemas de aseguramiento existentes, han de recibir los correlativos de solidaridad social que, junto a las prestaciones sociales de las cuales tenemos el mejor concepto, constituyen los servicios sociales en sí. Precisa la ley que las prestaciones sociales tienen como finalidad fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes, y contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población, las cuales deben ser proporcionadas mediante programas de promoción de salud, difundiendo los conocimientos necesarios a través de cursos directos y del uso de medios masivos de comunicación.

Consideradas como discrecionales, deben tener como fuente de financiamiento los recursos del ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte. Hacia los núcleos más necesitados de población marginados rurales, suburbanos y urbanos han de tenderse los servicios de solidaridad social, es decir, asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria, en unidades médicas y conforme lo permitan los recursos y las condiciones sociales y económicos de cada región del país; naturalmente todos ellos deben coordinarse con los que imparten la Secretaría de Salubridad y Asistencia y demás instituciones de salud y Seguridad Social. Para que el otorgamiento de tales servicios no vulnere el equilibrio económico del Instituto, en detrimento de sus finalidades primordiales, han

de ser financiadas por la Federación, por el propio IMSS y por los beneficiados mismos; en el último de los casos las aportaciones pueden cubrirse en efectivo o bien mediante trabajos personales de beneficio para las comunidades en que ellos habiten.

Al TITULO QUINTO Capítulo I, artículos 240 a 245 corresponde el hecho de que se asigna al Instituto Mexicano del Seguro Social, atribuciones, catalogadas bajo el capítulo inicial relativo a "De las atribuciones, recursos y órganos del Instituto Mexicano del Seguro Social", las mismas estipuladas con anterioridad, tan sólo con someras variantes; en el que se debe administrar los diversos ramos que lo integran y prestar los servicios de beneficio colectivo que señala la ley.

Existe una referencia lógica relativa a los recursos de que dispone el Instituto que se aprecia desde luego (artículo 242); se halla exento de impuestos (artículo 243) y se le conoce acreditadas solvencias (artículo 244). En el caso de los órganos superiores institucionales continuaron siendo los mismos. (Artículo 246).

El TITULO SEXTO "De los procedimientos de la caducidad y prescripción": capítulos I a III, artículos 267 a 280 bis de la Ley del seguro Social de 1973, concentra los procedimientos y la prescripción; el más trascendentes se refiere a la inextinguibilidad del derecho al otorgamiento de una pensión, ayuda asistencial o asignación familiar.

De los artículos transitorios Primero a Decimoctavo se menciona que señalan la vigencia de la ley a partir del primero de abril del 1o. de abril de 1973, la abrogación de la ley del seguro Social promulgada el 31 de diciembre de 1942 publicada en el "Diario Oficial" de Federación el día 19 de enero de 1943, la inscripción de trabajadores a domicilio por los respectivos patrones durante el mes de abril de 1973, además de cuanto se han consignado con anterioridad.

La ley de la Seguridad Social integral, abre una puerta hacia el porvenir en cuanto se acerca a un mayor número de mexicanos. Pugna porque grandes núcleos de población, al ser incorporados, disfruten de las garantías de la vida indispensables y eleven sus niveles de bienestar. No obstante sus avances, de ninguna manera coloca el riesgo el desarrollo económico del país. Si bien es cierto resulta como instrumento para que el día de mañana nuevos ordenamientos conduzcan a mejores perspectivas. En conjunto es armónica y aplicativa en muchos aspectos, aun cuando "su realización no depende exclusivamente de buenos deseos, sino de los esfuerzos que realicemos en gran medida, pueblo y gobierno juntos".⁽¹⁾

5. La Seguridad social en Chile.

Los orígenes de la seguridad social chilena se remontan a comienzos del presente siglo. Después de dos décadas de debate en torno a las consecuencias sociales de la transformación productiva del país, el

⁽¹⁾ DE LA PEÑA CARDENAS, Enrique, Servicios médicos del IMSS, "Doctrina e historia", México. 1973. palabras del licenciado Carlos Betancourt, director general del IMSS. p.528.

Parlamento aprobó en 1924 un paquete de leyes sociales que crearon instituciones previsionales para los obreros, los empleados de los sectores privado y público. Cada una de estas instituciones administraba un conjunto diferente de prestaciones previsionales y su gestión se puso en manos de consejos tripartitos con representación de afiliados, empleadores y el estado.

En la primera etapa los programas de pensiones se financiaban con aportes del trabajador, del empleador y el Estado, operando mediante un régimen de capitalización, en el caso de las pensiones de salud. Los beneficios proporcionados a los distintos sectores, sin embargo, diferían significativamente entre sí. Para los obreros estos beneficios incluían la atención médica del afiliado y un subsidio por enfermedad, seguro por invalidez y pensión por vejez a los 65 años de edad. El trabajador tenía también la opción de retirar anticipadamente los fondos que hubiera acumulado.

Para los empleados del sector privado los beneficios se restringían a un fondo de retiro y un seguro de vida, que permitían jubilarse con 30 años de servicio o a los 50 años de edad, o una pensión por invalidez. También se permitía a los afiliados obtener préstamos con la garantía de fondos acumulados. Este sistema no contemplaba el financiamiento de prestación de salud.

En el caso de los empleados públicos, la caja creada en 1925

asumió la administración de un sistema heredado de fines de siglo pasado que proporcionaba pensiones de retiro a los 40 años de servicio y 65 años de edad.

Desde su creación, y hasta comienzos de la década de 1950, el sistema chileno de seguridad social experimentó una rápida expansión en su cobertura y una ampliación de sus prestaciones. En la segunda mitad de la década de 1930 se creó la asignación familiar para los empleados.

Las reforma previsional dictada a fines de 1980 que entró en vigencia en mayo de 1981 abrió el camino para conformar un nuevo régimen previsional privado, de capitalización individual, substancialmente diferente al sistema de reparto vigente hasta entonces. Esta reforma se aplicó al conjunto de sistema previsional al que estaba adscritos los civiles, dejando en cambio intacto el régimen previsional de las fuerzas armadas, que mantuvieron gran parte de sus tradicionales beneficios.

En el nuevo sistema, la base de la determinación de las pensiones está constituida por los fondos acumulados por el afiliado en una cuenta individual, conformada por los aportes efectuados a lo largo de su vida laboral más los rendimientos de la inversión de estos fondos en el mercado financiero. En contraste con el régimen tradicional, que confiaba la gestión del sistema de pensiones a instituciones semipúblicas, en el nuevo régimen los fondos previsionales son administrados por entidades privadas, denominadas Administradoras de fondos de Pensiones (AFP), constituidas como sociedades anónimas.

Las AFP están sujetas a requerimientos mínimos de capital y rentabilidad y se financian sobre la base de comisiones cobradas a sus afiliados. El control de éstos y otros aspectos del sistema se encuentra en manos de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, dependiente del Ministerio del Trabajo.

Otro dato importante es que la afiliación al sistema y a los aportes son obligatorios para todos los trabajadores dependientes, pero el trabajador puede elegir libremente entre las distintas AFP del sistema y trasladarse de una a otra en cualquier momento. Este aspecto contrasta con el esquema anterior, en el cual la adscripción a una Caja de previsión estaba determinada por el tipo de actividad desempeñada por el trabajador.

Las AFP compiten en el mercado por la captación de afiliados, sobre la base de las comisiones cobradas, la rentabilidad de sus fondos y otros argumentos menos cuantificables. De las 12 AFP establecidas originalmente, se ha pasado en la actualidad a un total de 13 instituciones, de las cuales 10 participan en el sistema desde sus inicios.

Con la reforma previsional, el financiamiento del nuevo régimen quedó constituido por cinco componentes los aportes al fondo de pensiones, con una tasa de 10 por ciento sobre la remuneración bruta del trabajador, a cargo del mismo; la prima del seguro de invalidez y sobrevivencia, con tasas determinadas por el mercado en el orden de 3 al 3,5 por ciento; un

seguro contra accidentes de trabajo, a cargo del empleador, con una tasa de 0,85 por ciento; un aporte para salud, con una tasa del 7 por ciento a cargo del trabajador, y un impuesto pagado por el empleador entre 2 y el 3 por ciento de la planilla de remuneraciones introducido transitoriamente para financiar el costo de las asignaciones familiares y subsidios por cesantía. De este modo, el total de aportes pagado por el trabajador alcanza a alrededor del 21 por ciento de su remuneración, en tanto que los aportes previsionales del empleador son mínimos.

Los aportes previsionales pagados por el trabajador y el empleador son menores a los vigentes en el antiguo sistema previsional al momento de la reforma. Hasta ante de marzo de 1981, la tasa promedio de los aportes a cargo del trabajador alcanzaba a poco más de un 10 por ciento, en tanto que la correspondiente al empleador superaba el 20 por ciento.

Cabe señalar que el nuevo régimen, al igual que el antiguo sistema de reparto, confiere distintos tipos de pensiones, entre las que se cuenta las de retiro, invalidez y sobrevivencia. Se anexan, a través de mecanismos complementarios se mantienen beneficios en el cual se encuentran el de protección contra accidentes de trabajo, seguro por cesantía y asignaciones familiares.

En lo que se refiere a las pensiones de retiro, el sistema chileno establece cinco modalidades alternativas:

- "Renta vitalicia inmediata, por la cual el trabajador transfiere

su Fondo de Pensiones a una compañía de seguros, la que se compromete mensualmente a entregarle una pensión de por vida, para luego pagar las pensiones de sobrevivencia a los beneficiarios que corresponda.

- Retiro programado, mediante el cual el afiliado recibe una pensión, pagada por la AFP, con cargo al saldo ha logrado acumular a lo largo de su vida activa. Esta renta corresponde a una pensión variable año a año, determinada por la rentabilidad del fondo y la expectativa de la vida del pensionado y sus potenciales beneficiarios en caso de fallecimiento.
- Renta temporal con renta vitalicia diferida, que permite al trabajador escoger una opción intermedia entre las dos anteriores. Partiendo de un retiro programado, el afiliado opta por su cambio al régimen de renta vitalicia a partir de una fecha predeterminada.
- Pensiones anticipadas, para quienes deciden adelantar su jubilación para antes de 60 ó 65 años. Tal opción sólo se puede ejercer si los fondos acumulados por el afiliado, al momento escogido de retiro, permiten financiar una pensión equivalente a un 110 por ciento de las remuneraciones imponibles de los 10 años precedentes. Cumplidos estos requisitos, el afiliado puede elegir cualquiera de las opciones de pensión descritas anteriormente.
- Pensión mínima garantizada por el Estado, que se paga cuando los fondos acumulados por el trabajador no alcanzan a financiar

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

un valor mínimo de la pensión y el estado aporta los recursos faltantes para hacerlo posible".⁽¹²⁾

Los fondos previsionales son los recursos acumulados en las cuentas individuales de los afiliados a las AFP son administrados por estas últimas, las que deben invertirlos en el llamado mercado de capitales, incrementando los fondos de sus contribuyentes de acuerdo con los rendimientos de esas inversiones. Por lo tanto, durante la etapa de formación del nuevo sistema, en que los aportes exceden significativamente al pago de pensiones, se generará una gran acumulación de reservas, con un importante impacto sobre el sistema financiero.

El nuevo régimen de pensiones establecido, por la reforma de 1981 adoptó un esquema de capitalización, de escasos precedentes en el mundo como sistema de aplicación nacional. Esta transformación fue posible en virtud de los cambios estructurales experimentados por la economía chilena en los años previos. En particular, la profundización financiera favoreció y se nutrió de esta reforma.

El antiguo sistema de pensiones en Chile, si bien es el desarrolló fundamentalmente a través de la ampliación y diversificación de beneficios previsionales y bajo la influencia de grupos de presión, teniendo como objetivo a los sectores obreros organizados, surgidos de las transformaciones productivas de comienzo de siglo. Estos sujetos

⁽¹²⁾ MARCET Mario, Alberto Arenas, Reformas a la seguridad social de Chile, "Serie de monografías del BID", s.e. Washington, 1991. p.16.

continuaron siendo sujetos prioritarios en el desarrollo del sistema, como lo indica la creación del Servicio Nacional de Salud.

El régimen de capitalización parcial vigente durante los primeros 20 años de desarrollo de la seguridad social en Chile terminó siendo reemplazado por el de reparto, como resultado de su incapacidad para acumular reservas a una tasa adecuada. Estas dificultades se originaron en la utilización de fondos en inversiones de baja rentabilidad y alto riesgo.

El régimen de pensiones establecido por la reforma de 1981 adoptó un esquema de capitalización nacional. Esta transformación fue posible en virtud de los cambios estructurales experimentados por la economía chilena en los años previos. Tanto la reforma provisional como las modificaciones que la procedieron permitieron grandes avances en la racionalización del sistema de pensiones en Chile. En virtud de estas reformas se logró homogenizar una gran variedad de regímenes previsionales como de su financiamiento. Por otra parte, el cambio al sistema de capitalización individual ha permitido focalizar mejor los aportes del Estado en los grupos más desfavorecidos y dar mayor seguridad a la Seguridad social

Cabe señalar que se mencionó a groso modo el sistema Chileno, para identificar la similitud que se tiene con las Reformas del Sistema de Pensiones de la Ley del Seguro social en México, pero con reserva de los resultados.

CAPITULO III.

EL SISTEMA DE PENSIONES EN LA LEY VIGENTE DEL SEGURO SOCIAL.

1. Antecedentes.

La Ley del Seguro Social que rige en nuestro país establece como su nombre lo indica, un sistema de seguridad social. La diferencia principal entre uno y otra radica en que la seguridad social es de carácter universal, lo que significa que todos los individuos de un Estado, quedan protegidos y sus beneficios se extienden a todos y cada uno de los miembros de la sociedad e incluso cubre los de previsión social con mayor amplitud a los médicos, procurando el bienestar social, cultural y desde luego los servicio de salud.

Por otra parte, el Seguro Social es un sistema más restringido puesto que no beneficia a la sociedad en general sino que únicamente cubre a ciertas clases de personas que cumplen determinados requisitos y que participan normalmente cubriendo parte del servicio y por tanto no lo extiende a toda la colectividad en general ni se cubren prestaciones de previsión social o de bienestar común en general, sino que están perfectamente definidas las áreas a cubrir.

También, como su nombre lo indica, el Seguro Social Mexicano, como fué conformado debió funcionar bajo las reglas que opera cualquier

sistema de seguro, ésto es, en donde existen ramos específicos que cubren un posible riesgo y además que desde el punto de vista actuarial cada ramo de seguro debe tener un sistema financiero único y exclusivo, ésto es, se deben calcular los ingresos para que éstos sean suficientes a cubrir los egresos del mismo similar al de cualquier seguro, así como los posibles gastos a futuro tomando en cuenta la probabilidad de riesgo de cada ramo.

Nuestra Ley así lo previó, con ramos específicos y supuestamente cada uno con una independencia financiera, para lo cual se crearon inicialmente los de Riesgo de Trabajo, Enfermedades y Maternidad, Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte; posteriormente se crearon los de guarderías y de retiro y como la propia ley establece, cada uno con su particular régimen financiero en el que supuestamente las primas a pagar tanto por los sujetos obligados, como los asegurados eran suficientes para cubrir las erogaciones presentes y futuras de cada uno de los ramos.

Cuando nace el sistema de seguro Social Mexicano, se pensó que las cuotas o aportaciones deberían ser justas para los tres sectores importantes, Estado, Trabajador y Patrones y en principio, la aportación estatal estaba equilibrada con la de los patrones y trabajadores.

En cuanto a los ramos de enfermedades y Maternidad y de Invalidez, vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte, las aportaciones siempre han sido tripartitas, ya que los riesgos protegidos por estos rubros se producen cuando el trabajador o su familia por una causa distinta al trabajo,

sufren una enfermedad, accidente o un estado de invalidez y hasta la muerte, que le impiden para seguir temporalmente percibiendo su salario. En este caso se ha considerado justo que tanto el Estado como los propios trabajadores también aporten ya que el primero debe de procurar el bien común para toda la población en general y ello implica el de la salud poblacional y los laboriosos; también tiene la obligación de aportar por ser directamente los beneficiados de esta cobertura de riesgos que no devienen del trabajo.

Con el devenir de los años y sobre todo en las décadas de los ochentas y noventas, el Instituto Mexicano del Seguro Social ha tenido una crisis de carácter económico y administrativo, especialmente en la forma en que presta sus servicios.

Como lo señalamos en el apartado anterior, cuando nace el organismo aproximadamente hace 53 años, no se contaba con la infraestructura suficiente ni con el capital para formarla, para prestar adecuadamente los servicios. En aquella época también la expectativa de vida de los mexicanos era por lo menos 20 años menor a la que ahora se tiene. Asimismo se estableció que la obligación de registrarse por parte del patrón ante el Instituto, sólo se daría en aquellos municipios en donde se prestaran servicios médicos. En ese momento los seguros a largo plazo, especialmente los de Vejez y Cesantía en Edad Avanzada, no eran exigibles y se tenía un menor número de trabajadores dentro de la fuerza laboral del país.

Bajo estas condiciones el Instituto fué creciendo y aún cuando desde

el principio la ley señalaba la obligación de mantener un estricto orden actuarial entre los distintos ramos de aseguramiento, el primero citado tuvo necesidad de ocupar el dinero que ingresaba en los seguros de largo plazo, con objeto de ir formando una infraestructura médica y hospitalaria. De igual forma y en virtud de que desde un principio no se contempló en el Seguro de Enfermedades y Maternidad el costo de los beneficiarios de cada trabajador, sino que únicamente el de los servicios médicos que calculó fué el de los propios trabajadores, ésto también provocó desviaciones en los distintos ramos de aseguramiento sin que se respetara el orden actuarial que implica todo el seguro.

Por otra parte, el Instituto también asumió una serie de responsabilidades más de carácter de beneficio social y con otros sujetos no asegurados que tampoco aportaban de acuerdo a la Ley, situaciones que con el paso del tiempo vinieron a crear una serie de fractura económica en el sistema del Seguro Social, además de que en algunos casos se ocuparon los fondos no en forma estricta para los fines de dicho organismo. Así las cosas en la última década, la Ley se ha reformado por lo menos en cuatro ocasiones, todas ellas con un objeto definitivamente recordatorio y con el fin de salvar la situación financiera del Instituto, agravado en todos los casos, especialmente la aportación patronal, y a veces la obrera, disminuyendo ostensiblemente la correspondiente del Estado.

Por otro lado es del dominio público que los servicios del organismo día a día han sufrido un fuerte deterioro, a tal grado que actualmente es

incapaz de atender adecuadamente a sus asegurados y beneficiarios. Aunando lo anterior, el Instituto ha venido aumentando el número de personal con el que opera, al punto que ha llegado a tener aproximadamente más de 350,00 trabajadores y por otra parte mantiene un Contrato Colectivo de Trabajo con altas prestaciones que en gran parte de su clausurado perjudican su buen funcionamiento y su correcta administración.

En estas condiciones es imposible que desde el punto de vista económico, la Institución fuera viable como del administrativo, siga operando con grave perjuicio de la sociedad en general, ya que el principal sujeto beneficiado del instituto son los trabajadores y sus familias, que desde luego merecen un sistema de Seguro Social y de previsión social digno, ya que éste es un medio de impulso para el crecimiento de la sociedad en general.

Por otra parte, desde el sexenio del expresidente Carlos Salinas de Gortari, se vio la conveniencia de modificar el sistema de pensiones que contempla la Ley del Seguro Social, especialmente los seguros de Vejez y Cesantía en Edad Avanzada, ya que desde aquella época se tenía conocimiento que no se habían hecho las inversiones de capital suficientes para afrontar el pago de las pensiones, pues como dijimos anteriormente, el dinero había sido utilizado o bien para crear infraestructura del Instituto o para fines distintos, sin que hubiera cumplido la obligación de realizar las inversiones necesarias para poder afrontar el pago de pensiones a los trabajadores, que ahora sí ya tenían derecho a cobrar una pensión por los años que había cotizado ante el organismo, además de como se dijo anteriormente,

al elevarse la expectativa de vida de los mexicanos, se tiene que pagar por un mayor tiempo la pensión, dinero que tampoco mantenía para poder afrontar dichas obligaciones.

En esta misma época, había surgido con gran fuerza el sistema de pensiones chileno, que produjo a dicho país un superávit económico, logrando captar gran parte del ahorro interno, lo que produjo claros beneficios económicos y financieros que han dado base a que la economía chilena sea una de las más fuertes en el continente americano.

Bajo estas condiciones, el referido Presidente de la República intentó modificar la Ley del Seguro Social para que se constituyera un sistema de pensiones individualizado parecido al chileno, sólo que encontró seria oposición sobre todo por parte del sector obrero, quien lo veía como una privatización parcial del Instituto.

En consecuencia y para evitar un enfrentamiento político, lo único que se logró fue generar un esquema nuevo denominado: Seguro de Ahorro para el Retiro, que se constituyó con el 2% de una aportación al y el 5% ya existente de las aportaciones patronales al INFONAVIT.

Lamentablemente, no se sabe con exactitud en dónde se encuentran esos fondos y se tiene conocimiento que sólo han sido utilizados por el Gobierno Federal, sin que pueda determinar los rendimientos y beneficios que debieron darse a cada operador en su denominada cuenta individual que debió

haberse abierto por el patrón, en los bancos de época de su retiro.

Otro problema presenta el hecho de que no obstante que dicho seguro se llevó a cabo desde el año de 1992, no se han individualizado las cuentas de cada trabajador y lo más grave aún es que no se sabe, como ya se dijo anteriormente, qué han sucedido con los fondos.

Esta situación también provocó que el año de 1994 se expidiera la Ley del Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) dicho organismo supuestamente debería servir como coordinador de los Seguros de Ahorro para el retiro, supervisando a los bancos y creando sistemas suficientes para identificar las cuentas individualizadas y el destino de los fondos.

Al iniciar su sexenio el actual presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, acudió a la Asamblea General del año 1995 del Instituto Mexicano del Seguro Social y solicitó que se elaborara un diagnóstico para conocer la situación por la que atravesaba el organismo, lo que desde luego se llevó a cabo por el propio instrumento, en donde en términos generales sí se reflejan los principales problemas económicos y administrativos de éste y se destaca la ineficiencia de algunas áreas de servicio.

También el presidente Zedillo al expedir el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, precisamente en el capítulo de Ahorro Interno, manifestó la necesidad de fortalecerlo mediante traspaso de los sistemas de

pensiones del Seguro Social hacia los mercados financieros, ya que desde luego la reforma provocaría ahorro a largo plazo, como un supuesto detonante para mejorar la economía interna del país.

Desde ese momento se esbozó dentro del documento referido la necesidad de crear sistemas de pensiones individualizados y abandonar un sistema de pensiones más solidario como mantiene la actual ley.

Por otra parte también se hacía necesario el corregir la anomalía de traspaso de fondos de un seguro a otro como sucedía en los Seguros de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte y el de guarderías que prácticamente han venido financiado al de Enfermedad y Maternidad.

Desde luego que en base al diagnóstico elaborado por el propio IMSS y la necesidad de fortalecer el ahorro interno, surge la necesidad imperante de reformar la ley, y para ello el Presidente de la República instruyó al personal representativo del propio organismo a realizar los trabajos necesarios para formular el proyecto de reforma, cuyo recibió de algunos miembros de la sociedad ciertas propuestas que posteriormente fueron analizadas y modificadas por el mismo para considerarlas como viables. Asimismo se crearon mesas de trabajo en las que se discutieron algunos de los puntos relevantes que podría tener la reforma , para que finalmente se preparara un documento de 30 puntos que le fué presentado al Titular del Poder Ejecutivo por los sectores obrero y empresarial y que supuéstamente es la base de la ley ahora aprobada y puesta en vigor.

No obstante lo anterior, al enviarse la Iniciativa de reforma a la Cámara de Diputados, fué de tal manera divergente a lo expresado en los 30 puntos, que provocó serios debates en el seno de su ceno..

Es importante hacer notar que algunos aspectos relevantes sí fueron tomados en cuenta por la Cámara de Origen, especialmente el relativo a que las Administradoras de Fondo de Retiro (AFORES) que administrarán los fondos de pensiones, queden debidamente reguladas en la ley en cuanto a sus requisitos de constitución, funcionamiento, supervisión y destino de los fondos, ya que la Iniciativa sólo dejaba al dictado de criterios generales por la CONSAR, éstos aspectos , señalándose que ella misma supervisaría las funciones de las administradoras de fondos de retiro, situación que nos pareció y parece sumamente grave, ya que se estaba jugando el patrimonio de todos los trabajadores del país.

Las bases de establecimiento y funcionamiento de las AFORES, han quedado sujetadas a que se reforme la Ley del CONSAR, por lo que es importante el seguimiento que se dé a dicha reforma para evitar los efectos ya señalados anteriormente.

2. Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte.(IVCM)

Para crear un nuevo sistema de pensiones, la actual Ley dividió el ramo que se denominaba de invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte, para que quede en un ramo de aseguramiento que se denomina de Invalidez y Vida y otro que se denomina de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.

Es hacer notar que antes estos rubros de I.V.C.M. estaban en una sola rama y el Seguro del Retiro conformaba de hecho otra rama de aseguramiento incluso no manejada por el instituto.

Se separan los 4 rubros de IVCM para formar 2 nuevos seguros:

a) Seguro de Invalidez y Vida.(IV) sustituyendo el anterior de Invalidez y Muerte, así como los gastos médicos de pensionados.

Este seguro protege el riesgo que ocurre cuando el trabajador se invalida por una causa ajena al trabajo y le es declarada una incapacidad superior al 50%.

El cambio más importante de este seguro es que se eleva el número de semanas de cotización que antes era de 150 semanas, aproximadamente 3 años de trabajo, a 250 semanas de cotización, que aproximadamente son 5

años de trabajo. También cambia el relativo para el otorgamiento de la pensión ya que antes la esta era pagada directamente por el IMSS cumpliéndose los requisitos ya señalados y ahora, el trabajador tendrá derecho a una renta vitalicia cuyo limite mínimo es de un salario mínimo general en el Distrito Federal indexada con el índice nacional de precios al consumidor, que será contratada con una aseguradora y cuyo capital parece fondearse, será tomado de la cuenta individual que se genera en el Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada Vejez. Aunando a eso deberá obtenerse un seguro de sobrevivencia con el mismo capital para que cubra a los beneficios la pensión cuando fallezca el pensionado.

En caso que el capital de la cuenta individual no alcance, el Instituto fondeará el capital suficiente para tal efecto.

En caso que el trabajador quede inválido y no cumpla con las semanas de cotización que son 250, el trabajador tiene derecho a que se le devuelva el fondo de su cuenta individual.

Por otra parte si una vez fondeando el capital para la renta vitalicia y la prima del seguro de sobrevivencia, queda dinero en la cuenta individual, el trabajador tiene derecho a aumentar el capital para que la renta vitalicia sea mayor, aumentar la prima del seguro de sobrevivencia o a que se devuelva el sobrante de dicha cuenta.

Cabe señalar un caso de excepción con respecto a las 250 semanas

de cotización ya que si el trabajador tiene una incapacidad superior al 75%, sólo necesitará de 150 semanas.

Nuévamente hacemos la crítica de que al ser ramos independientes el de Invalidez y Vida, con el de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, no tiene por qué tomarse la cuenta individual para cubrir la pensión este ramo, ya que el régimen financiero de éste precisamente sirve para cubrir estas contingencias debiéndose entregar al trabajador en forma independiente su cuenta individual que fué generada por aportaciones del patrón, del propio trabajador y del Estado en otro ramo.

El seguro de Vida protege al asegurado cuando fallece para poderle otorgar a sus beneficiarios una pensión cuyo monto mínimo también es de un salario mínimo general del Distrito Federal indexado con el índice Nacional de precios al Consumidor.

Se requiere de 150 semanas de cotización por parte del asegurado para que los beneficiarios que son la esposa o concubina, hijos hasta 16 años o hasta 25 cuando se encuentran estudiando o incapaces totales y el padre y la madre cuando dependen económicamente del asegurado, puedan tener derecho así mismo.

En este caso también tiene derecho a una renta vitalicia que igualmente se constituye frente a una aseguradora y se capitalizan con el dinero de la cuenta individual, similar del seguro de invalidez, salvo en este caso ya no se requiere la prima para el seguro de sobrevivencia por obvias

razones.

Es de notar que rigen las mismas reglas del seguro de invalidez, en caso de que el trabajador fallezca y no cumpla con los requisitos para la pensión o tenga un capital mayor del necesario para fondear la renta vitalicia.

b) Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, integrándose las aportaciones al SAR y del Infonavit.

El cambio más trascendental de la reforma, puede considerarse el que se genera en esta rama, ya que cambia totalmente el sistema de pensiones a un sistema de pensiones individualizados.

Para logra lo anterior, se crea una cuenta individual que a su vez tendrá las subcuentas de retiro, que en un 2% pagado por el patrón sobre el salario base de cotización, la subcuenta de Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, que tendrá el 4.5% cubierto por el patrón, el trabajador y el Estado, el 5% del INFONAVIT una vez que se reforme la Ley correspondiente y una denominada cuota social adicional que pagará el gobierno consistente en el 5.5% de salario mínimo general para el D.F., por cada día de salario cotizado y que se depositará en la cuenta individual de cada trabajador asegurado, lo que también indica un aumento de cuota estatal.

Como lo indicamos anteriormente, el Gobierno Federal tiene la esperanza de que este sistema ayudará al ahorro interno del país como se

prevé en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y además podrá hacer frente a las nuevas pensiones que generen.

Al igual como ya lo mencionamos en el seguro de invalidez, se aumentan el número de semanas de cotización en estos seguros que antes era de 500 semanas (aproximadamente 10 años), por 1250 semanas de cotización (aproximadamente 25 años)

Como se puede apreciar, es más de un 100% en el que se incrementa el requerimiento en la nueva ley.

Al igual que en los seguros antes comentados, una vez que el trabajador cumpla con los requisitos que son 60 años en el Seguro de Cesantía en Edad Avanzada y 65 años en el de Vejez y tiene las 1250 semanas de cotización, éste tendrá derecho a la renta vitalicia que se capitalizarán con los fondos de la cuenta individual y deberá cubrirse de la misma, la prima del seguro de sobrevivencia.

Adicionalmente en este seguro el trabajador puede optar en vez de la renta vitalicia, por retiros programados que sean por lo menos equivalentes a la pensión mínima general del D.F., indexado y la prima del seguro de sobrevivencia.

En caso de que el trabajador no cumpla con el requisito de las 1250 semanas de cotización, tendrá derecho a que se le devuelvan los fondos de cuenta individual y para el caso de que tenga 750 semanas de cotización, tiene derecho a que únicamente se le otorgue el servicio médico por parte del

Instituto.

También, en el caso de que tenga un capital mayor al necesario para constituir la renta vitalicia, el trabajador tendrá derecho o a aumentar el capital de ésta o aumentar la prima del seguro de sobrevivencia o bien, a que se le devuelva el sobrante.

En el caso de que el capital de la cuenta individual no sea el suficiente para establecer la renta vitalicia, el operario sólo podrá tener derecho a optar por el Sistema de Retiro Programados, caso en el cual, al agotarse el capital del trabajador, el Instituto tendrá la obligación de continuar aportando los fondos para que siga dando la pensión, situación con la que nos parece que el Gobierno queda totalmente cubierto ya que pueda darse el caso de que el trabajador fallezca antes de que tenga qué utilizar los recursos del Gobierno.

Finalmente y como una innovación acertada de la nueva ley, el asegurado podrá retirarse en forma anticipada a los 60 ó 65 años de edad si con su cuenta individual tiene el capital suficiente para recibir retiros programados de por lo menos un salario mínimo del D.F. indexado, más un 30%.⁽¹²⁾

⁽¹²⁾ MARTÍNEZ ROJAS Ricardo, Conferencia, Seminario de la nueva ley del seguro social, Junta Local de Conciliación y Arbitraje, México, junio 1996.

3. Subsidios:

a) Seguro de Enfermedad y Maternidad.

En este ramo se habla de un déficit financiero desde su creación al dar servicio a los trabajadores y sus familias, sin repercutir en las cuotas correspondientes los costos que esto implica.

En la Iniciativa de la nueva Ley del Seguro Social, que se somete a la consideración de esa Soberanía, se modifica el ramo de Enfermedades y Maternidad, teniendo un objetivo de ampliarlo y fortalecerlo, reconociendo los más grandes logros alcanzados que han beneficiado a millones de mexicanos. Se plantea la necesidad de reformar sus sistema de financiamiento, eliminando el déficit financiero que desde hace 5 décadas existe en este ramo mismo que ha sido cubierto con fondos provenientes de los seguros de IVCM y de Guarderías. En otras ocasiones, se ha intentado revertir esta tendencia recurriendo al incremento de cuotas, sin cambiar estructuralmente los principios de cotización de este seguro, lo que ha resultado insuficiente. Por ello, se hace indispensable, sin recurrir al aumento de cuotas, realizar cambios de fondo que garanticen suficiencia permanente, así como la ampliación de la cobertura de los servicios de salud para un mayor porcentaje de la población, sentando bases más equitativas en beneficio de los trabajadores de México.

Es necesario a través de la transformación del ramo, para alcanzar estos objetivos, separando el financiamiento de las prestaciones en especie,

del financiamiento de las prestaciones en dinero. Propuesta que es congruente con la planteada por los sectores obrero y empresarial.

Para Financiar las prestaciones en dinero, se propone una contribución tripartita equivalente al 1% del salario base de cotización, lo que es indispensable, ya que dichas prestaciones se vinculan directamente al nivel salarial del trabajador.

En lo que respecta a las prestaciones en especie, la aportación se integrará por tres componentes: una cuota fija gubernamental, otra similar fija patronal, y una contribución adicional obrero-patronal proporcional al salario para aquellos trabajadores que perciben de tres salarios mínimos en adelante.

Esta propuesta implica que el gobierno incrementará su aportación a este ramo en casi siete veces más de lo que actualmente destina, lo que se traduce en una disminución del 33% en promedio en las contribuciones de los trabajadores y las empresas a este seguro, en favor de la generación de empleos y del incremento en el ingreso disponible del obrero.

La cuota fija gubernamental propuesta en la Iniciativa de Ley para prestaciones en especie de Enfermedades y Maternidad será de \$84 mensuales a precios de enero de julio de 1997, la cual se actualizará conforme a los incrementos del salario mínimo, de tal forma que siempre se conserve la relación entre el ingreso y la aportación por cada trabajador. Esta cuota no afecta a las contribuciones de ningún enjundioso, y sí representa un importante

ahorro para la mayor parte de ellos.

En el caso de los trabajadores cuya percepción es superior a los 3 salarios mínimos, se aportará una contribución obrero-patronal adicional equivalente al 8% de la diferencia entre salario base de cotización y 3 veces el salario mínimo general del Distrito Federal. Esto, que representa una disminución en las contribuciones para los operarios de este rango, permite también conservar los elementos redistributivos y solidarios propios de la seguridad social. El patrón aportará el 75% de esa cuota y el 25% el laborioso.

Se le da una transformación gradual al financiamiento del Seguro de Enfermedades y Maternidad teniendo una duración de 10 años, durante los cuales se incrementaría paulatinamente la cuota fija patronal al mismo tiempo que se reducirían las cargas proporcionales al salario, lo cual facilitará que el aumento de la productividad se refleje en el crecimiento de los salarios. La gradualidad permitirá un ajuste ordenado en el empleo abriendo la posibilidad de delegar a una estructura de contribuciones que elimine los graves problemas de incentivos a la subdeclaración que existen en el actual sistema y acerque el valor de la cuota pagada al valor del servicio.

Al incluir el calendario de transición en la Iniciativa de Ley se da certidumbre a trabajadores, patrones y al propio Instituto acerca de los objetivos que persigue la política social del Gobierno de la República.

Cabe destacar que la propuesta sometida a esa Honorable

Representación implica un Seguro de Salud para la Familia en el cual, a través de un cuota fija de \$135 mensuales, a precios de enero del próximo año, cualquier trabajador que no sea sujeto del régimen obligatorio podrá establecer un contrato con el Instituto para que él y su familia tengan derecho a las prestaciones médicas que otorga el IMSS. El cual establecerá las reglas de carácter general a que debe ceñirse las partes contratantes.

El artículo 242 de la nueva Ley establece que "Todos los sujetos que voluntariamente se incorporen al seguro de salud para la familia pagarán anualmente una cuota equivalente al veintidós punto cuatro por ciento de un salario mínimo general diario para el Distrito Federal.

Por cada familiar adicional, a que se refiere el artículo anterior, se pagará una cuota equivalente al setenta y cinco por ciento de la que corresponde a este seguro.

El Estado contribuirá conforme a lo dispuesto en la fracción III del artículo 106 de la presente Ley."

La Iniciativa establece bases claras para la suscripción de convenios de reversión de cuotas, los cuales están presentes desde la Ley del Seguro Social de 1943. Estos, que han existido desde los orígenes del Instituto, no contaban con la precisión y certidumbre jurídica requerida, fijando ahora los principios que le garantizan protección total al trabajador. Asimismo, se establece un mecanismo para que con transparencia y sin discrecionalidad, las empresas puedan acceder a este tipo de convenios siempre en beneficio de sus

trabajadores y sin poner en riesgo el equilibrio financiero del Instituto.

Esta propuesta de modificación al ramo de Enfermedades y Maternidad beneficia a trabajadores y patrones al disminuir las contribuciones promedio, lo que es un fuerte incentivo a la generación de empleos tan indispensable para México como la Seguridad Social. Esto se debe a que se amplía el financiamiento basado en fondos generales y se desgrava a la nómina, lo que permitirá crear más fuentes laborales.

b) Riesgos de Trabajo.

El cambio de riesgos de Trabajo se da porque, la estructura de cuotas de este ramo resulta inequitativa en el pago de las empresas, al no reconocer diferencias en la prevención de aquellos en negociaciones de la misma actividad.

La Iniciativa pretende modificar el Seguro de riesgo de Trabajo de tal forma que al tiempo que se proteja al trabajador de los riesgos que conlleva realizar su actividad laboral, estimule la modernización de las empresas al reconocer su esfuerzo en cuanto a prevención de accidentes de trabajo.

El Ejecutivo Federal propone una reforma con base en los planteamientos de los sectores obrero y empresarial. Esta reforma no recurre al aumento de las cuotas, sino que distribuye mejor la carga en este rubro y entre las Empresas, tomando como parámetro para fijar la prima, la

siniestralidad particular de cada una de ellas. Esto implica la eliminación de las actuales clases y grados de riesgo que establece el artículo 79, mismas que sólo se mantendrían para lo efectos de las empresas que por primera vez se inscriban al instituto o cambien de actividad.

Para calcular la prima del seguro de riesgo de trabajo, se propone una fórmula que tiene dos componentes: una prima mínima y el grado de siniestralidad, entendiendo por la primera aquella que cubre los gastos de administración correspondiente a este seguro, y por el segundo se obtiene tomando en cuenta la frecuencia y gravedad de los accidentes y enfermedades de trabajo, así como un factor de prima que garantiza el equilibrio financiero del ramo. Los accidentes en tránsito, ocurridos en traslado al trabajo y de éste a su domicilio, para ser congruentes con el nuevo sistema, deberán considerarse como parte de la siniestralidad de la empresa, estimulando así a aquellas que tomen medidas para prevenir también este tipo de riesgo. El factor de prima se revisará trianualmente por el H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social y se obtendrá con el cálculo de riesgo de todas las empresas.

El procedimiento que se pone a consideración consiste en permitir la fluctuación anual de la prima de cotización de cada empresa en un punto porcentual hacia arriba o abajo, de acuerdo a su efectividad en la prevención de accidentes y enfermedades de trabajo.

La Iniciativa que se pone a su consideración, pretende modificar el Seguro de Riesgos de Trabajo, de tal forma que al tiempo que se proteja al

trabajador de ellos que conlleva su actividad laboral, estimule la modernización de las empresas al reconocer su esfuerzo en cuanto a prevención de accidentes y enfermedades de trabajo.

Para calcular la prima del seguro de riesgos de trabajo, se propone una fórmula que tiene dos componentes: una prima mínima y el grado de siniestralidad. La primera mínima es aquella que cubre los gastos de administración correspondiente a este seguro. El segundo se obtiene tomando en cuenta la frecuencia y gravedad de los accidentes y enfermedades de trabajo., así como un factor de prima que garantiza el equilibrio financiero del ramo. Los accidentes en tránsito, ocurridos en el traslado del trabajador al centro del trabajo y de éste a su domicilio, para ser congruentes con el nuevo sistema, deberán considerarse como parte de la siniestralidad de la empresa, estimulando así a aquellas que tomen medidas para prevenir también este tipo de riesgo. El factor de prima se revisará trianualmente por el H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro social y se obtendrá con el calculo de riesgo de todas las empresas.

c) Guarderías.

En la nueva ley se crea un nuevo Seguro: El de Guarderías y Prestaciones Sociales. Se podrá disponer de más recursos para ampliar la cobertura del servicio actual. Se habla de una disponibilidad de mayor cobertura geográfica al menor costo, para llegar, en el mediano plazo, al menos del 50 % de la demanda de madres trabajadoras aseguradas

actualmente.

Las prestaciones sociales son parte esencial de un concepto amplio e integral de la seguridad social como lo que se ha creado en México a lo largo de muchos años de esfuerzo. Se le da una solidez a este tipo de prestaciones como una vía para profundizar en el sentido social, humanista y previsor de aquella.

En la actualidad este tipo de prestaciones sociales las otorga el Instituto como parte de los servicios sociales que puede brindar si las condiciones financieras se lo permiten, lo que a efectuado con cargo a los recursos del IVCM.

En congruencia con los objetivos planteados en esta Iniciativa, se somete a la consideración de esa Soberanía, dando una modificación al Seguro de Guarderías, así como a uno nuevo seguro de Guarderías y Prestaciones sociales. Con esto se eleva de rango a tan importante función del Instituto, se precisa su fuente de financiamiento y se le da garantía de permanencia para beneficio de millones de mexicanos.

También, con esta propuesta se evita utilizar para otros fines los fondos que se requieren para sufragar las pensiones. Es imprescindible que se termine con la práctica de destinar parte de los recursos del seguro de Guarderías al ramo de Enfermedades y Maternidad, ya que éstos son necesarios para abatir el rezago en la capacidad instalada. Esto redundará

favorablemente en una incorporación más equitativa de la mujer al mercado laboral.

El ramo de guarderías cubre el riesgo de la mujer trabajadora y del trabajador viudo o divorciado que conserve la custodia de los hijos de no poder proporcionar cuidados durante su jornada de trabajo a sus hijos de primera infancia, mediante el otorgamiento de las prestaciones establecidas en el Título Segundo, Capítulo VII. (Artículo 201 de la nueva Ley del seguro Social).

El monto de la prima para este seguro será del uno por ciento sobre el salario base de cotización. Para las prestaciones sociales solamente se podrá destinar hasta el 20% de dicho tanto. Los patrones cubrirán íntegramente la prima para las prestaciones de este capítulo, esto independientemente que tengan o no trabajadores de los señalados en el artículo 201 a su servicio.

CAPITULO IV.

ANÁLISIS DE LA NUEVA LEY DEL SAR

1. Sistema de Ahorro para el Retiro.

Cabe señalar que es necesario, para el estudio de este tema remontarnos al año de 1992 en el que fueron reformadas las Leyes del Seguro Social y del INFONAVIT, con objeto de establecer un fondo de ahorro independientemente de la pensión, el llamado Sistema de Ahorro para el Retiro.

"El Sistema de Ahorro para el Retiro, S.A.R. constituye un mecanismo de protección social mediante el cual los trabajadores al servicio de empresas privadas y públicas así como el gobierno federal, contarán con un fondo económico que les ayudará en caso de dejar el servicio activo, ya sea temporal o definitivamente".

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, definió de conformidad con las reformas a la Ley del Seguro Social de 1992 al Sistema de Ahorro para el Retiro como: "Prestación establecida en la Ley del Seguro Social que se constituye por las aportaciones a cargo de las empresas, y cuyos gastos son considerados de previsión social, en el cual; los patrones están obligados a enterar al Instituto Mexicano del Seguro Social, el importe de las cuotas correspondientes al ramo de retiro, que consiste en el 2% sobre el salario base de cotización, mediante la constitución de crédito que escoja el patrón, y que además estará integrada por la subcuenta del Fondo Nacional de la Vivienda

abierta a nombre de cada uno de los trabajadores y cuya aportación seguirá siendo del 5% del salario."

Amezcuca Ornelas define al Sistema de Ahorro para el Retiro de la siguiente forma: "Aquellos regulados por las Leyes de la Seguridad Social como las del IMSS, ISSSTE, e INFONAVIT, que prevén que las aportaciones de los trabajadores, Patrones y Estado sean manejadas a través de cuentas individuales propiedad de los trabajadores, con el fin de acumular saldos, mismos que se aplicarán para fines de previsión social como el desempleo y la habitación, obtención de pensiones por riesgos de trabajo, invalidez, vida Cesantía y vejez, o como complemento de estas."⁽¹³⁾

El maestro Javier Moreno Padilla define a los Sistemas de Ahorro para el Retiro como "Aquellos regulados por las leyes de Seguridad Social que prevén que las aportaciones de los trabajadores, patrones y el Estado, sean manejadas a través de cuentas individuales propiedad de los trabajadores, con el fin acumular saldo, mismos que se aplicarán para fines de previsión social o para la obtención de pensiones, o como complemento de estas."⁽¹⁴⁾

En la exposición de motivos para la creación del S.A.R se propone el establecimiento de una prestación de Seguridad Social con carácter de seguro, adicional a la que establece la Ley del Seguro Social, la cual estaría encaminada a la protección y al bienestar de los trabajadores y de sus

⁽¹³⁾ AMESCUA ORNELAS, Norahenid. Las Afores paso a paso. Segunda ed.p.xx México. 1996.

⁽¹⁴⁾ MORENO PADILLA Javier, Régimen integral de la seguridad social, Sistema De Ahorro para el Retiro. Tomo IV,p.p. 16. 17. Themis. México 1997.

familiares. Se trata de un seguro de retiro que se instrumentaría a través de un sistema de ahorro.

Este seguro tendría por objeto aumentar los recursos a disposición de los trabajadores al momento de su retiro, mediante el establecimiento de cuentas bancarias individuales abiertas a su nombre, en las que patrones acreditarían tanto las cuotas correspondientes a este seguro de retiro, como las aportaciones que se efectuaban al Fondo Nacional de la Vivienda.

La propuesta contenida en la entonces iniciativa es conforme a la intención manifiesta del Constituyente plasmada en la fracción XXIX del apartado A del artículo 123 Constitucional, en el sentido de permitir que en la correspondiente Ley reglamentaria se previeran no sólo los seguros enumerados en el propio precepto constitucional, si no cualquier otro "encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares", características que se identifican claramente con estas prestación.

a) Reformas.

Ley del Seguro Social que crea el sistema de Ahorro para el Retiro publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de Febrero de 1992.

Con estas reformas se beneficiarían todos los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del seguro Social, sus beneficiarios, así como cualquiera otras personas que resolverán incorporarse voluntariamente al sistema.

Por lo que toca a los trabajadores de los poderes de la Unión, del Departamento del Distrito Federal y otros organismos públicos, tomando las medidas conducentes para establecer en beneficio de dichos trabajadores, se establecería un sistema con características semejantes.

En lo que respecta a los patrones estarían obligados a cubrir cuotas del 2% al seguro de retiro sobre el salario base de cotización, estableciéndose como límite superior de dicho salario, el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal.

Con estas aportaciones se constituirían depósitos de dinero a favor de cada uno de los trabajadores; las instituciones de crédito para su abono en cuentas individuales citadas, por cuenta del Instituto Mexicano del Seguro Social;

Las cuentas individuales citadas podrían tener de subcuentas; la del seguro de retiro y la del Fondo Nacional de la Vivienda.

Las cuotas se acreditarían mediante entrega que realizarán los patrones a cada uno de sus trabajadores del comprobante expedido por la institución de crédito respectivo, lo que convertiría al trabajador en partícipe de la fiscalización de su entero;

Los saldos de las subcuentas del seguro de retiro se ajustarían periódicamente en función del índice Nacional de precios al Consumidor publicados por el Banco de México y causarían intereses a una tasa real no menor del 2% anual pagaderos mensualmente. Por lo tanto los trabajadores a

lo largo de su vida laboral, mantendrían su poder adquisitivo y lo incrementarían en Términos reales.

Los trabajadores podrían traspasar los recursos depositados en la subcuenta del seguro de retiro a sociedades de inversión. Esto abriría la posibilidad a los trabajadores de obtener un rendimiento real superior, asumiendo el riesgo de que el mismo sea menor y el trabajador de recursos escasos tendría acceso a una mayor gama de instrumentos financieros disponibles en el país.

En caso de que el trabajador dejara de estar sujeto a una relación laboral tendría la opción de efectuar retiros hasta por el 10% de saldo de la subcuenta de seguro de retiro a fin de afrontar este tipo de contingencia

Los trabajadores podrían en todo momento hacer aportaciones adicionales a su cuenta individual, lo que les permitiría contar con mayores recursos para su retiro, fomentando así el hábito del ahorro.

Las Instalaciones y experiencia del sistema bancario harían factible que la apertura de las cuentas, la recepción de los recursos, el registro, el traspaso de los mismos, la expedición de comprobantes y estados de cuenta, la actualización de saldos y el cálculo de rendimientos, se llevaran a cabo de manera segura y eficiente, minimizando costos y los beneficios derivados del sistema, serían independientes de los que estén obligados a proporcionar los patrones a favor de sus trabajadores, por razones legales o contractuales.

Se reformaría la Ley del Impuesto sobre la Renta con el propósito de que los saldos de las cuentas individuales, así como su actualización periódica y los intereses que generan, estuvieran exentos de dicho impuesto, permitiéndose la deducibilidad total o parcial de las aportaciones para efectos de impuestos sobre la renta, así como precisar que las cantidades que se retiren de dichas cuentas tengan un tratamiento fiscal equivalentes al de otras prestaciones laborales o de Seguridad Social, en favor de los trabajadores.

Otras reformas importantes son las del Instituto Mexicano del Seguro Social en las que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de julio de 1994.

El artículo 183 C otorgando a la CONSAR la facultad para autorizar las entidades financieras que participaran en los sistemas de ahorro para el retiro, además se adicionó la obligación patronal de entregar información relativa a cada trabajador para la mejor individualización de las cuentas, ya fuese por medio de las Instituciones de Crédito o Entidades financieras, diferentemente a través de la CONSAR.

Derivado de las facultades de la CONSAR, se tuvo por Ley Supletoria a las reglas de carácter general expedidas por la misma Comisión, y se estableció al modificar el artículo 183 D que los documentos probatorios de aportaciones patronales deberían tener características que indicara la CONSAR, además se derogó el pago de comisiones a Instituciones Financieras por traspaso de cuenta.

2. Nociones básicas sobre el mercado de valores.

Para una mejor interpretación daremos un esquema general sobre la operación de los fondos de pensiones en el marco de la nueva Ley del Seguro Social que entró en vigor el 1 de julio de 1997, ya que es indispensable dar al lector los elementos básicos sobre el mercado de valores, que será un nuevo ámbito que las absorberá, los pensionados, así como también sus riesgos.

Existen personas físicas o morales que tienen dinero que por el momento no necesitan gastar o utilizar; en extremo opuesto aquellas que sí lo requieren con más o menos urgencia para sacar adelante sus planes, sus empresas o satisfacer sus necesidades.

En medio del ahorrador y el necesitado de recursos, cuya función es poner en contacto a ambos sujetos en las mejores condiciones posibles, están los llamados intermediarios financieros. Es decir, son los comerciantes que en lugar de vender zapatos o chocolates, reciben y ofrecen al público, venden dinero, acciones, etc.

El sistema financiero es conocido como al conjunto de operaciones y relaciones que se dan entre ahorradores, necesitados de ahorro e intermediarios financieros, en el marco de las instituciones y leyes que regulan y la supervisan.

En términos más técnicos, el sistema financiero es, el "conjunto de instituciones y de organismos que generan, administran, orientan y dirigen el

ahorro y la inversión dentro de la gran unidad político-económica que es nuestro país""(14)

Cabe señalar, que esta definición se enfoca a partir de los intermediarios financieros, no del pueblo que es el que da el ahorro y quien al contratarlo paga por su uso, lo que confirma el postulado que se maneja en este medio en el que se menciona que el poder no pertenece a los que tienen dinero, sino a quien es lo manejan. Obviamente el desarrollo posterior del esquema tiene el mismo enfoque distorsionado.

Las operaciones de ahorro-inversión en el sistema financiero que usan como mercancía a las acciones y demás valores o títulos de crédito que se emiten en masa. Para mejor comprensión abordaremos la parte aquel que gira en torno de los valores, y que es denominado mercado de valores.

El término invertir es denominado cuando el ahorrador aplica sus fondos en operaciones a plazos más o menos largos, con un riesgo relativamente menor y en consecuencia recibirá rendimientos moderados.

Para comprender lo anterior, deberemos entender el concepto contrario: Especular es el que aplica su dinero en operaciones con un riesgo relativamente alto, a cambio de rendimientos altos en un corto plazo.

En el mercado de valores se hacen operaciones de ambos tipos, de inversión y de especulación. Considerando la nueva ley del SAR, las

(14) AMEZCUA ORNELAS Norahenid. Las AFORES paso a paso. Op. cit. p.8

llamadas Siefiores serán entidades de inversión, no de especulación. Esto es lo que dice la teoría.

El Título de crédito es un documento que es representativo de un valor, de manera que para reclamar ese valor se requiere necesariamente tener, contar o recibir dicho papel, documento o título.

El concepto de valor: son los pagarés, acciones, obligaciones, bonos, entre otros, emitidos por las empresas o el gobierno para obtener fondos para su operación y, en general, todos los títulos de crédito que se producen, son emitidos en masa.

Pues bien, podemos considerar el mercado de valores como un conjunto de instituciones (SHCP, Banco de México, Comisión Nacional Bancaria y de valores), gobierno o empresas (necesita 9 inversionistas (ahorradores) que intervienen en la compra y venta de valores.

Para hacer una inversión en valores se requiere de una cantidad importante de dinero hasta estructurar una inversión que permita reducir el riesgo y contratar a un profesional del mercado de valores que maneje con eficiencia tal inversión.

Esto provoca que el mercado de valores, la inversión en acciones y demás valores, este en principio cerrado para los pequeños y medianos ahorradores, a quienes para impedir lo anterior y permitirles tener una alternativa diversa al colchón o a las cuentas tradicionales de los bancos o

instituciones de crédito lo que a su vez permite la absorción hasta de esos pequeños ahorros por los intermediarios y las empresas para su desarrollo, por todo lo dicho, se creó un nuevo tipo especial de intermediarios llamados sociedades o fondos de inversión.

Toda vez que las Afores actuarán como sociedades operadoras de las sociedades de inversión del SAR, es indispensable analizar esta figura jurídica.

Sociedad operadora es la sociedad de inversión cuyo personal e infraestructura están reducidas al mínimo (incluso carecen de personal) para reducir costos, deja en manos de otra sociedad llamada operadora las tareas administrativas y operativas: operaciones de compra y venta de valores por orden de la sociedad de inversión, promoción de sus acciones entre inversionistas, contabilidad, manejo patrimonial de la cartera de valores, elaboración de información sobre el país, el mercado de valores y emisoras, por citar algunas. Al efecto, las sociedades de inversión y operadora realizan un contrato que especifica los detalles al respecto; como contraprestación la sociedad operadora recibirá una comisión sobre las operaciones realizadas.

Un dato importante es que la sociedad operadora también requiere autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y debe constituirse como sociedad anónima, Las casas de bolsa son las que por excelencia se desempeñan como aquellas.

Casas de bolsa son sociedades mercantiles que actúan como agentes

de bolsa, es decir, están autorizadas para efectuar la compraventa de valores cotizados en la bolsa de valores, al mismo tiempo prestan asesoría tanto a las empresas emisoras como al inversionista. Un ejemplo de las primeras: Inverlat, Cremi, Afin casa de bolsa, Probursa, etc.

Tipos de sociedades de inversión:

En primer termino tenemos las: a) De renta fija y son los recursos de fondos colectivos que se invierten en valores de renta fija y en instrumentos del mercado de dinero.

b) Las comunes, Este tipo de inversión se efectúan tanto en documentos de renta fija como de renta variable.

c) De capitales que invierten en valores emitidos por empresas que para su promoción requieren recursos a largo plazo. Luego los rendimientos que pueda obtener este tipo de sociedad de inversión dependen del éxito que lleguen a tener los proyectos de la empresa promovida.

Las sociedades de inversión son intermediarios financieros que permiten la participación de los pequeños y medianos ahorradores en el mercado de valores con expectativas de mayores rendimientos que en las tradicionales cuentas-inversiones bancarias, y, aun cuando tienden a disminuir los riesgos de la inversión, vía diversificación de la cartera de valores, los riesgos también son mayores que en tales inversiones bancarias, con mayor razón en el marco de la actual crisis económica-política de nuestro país.

Así, las Afores y Siefores actuarán bajo un mecanismo prácticamente idéntico a las sociedades de inversión y sus sociedades operadoras, por lo que el estudio previo que hemos hecho permitirá la mejor y más fácil comprensión de la nueva Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro.

3. Instituciones de crédito; prestaciones de servicio profesionales, AFORE-IMSS.

Conforme a la vigente Ley del Seguro Social, aunque el IMSS emitirá las cédulas de liquidación para el pago de las cuotas por concepto del seguro de retiro siendo el 2% sobre el salario base de cotización, cesantía y vejez considerada como cuota patronal del 3.150% y la cuota obrera del 1.125%, ambas sobre el salario base de cotización, con el consecuente pago patronal de las cuotas ante este instituto. El IMSS ya no administrará los fondos producto de tales pagos, sino que serán transferidos a las llamadas Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES).

Las Afores, para su funcionamiento, requerirán de la previa autorización de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), ya constituidas y previa selección del trabajador de un Afore, ésta recibirá los recursos del trabajador, los cuales serán individualizados y administrados por su Afore, es decir, esta, abrirá una cuenta individual para cada trabajador y en ésta depositará las cuotas obrero-patronales entregadas a favor de cada trabajador; los rendimientos que generen los fondos también incrementarán dicha cuenta.

Hemos considerado que la nueva Ley del Seguro no garantiza en favor de los fondos del trabajador rendimiento alguno, por lo que éste podrá ser mayor o menor, e inclusive existir o no existir. En todo caso, la inversión que haga posible tales rendimientos no los hará directamente la Afore, sino por conducto de sociedades de inversión especializadas en invertir los fondos de retiro, cesantía y vejez.

Cuando el operario o sus familiares cubran los requisitos para el otorgamiento de una pensión, la Afore a su nombre contratará con una empresa aseguradora los seguros de renta vitalicia (pensión de por vida para el asegurado) y seguro de sobrevivencia (pensión para los familiares del asegurado). Los esquemas siguientes proyectan en forma resumida el mecanismo de operación de las Afores y Siefores; así como las hipótesis para que los asegurados accedan a las pensiones de riesgos de trabajo, invalidez y vida, cesantía y vejez.

Ahora abordaremos ahora el estudio de la nueva Ley del sistema de Ahorro para el Retiro (LSAR) en todo lo relativo a la estructura y funcionamiento de las administradoras de Fondos para el retiro (Afores), y los detalles sobre el nuevo Sistema de Ahorro para el Retiro(SAR).

La nueva Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro entró en vigor el 24 de mayo de 1996. En los acuerdos, reglas y circulares como en otras disposiciones expedidas por la CONSAR constituirán en vigor en tanto no se opongan a la nueva Ley del SAR, misma que, por conducto de su presidente, deberá publicar en el Diario de la Federación, de ahora en adelante, las reglas

de carácter general que expida.

Cabe señalar que con esto, hace más accesibles al público tales reglas, se trata de legitimar lo no dispuesto, ya que la CONSAR al dictar reglas generales asume funciones del Ejecutivo Reglamentar) o del Legislativo, con menoscabo de la seguridad jurídica de los gobernados.

a) Instituciones de crédito.

De acuerdo con la nueva LSS, misma que entró en vigor el 1 de enero de 1997, considerado en el artículo 175 y 14o. Al 17o.transitorios. Las Afores serán las únicas encargadas de singularizar y administrar los recursos de las cuentas individuales para el retiro, porque las instituciones de crédito operadoras de cuentas del SAR debían, a partir de 1 de enero de 1997, abstenerse de abrir cuentas individuales, debiendo como complemento transferir los fondos del SAR a las Afore. Sorpresivamente y contrariando las disposiciones legales aludidas, la nueva LSAR en sus artículos 3o., fracciones V y IX; 5o., fracciones III y XII, 99, 109; 10o. Y 14o. Transitorios, por citar algunos, claramente establece que las instituciones de crédito podrían continuar con el manejo de las cuentas individuales, por lo que sólo por su deseo podrán salir como participaciones de los sistemas de ahorro para el Retiro. Lo anterior es ilegal, inconstitucional e inadecuado; lo primero porque una ley de menor rango como lo es del SAR, no puede oponerse a otra superior a la que sólo reglamenta, como lo es la nueva LSS; lo segundo, porque los bancos no se han distinguido precisamente por su eficiencia en el manejo del SAR. Aun cuando en los hechos, su intervención no implica un

cambio de esencia, pues serán éstos quienes al final se queden con las Afores y Siefores, porque la regulación de la nueva LSAR debe entenderse como un régimen en transito: los bancos siguen hasta que constituyan sus Afores.

Incluso, ahondando más, señalamos que la nueva LSAR será nula en su integridad, desde el momento en que entrara en vigor antes que la nueva LSS a la que reglamenta. Así, por ejemplo, ¿cómo se va crear Afores con base con la nueva LSAR, si la ley que autoriza, la nueva LSS, no tiene aún vida para el mundo del Derecho?, por lo que todo acto que se pretenda hacer con apoyo en la tal LSAR será impugnabile mediante el amparo.

b) Prestación de servicios profesionales (vínculo laboral, artículo 3o., fracción XIII, de la nueva LSAR)

En esta explicación que no es flexible sino ilegal, la nueva ley señala que por el vínculo laboral, lo que es sinónimo de trabajador, se entiende tanto la prestación subordinada de servicios, como la prestación de servicios profesionales.

Hablar de cotización obligatoria puede prestarse a una peligrosa interpretación: que los patrones están obligados a cotizar por los que laboran en forma subordinada como por los que lo hacen por honorarios (prestaciones de servicios profesionales). Es un secreto a voces que gran parte de estos últimos son auténticos trabajadores a los que se les denomina como "por honorarios" para evadir responsabilidades laborales y fiscales, lo cual si es probado por el IMSS provocará que sean afiliados como tales, como

trabajadores; pero de ahí a que se haga tabla rasa y se incluya hasta los auténticos prestadores de servicios profesionales, es otra cosa, y por cierto ilegal, pues el artículo 132 de la nueva como la anterior LSS establece tajante que el patrón sólo debe afiliarse a las personas con las que tenga una relación de trabajo, concepto éste que no le corresponde interpretar si no exclusivamente a la Ley Federal del Trabajo, como repetidamente lo ha marcado la Corte. En este caso, la LFT no sólo es un ordenamiento superior a la nueva Ley del SAR, sino especial, la que específicamente regula las cuestiones laborales: relación de trabajo, salario, jornada, etc.

Además, una ley reglamentaria inferior no puede fijar los elementos de un tributo, en este caso al sujeto de la contribución: "patrones que reciben servicios profesionales o por honorarios".

Otra interpretación que pudiera recibir la fracción XIII, del artículo 3o de la nueva LSAR, podría en el sentido de que los patrones respecto de los prestadores de servicio por honorarios, podrán aportar voluntariamente, lo que no merecería de una normativa especial, ya que voluntariamente hasta los trabajadores pueden cotizar, sin necesidad de normativa expresa.

c) Afore IMSS.

Contra la oposición de las cúpulas patronales y el Partido Acción Nacional, la nueva ley del SAR prevé expresamente en su artículo octavo Transitorio el derecho del IMSS a constituir su Afore.

El apoyo de los trabajadores a la Afore-IMSS permitirá en forma indirecta retrotraer en parte los efectos antipopulares de la contrarreforma a la seguridad social que representa la nueva ley del seguro Social que entrará como ya se dijo en vigencia el 1 de julio de 1997.

La constitución de su Afore y las Siefores que operen, sumadas a la cuenta concentradora que el Banco de México abrirá a su nombre, muestra la posibilidad de que equilibre sus finanzas, lo que a su vez y a mediano plazo crearía las condiciones para volver a un sistema de auténtica seguridad social: integridad, solidaridad, universalidad.

Lo anterior es lo deseable, la otra oposición sería que la Afore-IMSS y la cuenta concentradora, como lo que ha sucedido con el SAR que se reemplaza, sea la puerta ancha para que el gobierno se provea del ahorro forzado del pueblo para el pago de sus abundantes e interminables cuentas de deuda interna y externa entre otras cosas.

Como sabemos, los recursos del seguro del retiro, cesantía en edad avanzada y vejez serán enterados por el IMSS a las entidades que se encargarán de su administración, las llamadas Administradoras de Fondos para el Retiro (Afore)

d) Concepto legal de Afore y Siefore.

La ley señala en su artículo 18, de la nueva ley del SAR que las

Afores son: "Entidades financieras que se dedican de manera exclusiva, habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran en términos de las leyes de seguridad social, así como administrar sociedades de inversión".

Para una comprensión de manera sencilla, son instituciones que forman parte del sistema financiero que a cambio de una comisión o pago intervendrán en el manejo del ahorro de los trabajadores, contribuyendo a satisfacer las necesidades de financiamiento del gobierno y las empresas. Ahora bien, estas entidades financieras se crearán expresa y exclusivamente para administrar los fondos de retiro, cesantía y vejez, los que no quedarán estáticos en sus arcas sino que serán movidos hacia operaciones de inversión, precisamente por conducto de sociedades de inversión especializadas (Siefores) también dedicadas de manera única a operar con recursos del SAR. Llegado el momento de que un trabajador o sus beneficiarios llene los requisitos para una pensión o para hacer retiro parcial de sus fondos por desempleo, o simplemente para retirar la totalidad de sus fondos, la Afore entregará los dineros al trabajador o bien contratará los dineros al trabajador o bien contratara los seguros precedentes ante la institución de seguros seleccionada por el trabajador, es decir, canalizar los recursos de las subcuentas en términos de las leyes de seguridad social.

Por lo tanto, las Afores actuarán como sociedades operadoras de las Siefores, ésta a su vez no serán otra cosa que sociedades de inversión con sus propias características, derivadas de una diferencia esencial con las otras sociedades de inversión: no invertirán ahorros voluntarios sino forzados de la

masa de trabajadores, quienes por lo tanto no podrán retirar sus fondos en cualquier momento, sino sólo podrá realizar retiros en los tiempos y condiciones que fija la Ley del seguro social (65 años y 1,250 cotizaciones, invalidez y 250 cotizaciones, etc.) y, en general, las leyes de seguridad social.

Las Siefores, como el resto de las sociedades de inversión:

- Constituirán un fondo común e importante con los fondos más o menos modestos de los trabajadores.
- Invertirán los recursos en una cartera diversificada de valores para disminuir los riesgos.
- Los trabajadores recibirán rendimientos, dependiendo del éxito de la inversión y en proporción al monto de los fondos invertidos. Desde luego que en lugar de rendimientos puede generar pérdidas.
- Los trabajadores, pequeños inversionistas, podrán contar en su inversión con una gestión profesional, especializada de las sociedades de inversión en coordinación con su Afore o sociedad operadora.

Como dice la iniciativa, las Afores y las Siefores buscarán los objetivos señalados al rubro. En este orden, la nueva LSAR, en vez que los fondos recabados son el futuro de vida, por lo menos de sobrevivencia para el pueblo de México, la seguridad debe siempre prevalecer sobre la rentabilidad.

Cabe señalar que en esencia las Afores y Siefores son otras tantas

entidades del mercado de valores, por lo que marcadas sus especificidades, su esencia es la misma que las sociedades de inversión y similares de operación general.

En consecuencia se determina que su constitución y funcionamiento se norman en un alarde de calca de las leyes de sociedades de inversión y la del mercado de valores.

4. Requisitos para su constitución de Afores y Siefore.

Autorización de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) que hará las veces de la Comisión Nacional de Valores, misma que se otorgará discrecionalmente y oyendo a la SHCP.

También se necesitara de facultad discrecional, es decir, la autoridad, apreciando con libertad la situación que prevalezca en el mercado, la que tenga los participantes en el SAR y los solicitante; tomando en cuenta el orden público y el interés social, y que los candidatos presenten propuestas económicas y jurídicamente viables, decidirá si se otorga o no la autorización para constituir la Afore o la Siefore en su caso. La primera cartera de autorizaciones que otorgue la CONSAR para la constitución de Afores (se calcula que por lo menos entrarán en funcionamiento siete Afores) deberá ser de manera que no se den ventajas a algunas sobre las demás, permitiéndose desde el principio un desarrollo eficiente por igual. Por lo tanto, la CONSAR fijara a todas las Afores la misma fecha para el inicio de sus operaciones, considerado en el artículo 18o. Transitorios de la nueva LSAR).

Los requisitos para autorización de la CONSAR: Solicitud; proyectos de estatutos; programa general de operación y funcionamiento; programa de divulgación de la información, que será aspecto central para la adecuada y equitativa operación de las Afores; programa de reintervención de utilidades; la CONSAR aprobará las escrituras constitutivas y sus modificaciones para su inscripción ante el Registro Público de Comercio, constituirse como sociedades anónimas de capital variable cuyo capital mínimo deberá estar íntegramente suscrito y pagado, el monto del capital mínimo se fijará por la CONSAR mediante disposiciones e carácter general; estarán administradas por un consejo de administración con un mínimo de cinco, en su denominación no deben emplearse expresiones en idioma extranjero, nombres de asociaciones religiosas o políticas o símbolos religiosos o patrios.

Miembros del consejo de administración, director general y el contralor normativo, serán autorizados por la CONSAR siempre que tengan acreditada solvencia moral, capacidad técnica y administrativa.

El contralor normativo, es un funcionario hasta ahora no conocido en las sociedades anónimas y, concretamente a las sociedades operadoras de las sociedades de inversión, que será responsable de vigilar que los funcionarios y empleados de la Afore se apeguen a las normas legales tanto externas como internas.

Al hablar de niveles de capitalización, en su cumplimiento de solvencia será requisito para recibir la autorización de la CONSAR. Se

conceptuará que carecen de este requisito los intermediarios financieros interesados en constituir una Afore, que no hayan cubierto los apoyos financieros que les hayan facilitado en fondo bancario de protección al ahorro o el fondo de apoyo al mercado de valores estipulado en el artículo 22 de la nueva LSAR.

El artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito establece que el fondo bancario de protección al ahorro es una entidad administrada por el Banco de México, cuya finalidad es la de realización de operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieren presentar las instituciones de banca múltiple -Banamex, Bancomer, Bital, etc.

El fondo de apoyo al mercado de valores es también una entidad administrada por el Banco de México, teniendo la finalidad de preservar la estabilidad financiera de las casa de bolsa y demás especialistas bursátiles, así como procurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas con su clientela.

Como resultado los dos fondos apoyan económicamente a las entidades financieras que tengan problemas económicos, a efecto de mantener en equilibrio el mercado financiero y respaldar la clientela de tales entidades.

Cuando los intermediarios financieros no efectúen pago puntual de los dineros que ha recibido como apoyo de tales fondos, para efectos de la LSAR se le tendrá como cubierto el requisito de nivel de capitalización necesario, por lo que no podrá acceder a una autorización para constituir una Afore.

El artículo 19, fracción III, de la LSAR indica que los accionistas que controlen la Afore, deberán presentar estado de situación patrimonial por cinco años anteriores a la exhibición de la solicitud.

Deben presentar como anexo un programa de operación y funcionamiento a la solicitud de autorización, pero no comprende los programas de informática, autorregulación y divulgación de información, toda la vez que estos servicios son propios de la Afore o su sociedad operadora relativa; recuérdese que ésta cumple funciones de administración y operación respecto a la Siefore; tampoco debe presentar programa sobre reinversión de utilidades por las mismas razones. Aun cuando la sociedad como tal sea de capital variable, en cuanto la participación en el capital social tenemos que el fijo es el mínimo exigido por la ley para la constitución de una sociedad de inversión que debe ser íntegramente suscrito y pagado, sin que se puedan retirar las acciones que representan dicho capital mínimo. Solo podrán participar en las acciones representativas de este capital: Afore mínimo 99% y socios de administradora. La exigencia de que la primera citada participe en tal porcentaje del capital fijo, como en reservas especiales a las que adelante aludiremos, lleva la pretensión de presionarla para que efectúe una mejor administración de la Siefore, al estar ligado económicamente con ésta, por su importante participación en el capital e inversiones. Y el capital variable es la parte del capital de las segundas aludidas que podrá ser aumentado (cuando se incorporan nuevos trabajadores o incremento de sus aportaciones) o disminuido (retiro de fondos por los trabajadores en los supuestos de ley). Los enjundiosos serán los únicos que participarán en el capital social variable mediante los recursos de sus cuentas individuales. Consideramos que las

acciones de los operarios representativas de su participación en el capital social de la Siefore no se les debiera entregar materialmente a los asegurados para evitar que los obreros sean despojados ilegal e inoportunamente ante su necesidad económica, y quedar tales acciones en guarda administrativa y legal de las negociaciones referidas.

a) Objetivos.

Afores: recibir del IMSS y demás instituciones de seguridad social, las cuotas y aportaciones; así como las voluntarias de trabajadores o patrones; individualizarlas y sus rendimientos; evitar a domicilio del estado anual de cuenta (Afore) e inversión (Siefore a trabajadores; operar y pagar retiros programados y pagos parciales (por desempleo); contratar por cuenta y orden de trabajadores y beneficiarios los seguros de renta vitalicia (pensión para asegurado), y seguro de sobrevivencia (pensiones para familiares de asegurados) ante instituciones de seguros a quienes hará entrega de los recursos respectivos, sin que tenga derecho a cobrar comisiones por este motivo; establecer servicios de información y atención al público.(artículo 18 de la nueva LSAR)

Siefore: Invertir los recursos de los trabajadores en instrumentos financieros, con base en el principio de diversificación del riesgo, por especialistas en la materia, a fin de lograr la adquisición más segura dentro lo posible y el mejor rendimiento. Inversiones que serán a largo plazo (Artículo 39 y 43 de la nueva LSAR)

Es así, que la encomienda de tales inversiones deberán fomentar la producción nacional, empleo, vivienda, infraestructura y desarrollo regional.

La inversión de recursos de las Afores, se deberán invertir en acciones de las Siefos que manejen, éstas también tendrán por objetivo invertir tales recursos Artículo 39 en relación con el 27 y 28 de la nueva LSAR).

5. Prohibiciones.

Tienden a mantener la exclusividad y especialización en sus operaciones, lo que a su vez da estabilidad económica o solvencia a estas entidades.

Como prohibiciones comunes tenemos, el emitir los títulos-valor, otorgar garantías o avales; gravar de cualquier forma su patrimonio; obtener préstamos o créditos, salvo excepciones de ley; y adquirir control de empresas. Las prohibiciones específicas de las Afores, es el adquirir valores salvo acciones de las Siefos que operen; captar acciones de otras Afores salvo autorización de la CONSAR.

Las prohibiciones específicas de las Siefos, es adquirir valores extranjeros; recibir depósito de dinero; adquirir inmuebles sólo valores y efectivo); dar en prenda sus valores y documentos, salvo préstamo permitidos; adquirir o vender las acciones que emitan a precio distinto del comité de

evaluación., adelante hablaremos de este comité; adquirir valores, por más de 5% del valor de su cartera de valores, emitidos o avalados por personas físicas o morales con quienes tengan nexos patrimoniales; practicar operaciones activas (prestamos o créditos), excepto préstamo de valores (es un contrato en virtud del cual la sociedad de inversión presta un cierto número de ellos a un prestatario que los obtiene para venderlos, éste queda obligado a entregar al prestamista y a devolvérselos en el plazo convenido), también podrá practicar operaciones de reporto.

De igual forma a las Siefores se les prohíbe celebrar estas operaciones en corto; es decir, llevar a cabo una operación por virtud de la cual una persona vende a precio (\$20.00) un valor que sólo ha recibido en préstamo temporal, para después requerir otro de la misma especie a un precio mayor o menor(\$ 20.00 o \$ 10.00) para regresarlo al prestamista; éste cubre por el mutuo de valores. Su beneficio (o pérdida) deriva entre el precio de venta y el de recompra.

6. Estructura orgánica.

Asamblea general y consejo de administración. Ambas de carácter de sociedades anónimas tendrán como órganos supremos los indicados al rubro.

Especificaciones. Afores

a) Consejo de Administración. Cuando menos, dos de sus cinco integrantes deberán ser independientes (artículos 16, 29, 49,, 50 y 51, de la nueva LSAR.

Designación de consejeros independientes. Por la asamblea de accionistas y aprobado por el comité consultivo y de vigilancia de la CONSAR.

Requisitos. Capacidad técnica. Expertos en materia financiera, económica, jurídica o de seguridad social; capacidad moral: no tener nexo patrimonial con Afores ni vínculo laboral o parentesco con accionistas que tengan control en el funcionamiento de éstas, ni prestar servicio al IMSS y demás institutos de seguridad social.

Su función es propiciar con su voto y procurar en todo momento, que las decisiones del consejo de administración sean en beneficio de los trabajadores, en apego a la ley y a las sanas prácticas del mercado, de lo contrario incurren en responsabilidad; si observan alguna irregularidad , deberán presentar informe al respecto al presidente del consejo de administración, al auditor interno y al contralor normativo.

b) Contralor normativo, consignados en los artículos 16, 30, 50, de la nueva LSAR.

Designación. Asamblea de accionistas con aprobación de la

CONSAR por conducto del comité consultivo y de vigilancia de la Comisión.

Requisitos. Los mismos que a consejeros independientes, ya enunciados.

Función. Vigilar que los funcionarios y empleados de la Afore cumplan la normatividad externa (LSAR, del mercado de valores, Ley de Sociedades de Inversión, Ley de instituciones de seguridad social, etc.) e interna: acta constitutiva y estatutos, prospectos, programa de autorregulación. Verificar que se cumpla y proponer modificaciones respecto al programa de autorregulación; recibir y analizar informes del comisario que es órgano de la sociedad anónima que vigila que las operaciones de ésta realicen regular y adecuadamente) y los dictámenes de los auditores externos; presentar a la CONSAR informe mensual del cumplimiento de sus obligaciones; deberá asistir a las sesiones del consejo de administración de ambas, con voz pero sin voto.

Siefos.

A) **Consejo de administración.** Tendrían, además dos consejeros independientes dentro de ellos. Siéndole aplicable todo lo dicho en el punto respecto a las Afores. Sólo un aspecto es digno de respetar; los apoderados del régimen de inversión debe contar con el voto favorable de los consejeros independientes (artículo 42 de la nueva LSAR).

B) Comité de inversión. Su función será, como en las demás sociedades de inversión, determinar la política y estrategia de ello y de composición de los activos de la sociedad, así como designar a los operadores, personas legalmente autorizadas para ejecutar la política respectiva acordada por el comité de inversión.

C) Comité de análisis de riesgos contemplado en el artículo 45 de la nueva LSAR. Elaborará criterios y lineamientos para la selección de los riesgos crediticios permisibles de los valores que integren la cartera de la primera referida.

La integran 3 representantes de la CONSAR (uno de ellos será presidente), 2 de la SHCP, 2 del Banco de México, 2 de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y 2 de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

D) Comité de valuación establecidos en el artículo 46 de la nueva LSAR. Elaborará los criterios técnicos de valuación respecto a los documentos y valores susceptibles de ser adquiridos por las Siefors, así como los procedimientos y técnicas a que deberán sujetarse las Afores en la valuación de los valores de las Siefors.

Está integrado por 3 representantes de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (uno de ellos será presidente) 2 de la SHCP, "del Banco de México, 2 de la CONSAR, 2 de la Comisión de Seguros y Fianzas (artículo 46 de la nueva LSAR).

7. Base de datos nacional del SAR.

Este termino esta contemplado en los artículos 57 a 63 de la nueva LSAR y es considerado como aquella entidad propiedad exclusiva del Gobierno Federal, y conformada por la información procedente de los sistemas de ahorro para el retiro, conteniendo la información individual de cada trabajador y el registro de la administradora o institución de crédito en que cada uno de éstos se encuentra afiliado.

Se expresa en la exposición de motivos, que esta base de datos al reducir gastos de información a las Afores les permitirá cobrar comisiones menos onerosas.

Labor de la base de datos es la identificación de las cuentas individuales en las Afores e instituciones de crédito; certificaciones sobre registro de trabajadores en éstas; control de traspasos; instruir al operador de "cuenta concentradora" sobre canalización de fondos a las Afores elegidas; procurar la unificación y traspaso de cuentas individuales sin necesidad de consentimiento por el trabajador, entre otras.

El servicio público de base de datos se prestará con concesión otorgada por la SHCP, mediante licitación para mayor transparencia, a empresas constituidas como sociedades anónimas de capital variable con participación exclusiva de personas de nacionalidad mexicana en su capital social.

Se denominarán empresas operadoras las que obtengan la concesión para operar la base de datos nacional del SAR.

La Terminación de la concesión se da por el cumplimiento del plazo otorgado, renuncia del concesionario, imposibilidad de cumplir objeto, utilidad pública, liquidación o quiebra, entre otras.

8. Revocación de autorización; disolución y liquidación. (artículo 8o., 54 a 56 de la nueva LSAR).

La revocación de autorización la efectuará la CONSAR por conducto de su Junta de Gobierno.

Las causas de ella se dan cuando retiradamente incumpla sus obligaciones de ley, sus sistemas de cómputo no satisfagan requisitos legales o no entregue la información necesaria para la operación de los sistemas de ahorro. En estos dos últimos casos se requerirá que se afecten gravemente los intereses de los trabajadores; Si las Afores y Siefores de capital extranjero, y previendo tal riesgo todavía se les entregan los sagrados fondos de pensiones.

En las Siefores deben ser causas específicas, cuando la Afore que la opere quiebre o entre en liquidación o se le revoque la autorización por la CONSAR.

Disolución o liquidación.

a) Protección de los intereses de los trabajadores. Estará a cargo de la CONSAR dicha protección, entre otras medidas antes de la disolución y liquidación se traspasarán las cuentas individuales a la "cuenta concentradora" IMSS antes de pasarla a otra Afore.

b) Opinión de la CONSAR. Previamente a la declaración de quiebra o suspensión de pagos los jueces deben de oír a la CONSAR.

c) Cargo del sindico o liquidador el cual es un funcionario público designado por un juez para administrar el patrimonio de quebrado, el que siempre será una institución de crédito, respecto de la cual la CONSAR ejercerá funciones de vigilancia como tratándose de una Siefore.

d) Suspensión de pagos y declaración de quiebra. La CONSAR las podrá solicitar.

Procedamos ahora a analizar las instituciones de seguros que cierran el triángulo de participantes en la operación del Sistema de Ahorro para el Retiro. Esto significa que al adquirir un trabajador el derecho a una pensión, la Afore contratará a nombre del trabajador y en la institución de seguros que éste escoja, el seguro de renta vitalicia y el de sobrevivencia (genera las pensiones para familiares), trasladándose, por lo tanto, los fondos del trabajador de la Afore a la Aseguradora.

Repetimos que la Afore no podrá cobrar al trabajador comisión alguna por el traspaso de recursos a la aseguradora seleccionada.

Instituciones de seguros especializadas. Es decir, los seguros derivados del nuevo sistema de pensiones como lo son: riesgo de trabajo, invalidez, muerte, cesantía o vejez) deberán ser operados por aseguradoras que se dediquen exclusivamente a tales seguros. El régimen provisional del 1 de junio de 1997 al 1 de enero del 2020, la SHCP autorizará para que contraten los seguros autorizadas para practicar operaciones de vida cubriendo los riesgos que pueden provocar la muerte de la persona o afectar su salud, igualmente se prevé la protección en caso de accidente; dentro de ese lapso, las instituciones de seguros autorizadas provisionalmente deberán escindirse, creando una de ellas especializada que deberá quedar bajo el control del mismo grupo accionario.

8. Comisión Nacional del Ahorro para el Retiro (CON SAR).

a) Concepto y facultades:

"Es un órgano administrativo desconcentrado de la secretaría de Hacienda y Crédito Público, integrada por representantes de entidades del Gobierno Federal, los Institutos de Seguridad Social involucrados y de organizaciones nacionales de trabajadores y patrones, comisión que concentrara las facultades de regulación, control y vigilancia del SAR, a efecto de alcanzarse coordinación entre las entidades e institutos señalados y las entidades financieras participantes del SAR, permitiéndose avanzar en la

simplificación, eficiencia del SAR y pasar de la etapa de ahorro a la de inversión de los recursos de los trabajadores por medio de las Afores y Siefores".⁽¹⁴⁾

Es pertinente que hagamos una aclaración ya que si hablamos del SAR, es porque la nueva ley habla igual que la anterior Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro, por lo tanto, sus siglas son las mismas, pero en cuanto al fondo, el SAR anterior como tal desaparece, ya que en la cuenta individual no sólo se depositarán los recursos del seguro de retiro e Infonavit, sino de los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez. Por otro lado, los recursos ya no estarán en plácidas cuentas de ahorro con intereses mínimos garantizados, si no que irán a parar a la esfera movедiza del mercado de valores precisamente por conducto de ambas instituciones analizadas.

Esto permitirá convertirse en un auténtico órgano de regulación y supervisión; lo cual no es accidental, pues mientras antes vigilaba plácidas cuentas de buen manejo de los recursos por la Afores y Siefores en sus operaciones en el mercado de valores.

Facultades de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR):

A) Regular mediante disposiciones de carácter general todo lo relativo a la operación del SAR: recepción de cuotas (IMSS) depósito en cuentas individuales, su administración (por sus Afores); transmisión de

⁽¹⁴⁾ *Ibidem*, p.68.

recursos a Siefores e instituciones de seguros; información; su adecuada transmisión e intercambio entre el gobierno y los participantes en el SAR, constitución y funcionamiento de los participantes en el SAR; operación y pago de los retiros proclamados interpretación de la nueva LSAR, aclarándose que esta tarea no corresponde a la CONSAR si no a la SHCP.

B) Otorgar o modificar las autorizaciones y concesiones a las Afores, Siefores y empresas operadoras de base de datos nacional.

C) Supervisión de la Afores, Siefores, operadoras de banco de datos (artículos 84 al 98 de la nueva LSAR).

D) Imponer multas y sanciones; emitir opinión en materia de delitos (artículo 99 a 108 de la nueva LSAR).

E) Recepción y trámite de reclamaciones de trabajadores y sus beneficiarios y de los patrones en contra de las Afores e institución de crédito (artículo 109, 110 y 114 de la nueva LSAR).

F) Administrar la base de datos nacional del SAR, rendir informes sobre el SAR, trimestralmente a la opinión pública y semestralmente al Congreso de la Unión, estos informes serán importantes en la medida que participen la sociedad civil y la oposición partidista.

Otra pregunta que nos hacemos es de donde se obtienen los recursos para el funcionamiento del CONSAR, pues bien estos los obtendrá

total o parcialmente de los derechos que paguen los participantes en el sistema de ahorro para el Retiro-Afore, Siefore, empresas operadoras de base de datos SAR.

10. Análisis general del Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

El día 10 de octubre de 1996, apareció publicado en el diario Oficial de la Federación el reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (RLSAR). Que si bien aún deja lagunas sobre el nuevo SAR, nos permite ya estructurar con detalle el nuevo esquema operativo de éste.

Por ser el reglamento una normatividad emanada del decreto, no tuvo proceso legislativo y en razón de ello no fue presentada exposición de motivos ante la Cámara de Diputados, por lo que procederemos a su estudio.

Este reglamento es un complemento de ley, que desde nuestro punto de vista contiene puntos específicos que debieron estar en dicho ordenamiento como un solo cuerpo de leyes.

El nuevo reglamento confirma la esencia del nuevo sistema de pensiones, envío del ahorro forzado del pueblo trabajador del círculo del riesgo, al mercado de valores.

A) Esquema general:

1. El IMSS emitirá las cédulas de determinación, (antes llamadas cédulas de liquidación) respecto a las cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y Infonavit (artículo 42, RLSAR).

La cédula de determinación es "el documento mediante el cual se propone a los patrones el monto estimado que deberán por cada trabajador afiliado, por conceptos de cuotas por el seguro de retiro, cesantía, y vejez, así como aportaciones al fondo nacional de la vivienda, y en su caso, de descuentos que deberán realizar a sus trabajadores por concepto de créditos otorgados por el instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores" (artículo 41, último párrafo, RLSAR).

Toda vez que son los patrones los obligados a determinar correctamente las cuotas a pagar y enterar dicho pago, el IMSS al emitir y notificar la cédula no sufre al patrón en dicha obligación sino solo apoya en el cálculo a las pequeñas y medianas empresas, razón por la cual sólo propone, adquiriendo la cédula carácter definitivo u obligatorio hasta que sea aceptada por el patrón o representante legal, es decir, hasta que la cédula sea firmada de conformidad y llevada para su pago ante el IMSS. Debiendo además el patrón hacer los ajustes pertinentes, quedando el IMSS en libertad de actuar conforme a derecho de no cumplir la patronal su obligación de autodeterminar las cuotas correctamente. Esto liberará al IMSS de multitud de juicios que surgían respecto a las anteriores cédulas de liquidación por tenerse por insuficiente, fundada y motivadas, entre otros motivos de impugnación.

El pago de cuotas no se efectuará ante el IMSS o Infonavit, si no que estos institutos autorizarán a instituciones de crédito u otras entidades para que actúen como entidades receptoras de tales cuotas (artículo 16, RLSAR).

Entidades receptoras, tareas:

En el caso de que sean rechazados los cheques con que los patrones pretendieron cubrir las cuotas y aportaciones, la entidad receptora notificará esta circunstancia a las empresas operadoras y éstas al IMSS y al Infonavit para que procedan conforme a sus facultades de organismo fiscal autónomo (artículo 40, RLSAR).

Las empresas operadoras serán las que manejen y operen mediante concesión la Base de Datos Nacional del SAR. Las cuales en tal base de datos no sólo tendrán los datos relativos a cada trabajador y su Afore; sino que será el punto en que se concentre y fluya todas la información de Afore a Afore, del Banco de México a Afores, entidades receptoras a IMSS e Infonavit, en general entre todos los participantes del nuevo SAR, Igualmente coordinada la trasferencia de fondos entre estas entidades.

Al hablar de la devolución de cuotas enteradas sin justificación legal, el IMSS no recibirá directamente el pago por concepto del seguro de retiro, cesantía y vejez e Infonavit, no se tramitará ante él esta devolución, si no ante la entidad receptora, previa certificación sobre la procedencia de la devolución ante el IMSS en Infonavit, según corresponda. Es decir, la

devolución de cuotas y aportaciones se manejará igual que en el anterior SAR.

También se habla de una cuenta concentradora en la que abrirá el Banco de México a nombre del IMSS para el depósito de los recursos de retiro, cesantía y vejez mientras son transferidos a la Afore elegida por el trabajador en tanto se individualizan (artículo 1o., fracción RLSAR) o en tanto no se seleccione una Afore, para lo cual tiene cuatro años a partir del 1 de enero de 1997. Los recursos depositados en la cuenta concentradora recibirán los beneficios de actualización e intereses (artículo 14, fracción II, y 40, RLSAR).

Esto significa que los trabajadores tendrán un nuevo derecho y es al escoger las Afores de su interés, lo cual es pertinente señalar que será de gran dificultad para los trabajadores dada su nula y escasa cultura financiera; el segundo derecho es escoger entre las Afores o la cuenta concentradora que le permitirá mantener sus fondos fuera del mundo del riesgo, con actualización e intereses garantizados hasta por cuatro años, suficientes para ver el funcionamiento del sistema de Afore y alcanzar una mínima cultura financiera.

El traspaso de los recursos de la cuenta concentradora a la Afore, se hará en un plazo máximo de 10 días hábiles a partir de que la empresa operadora reciba la información de la entidad receptora sobre el depósito efectuado en el BM (cuotas IMSS e Infonavit) (artículo 49; RLSAR).

Al hablar de Instituciones de crédito liquidadoras, esto significa que el traspaso de recursos no se hará directamente de la cuenta concentradora a las Afores, si no mediante la intermediación de las instituciones de crédito liquidadoras, quienes serán las que reciban los recursos de la cuenta concentradora y los transfieren a las Afores.

Empresas operadoras serán las que coordinen el traspaso de tales recursos, utilizando a las instituciones de crédito liquidadoras que estarán a sus órdenes; son contratadas por las empresas operadoras con el aval del CONSAR y el Banco de México (artículo 19, 20 y 49, RLSAR).

La inversión de los recursos transferidos a Afore, se hará por conducto de las Siefores que constituyan y operen cada Afore. Al elegir una Afore, el trabajador deberá escoger también la Siefore que controla la Afore en donde desee se invertirán sus recursos. Inclusive podrá invertir sus fondos en varias Siefores en los porcentajes que él defina.

Al adquirir el trabajador el derecho a una pensión, está será otorgada por la institución de seguros que haya seleccionado. Al efecto la Afore, a nombre del trabajador contratará con la aseguradora la pensión relativa, transfiriéndole los recursos del trabajador. En los anteriores puntos hemos abordado aspectos de interés para los patrones y las instituciones financieras, es conveniente ver el marco de derecho y las obligaciones de los trabajadores.

Como primer punto se hablaría del registro del trabajador en Afore seleccionada, quien lo podrá efectuar directamente en las oficinas de la Afore,

o bien a través de sus agentes promotores. Sin embargo, en oposición a este precepto, la circular CONSAR 05-1, "Reglas generales a las que se deberán sujetarse los agentes promotores de las Administradoras de Fondos para el Retiro", en su regla tercera, señala que el registro de un trabajador en la Afore exclusivamente se podrá realizar por conducto del agente promotor, excluyendo el registro directo ante la Afore. Una simple circular no puede oponerse a las disposiciones superiores de un reglamento como lo es del SAR. Por tanto, si un trabajador o grupo de ellos solicita su inscripción directamente en la Afore marginando al agente promotor no deberán tener ningún problema.

En general, estimamos que la presencia de intermediarios entre el trabajador y Afores puede presentarse a corruptelas, desinformación y, sobre todo, a un incremento en los costos de operación de las Afores que, finalmente, los trabajadores habrá de pagar. Por lo que éstos deben oponerse a la existencia de tales agentes.

Seleccionada una Afore por el trabajador y antes de firmar la solicitud de registro a la que se adiciona el "contrato de administración de Fondos para el Retiro", el trabajador tiene derecho a que le haga entrega del folleto en que se le expliquen de manera sencilla los riesgos que asume con la inversión de sus fondos, rendimientos posibles, comisiones y formas de cálculo, traspaso, entre otros (artículo 30, RLSAR). Prospecto de información es un documento con básicamente el mismo contenido que el folleto, pero de manera más detallada y técnica.

Pues bien, el RLSAR sólo lude al derecho de los trabajadores a que se le entregue el folleto pero no el prospecto de información, pero toda vez que el artículo 47 de la nueva LSAR precisa que el trabajador podrá acceder a ambos, las Afores deberán tener disposición de los trabajadores también el prospecto de información, máxime que el propio artículo 47 ya señalado precisa que la aceptación del trabajador para una Afore implica la aprobación de todo el prospecto de información.

Otro punto importante es la firma de la solicitud del registro, esta tendrá incluido el contrato de administración de su cuenta individual por la Afore, se debe de leer con detenimiento todo el documento para que no haya arrepentimientos posteriores. Es decir, con toda la información derivada de la lectura del prospecto y el folleto, el siguiente paso será enterarse del contenido de la solicitud del contrato; si está de acuerdo con su contenido procederá a firmarlos (artículo 29, RLSAR).

Al seleccionar de la Siefore o Siefores, e indicación del porcentaje de los fondos que se invertirán, en su caso, en cada una de ellas. La selección se hará también en el cuerpo mismo de la solicitud de registro.

Es importante recordar que por todo el año de 1997, las Afores sólo tener una sola Siefore. Y ésta sólo podrá invertir, fundamentalmente, en valores que preserven el valor adquisitivo del ahorro de los trabajadores (UD's, Udibonos, etc).

Aunque el reglamento no lo indique, al firmar su solicitud de registro y contrato, el trabajador deberá designar a sus beneficiarios, los cuales deberán ser: esposa (o) o concubina (o), hijos o ascendientes, en los términos que marca la nueva LSS (artículo 193, de la nueva LSS).

Para la aprobación de una solicitud de registro se debe de llevar cierto trámite, primero, la Afore verificará que solicitud y documento satisfagan requisitos, incluida la firma del agente promotor o funcionario de la Afore; segundo, la Afore enviará solicitud verificada a la empresa operadora, quien en 10 días hábiles certificará la procedencia de la solicitud: que el trabajador tenga un número de seguridad social; que no tenga duplicidad de cuenta del SAR o que proceda la unificación; tercero, la empresa operadora inscribirá la solicitud en la Base de Datos Nacional SAR, lo que permitirá que surta efectos el registro del trabajador en la Afore; cuarto, dentro de 20 días hábiles siguientes la Afore enviará al domicilio del trabajador la constancia de registro, de no recibirla el trabajador podrá acudir a la Afore (artículo 31 a 33, RLSAR).

Las Afores deberán abrir y mantener un expediente a cada trabajador: documento base para el registro; la documentación relativa a la administración que se vaya operando. Este expediente no sólo facilitará los informes a las autoridades y consultas a los trabajadores, si no que podrá ser ofrecido como prueba por las partes, en caso de conflicto (artículo 34, RLSAR). La Apertura de cuenta individual, lo hará la Afore una vez aprobada la solicitud de registro. Cuenta que se integrará con la subcuenta de retiro, cesantía y vejez; vivienda, y aportaciones voluntarias.

La Afore enviará al domicilio del trabajador el estado de cuenta por lo menos una vez al año. En tal virtud el trabajador deberá notificar a la Afore sus cambios del domicilio. De no poder entregarse en el domicilio del trabajador, éste podrá solicitarlo en la oficina de la Afore, donde se lo entregarán dentro de los cinco días hábiles siguientes (artículo 7o., fracción II, y 26, RLSAR).

Hay que recordar que de acuerdo con los artículos 37, antepenúltimo párrafo, y 74 de la nueva LSAR, el trabajador podrá efectuar el traspaso de recursos a otra Afore, en los siguientes supuestos:

- Una sola vez en un año calendario. También solo una al año el cambio de una Siefore a otra operada por la misma Afore (la Siefore debe efectuar traspaso en 10 días hábiles) ya sea el monto total de los fondos o el porcentaje de éstos que maneje esta Siefore.
- Cuando se modifique el régimen de inversión (se invierte en valores que aumentan el riesgo para los fondos del trabajador).
- Cuando se modifique la estructura de comisiones (sufriendo el perjuicio el interés del trabajador).
- Cuando la Afore entre en estado de disolución.

En el caso de los trabajadores que no seleccionen Afore, la CONSAR será la que defina a qué Afore se envían sus recursos (eficacia, situación financiera, geográfica y rendimientos) artículo 93, RLSAR.

Retiros de fondos de cuenta individual por el trabajador.

La nueva LSS refiere los casos en los que los trabajadores podrán efectuar el retiro de los fondos de la cuenta individual: al acceder a una pensión (renta vitalicia y retiro programado); ayuda al desempleo y para gastos de matrimonio; al cumplir 60 o 65 años y no tener el número (1,250) necesario de cotizaciones; al sufrir una invalidez permanente, muerte del trabajador, básicamente.

El trabajador deberá acudir a su unidad médica para tramitar "la resolución de procedencia del retiro". Es decir, el IMSS primeramente dictará la resolución sobre el derecho del asegurado al retiro, el IMSS enviará la resolución a la Afore, con quien base en ello contratará a nombre del trabajador una pensión vitalicia y el seguro de sobrevivencia (pensión para beneficiarios) ante la institución de seguros escogida por el trabajador; o procederá a entregar los recursos en una sola exhibición o por retiro programado.

Cabe señalar, que será necesario el estudio de la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro para que trabajadores y empresas esclarezcan el nuevo escenario donde se jugará parte de su destino y, por tanto, definan de mejor manera su método de vigilancia, reclamo y lucha.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Seguridad Social es de carácter universal, lo que significa que todos los individuos de un Estado, quedan protegidos bajo el sistema y sus beneficios se extienden a todos y cada uno de los miembros de la sociedad e incluso cubre beneficios, procurando el bienestar del individuo en los términos más amplios posibles desde el punto de vista social, cultural y desde luego los servicios de salud.

SEGUNDA.- La Seguridad Social es un sistema más restringido puesto que se presta a través del Seguro Social, no beneficia a la sociedad en general sino que únicamente cubre a ciertas clases de personas que cumplen determinados requisitos y que participan normalmente cubriendo parte del servicio, ante el Seguro Social los beneficios no se extienden a toda la colectividad en general ni se cubren prestaciones de previsión social o de bienestar común en general, sino que están perfectamente definidas las áreas a cubrir en el sistema de Seguro Social.

TERCERA.- La Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro (LSAR) rompe en forma tajante toda relación con el derecho de la seguridad social para transformarse en un enredijo de derecho mercantil, derecho bursátil y bancario.

Para entenderla se tendrán que estudiar los conceptos como sociedad: anónima, valor, inversión, operadora de la sociedad de inversión, grupo de control, bolsa Mexicana de Valores, por citar algunos ya que será

necesario y fundamental para que trabajadores y empresas esclarezcan el nuevo escenario donde se juzgará parte de su destino y, por lo tanto, definan de mejor manera su táctica de vigilancia, reclamo y lucha.

CUARTA.- En cuanto al seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vida que constituyen el nuevo sistema de Pensiones Individualizadas, lo más importante es que verdaderamente los fondos que se constituyan ayuden para el ahorro interno del país y para mejorar en términos generales la economía del pueblo mexicano, destinándose a dar crédito a la población en general para que haya un detonante económico y que ésto no sirva únicamente para financiar al gobierno federal o a los actuales grupos financieros.

Ya con el conocimiento del tema, de pronto se crea la ilusión de un mundo de compraventa de papeles, de título valor que mágicamente pueden producir rendimientos fabulosos en los que al fin podrá participar la mayor parte del pueblo trabajador, lográndose la democratización de la riqueza como nunca lo había logrado ninguno de los métodos y doctrinas anteriores.

QUINTA.- Por la forma en que está previsto el Nuevo Sistema de Pensiones no se vislumbra a ciencia cierta en dónde esta el mejoramiento de las pensiones a que se ha hecho referencia por parte del Instituto, ya que la pensión mínima garantizada de un salario mínimo general del Distrito Federal, se conserva igual que en la ley vigente y es imposible actualmente determinar el cálculo de cualquier pensión que se vaya a otorgar con la nueva ley, que desde luego estarán sujetas en mucho al devenir económico del país y al

manejo honesto y cuidadoso que lleven a cabo las Afores.

SEXTA.- Las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) quedan amarradas a una normatividad que es en esencia una calca de las leyes bancarias y sobre valores, atadas además, a una pesada burocracia que absorberá parte importante de los recursos de los trabajadores. Cuando ni una ni otra garanticen el manejo honesto y capaz del fondo de pensiones, baste recordar el colapso de los bancos, casas de bolsa, y aseguradoras, no obstante los gruesos códigos que las regulan. La SHCP, las comisiones nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y de Finanzas, las amenazas de multas y encarcelamiento, que rodean su funcionamiento.

SÉPTIMA.- El contenido de todo esto lo constituye el ámbito de la producción, donde millones de trabajadores con los salarios más bajos del mundo, constituyen el cimiento último de la riqueza de la que son representativos los títulos-valor, por lo que en todo caso el rendimiento que los activos recibieran por sus cuentas individuales no será más que una reivindicación de parte de la riqueza que han producido en la fábrica, en el comercio, en el campo. Y lo más importante, la posibilidad de obtener tal rendimiento ésta cercado por el riesgo.

Al hablar del riesgo que si ya es normal en toda la inversión del mercado de valores, lo es aún mayor en el marco de la crisis general que sufre nuestro país, que tal pareciera que el propio Ejecutivo, que hizo llegar al Congreso de la Unión la iniciativa de la nueva LSAR, reconoce en el artículo 62 la inminencia de guerra civil en el país, pues si ésta fuera lejana e

improbable no sería materia concreta de un precepto de ley; siendo así la coyuntura que se lanzan los fondos de pensiones de los trabajadores al mundo del riesgo del mercado de valores.

OCTAVA.- Otro punto importante que debemos de tomar en cuenta es la falta de especialistas en materia financiera, concretamente bursátil. Es una queja constante que se escucha en el mercado de valores, lo que condiciona errores de inversión, aumentando el riesgo de pérdidas. Pues bien, esta desventaja de las sociedades de inversión se verá incrementada ante la improvisación de personal para el manejo de Afores y Siefores, y por si fuera poco, la CONSAR, la entidad que supervisará a las instituciones de referencia también es una aprendiz en estos campos, por lo que percibimos un inquietante panorama.

NOVENA.- Se propone la compilación de todos los ordenamientos que regulan los Sistemas de Ahorro para el Retiro en una sola Ley, toda vez que dichas normas se encuentran dispersas y carecen de técnica jurídica, lo que hace confusa su interpretación, además de que dicha Ley para ser entendida se complementa en diversos aspectos con su reglamento, por lo que consideramos oportuno ordenar y estructurar la mencionada legislación en un solo cuerpo de Leyes.

DECIMA.- Para cerrar es conveniente recordar que la Ley de los sistemas de Ahorro para el Retiro no especifica la instancia respectiva, al efecto consideramos que se debe regular de manera específica dicha situación, dando competencia a los tribunales civiles y mercantiles para la solución de los conflictos del Sistema de Ahorro para el Retiro, y a las Juntas de

Conciliación y Arbitraje cuando se trate de incumplimiento de obligaciones patronales en materia de los S.A.R. dichas propuestas se consideran pertinentes, toda vez que esta Ley no solo esta dirigida al sector financiero si no que también lo está a los trabajadores.

BIBLIOGRAFÍA

1. ARCE CANO, Gustavo. De los seguros sociales a la seguridad social. Porrúa, México 1972.
2. ALVAREZ AMEZQUITA, José. Historia de la seguridad y la asistencia en México. s.s.a. México 1960.
3. ALESANDRI RODRÍGUEZ, Arturo et alt. Derecho social. Nacimiento. Chile 1942.
4. ALMANZA PASTOR, José M. Derecho de la seguridad social. Quinta ed. Tecnos, España 1987.
5. AMEZCUA ORNELAS, Norahenid. Las AFORES paso a paso. Sicco, México, 1996.
- 6.-BAEZ MARTINEZ, Roberto. "Derecho de la seguridad social." Trillas, 1991. México.
7. BAEZ MARTINEZ, Roberto. "Lecciones de Seguridad Social" PAC, S.A. México; 1994.
8. BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los seguros sociales. "Colección textos jurídicos universitarios". s.ed. México 1987.
9. CARRILLO PRIETO, Ignacio. Derecho a la seguridad social. Instituto de

investigaciones jurídicas de la UNAM. México 1991.

10. CARCELEN CONESA, José Miguel. Planes de pensiones y sistemas de jubilación. s.ed. Tecnos. España 1989.

11. DELGADO MOYA, Ruben. El derecho social del presente. Porrúa, México 1977.

12. DOMÍNGUEZ, Jorge Efren. Derecho social mexicano. s.ed. México 1979.

13. DE LA PEÑA CARDENAS, Enrique. Servicios médicos del IMSS. "Dotrina e historia". IMSS. México 1973.

14. FERNÁNDEZ RUIZ, Silvestre. Prestaciones del IMSS. "Calculo y procedimientos". Segunda ed. Trillas. México 1990.

15. GAETE BERRIOS, Alejandro. Seguridad social. "Estudios teóricos prácticos de la nueva legislación chilena y comparada." Argentina 1957.

16. GAETE BERRIOS, Alfredo. El seguro social y el seguro nacional de salud. Jurídica de Chile, Chile 1952.

17. GARCÍA CRUZ, Miguel. Antecedentes históricos y reforma constitucional de la seguridad social. IMSS. México 1959.

18. GARCÍA CRUZ, Miguel. El seguro social en México. "Desarrollo,

situación y modificaciones en los primeros 25 años de acción". S.N.T.S.S.
México 1968.

19. GERARD BERTRAND, Alejandro y Ángel de la vega ulibbarri. Manual de seguro social. s.ed . Limusa.

20. GERARD BERTRAND, Y Gilberto Rodriguez Gonzalez. Seguro social decimoséptima ed. Dofiscal, México 1993.

21. GONZÁLEZ DÍAZ, Francisco. El derecho social y la seguridad social integral. "Textos universitarios". UNAM. México 1973.

22. INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. 40 años de historia 1943-1983. IMSS. México 1983.

23. MACIAS SANTOS, Eduardo y etl. El sistema de pensiones en México dentro del contexto internacional. Themis, México 1993.

23.MARCET, Mario y Alberto Arenas Reformas a la seguridad social en Chile. "Serie de monografías del BID" Washington 1991".

24. MORENO PADILLA, Javier. Régimen fiscal de seguridad social. Themis, México 1991.

25. MORENO PADILLA, Javier. Régimen Fiscal de la seguridad social y del S.A.R. Tomo I. segunda ed. Themis. México 1994.

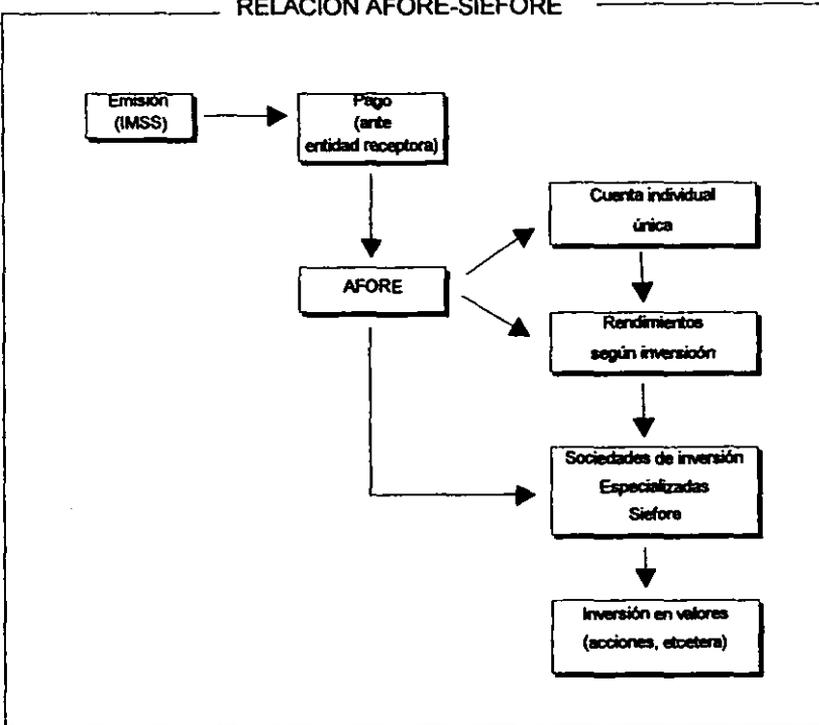
26. NARRO ROBLES, José y Javier Moctezuma Barragán. La seguridad social y el estado moderno. Fondo de cultura económica. México 1992.
27. NARRO ROBLES, José. La seguridad social mexicana en los albores del siglo XIX. "Una visión de la modernización de México". Fondo de cultura económica. México 1993.
28. TRUEBA URBINA, Alberto. Derecho social mexicano. Porrúa. México 1978.
29. TENA SUNK, Rafael, Hugo Italo Morales Saldaña. Derecho de la seguridad social. segunda ed. Pac, México 1992.
30. VILLAGORDOA LOZANO, Manuel (coautor), Marco conceptual de la seguridad social. C.I.E.S.S. México 1984.
31. Diccionario Básico Jurídico. tercera ed. Comares. España 1991.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

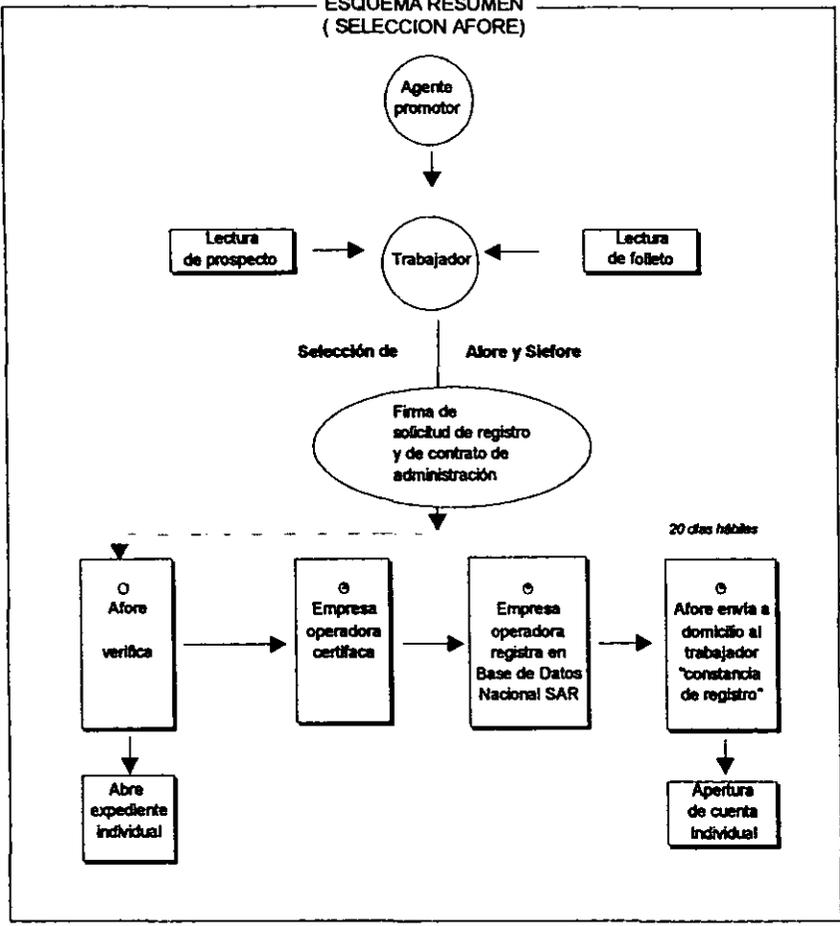
1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. septuagésima edición. Porrúa. México 1992.
2. Ley del Seguro Social. SISTA. México 1997.
3. Nueva Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Diario Oficial de la Federación del 23 de mayo de 1996.
4. Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y Circulares. Diario Oficial de la Federación de 1996.

A N E X O S

RELACION AFORE-SIEFORE



ESQUEMA RESUMEN
(SELECCION AFORE)



a
v. b.
[Handwritten signature]