

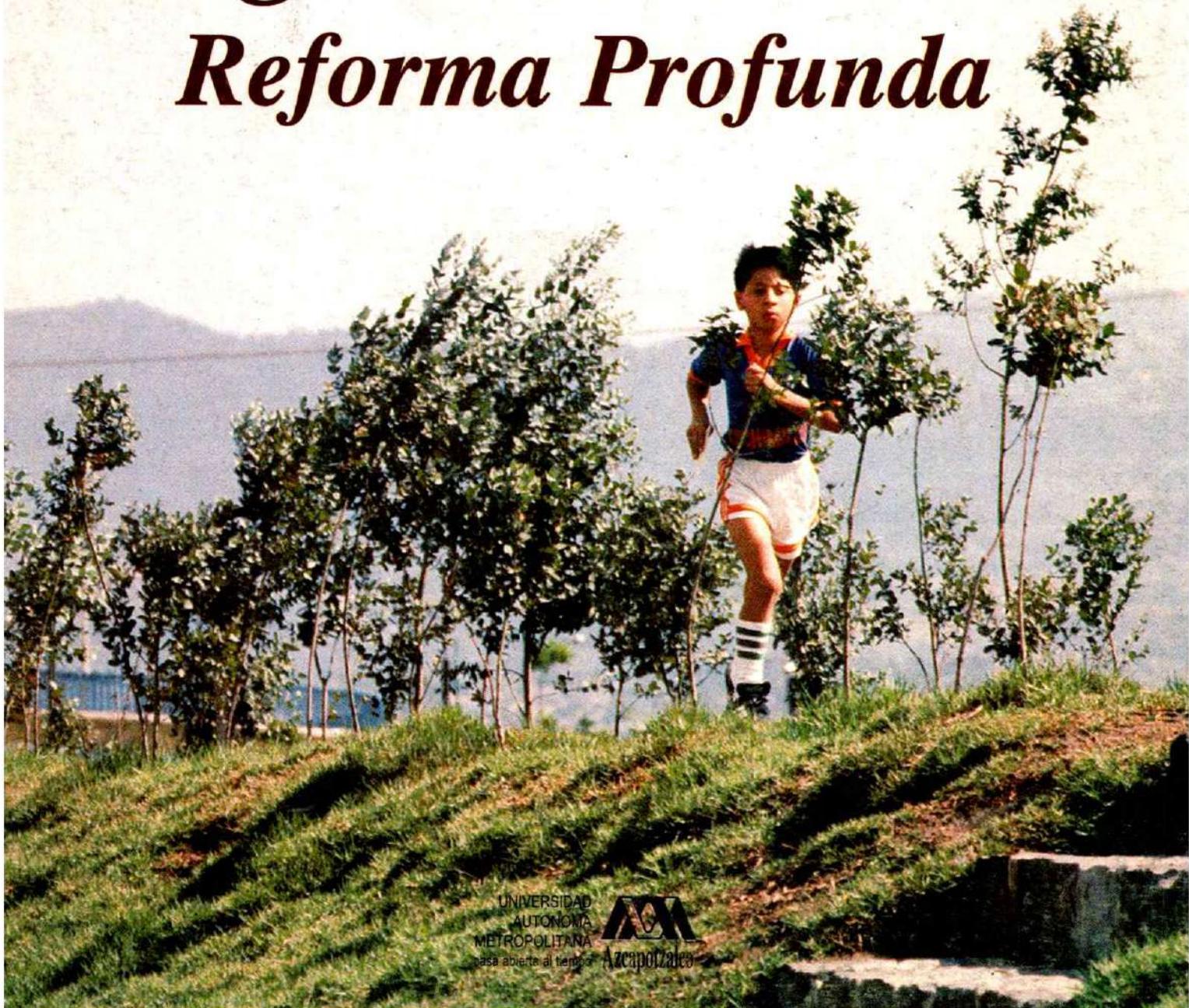
ISSN 0186-1840
septiembre, 1996
año 13, \$ 20.00

EL Cotidiano

Revista de la realidad mexicana actual

78

Seguridad Social Reforma Profunda



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
casa abierta al tiempo





Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Rector General

Dr. Julio Rubio Oca

Secretaría General

Mtra. Magdalena Fresán Orozco

Rector de la Unidad Azcapotzalco

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Secretario de la Unidad

Mtro. Adrián de Garay Sánchez

Directora de la División de Ciencias

Sociales y Humanidades

Mtra. Mónica de la Garza Malo

Secretaría Académica DCSH

Lic. Concepción Huarte Trujillo

Jefe del Departamento de Economía

Dr. Ernesto H. Turner Barragán

Coordinador de la Carrera

Mtro. Víctor Sosa Godínez

Jefa del Departamento de Sociología

Dra. Paz Trigueros Legarreta

Coordinadora de la Carrera

Mtra. Ana Ma. Durán Contreras

EL Cotidiano

Revista de la realidad mexicana actual

Director: Luis Méndez

Subdirector de Investigación: Augusto Bolívar

Subdirectora Administrativa: Miriam Alfie

Jefa de Redacción: Norma I. Veloz

Consejo de Redacción: Miriam Alfie, Augusto Bolívar, Carlos García, Marco Antonio Leyva, Luis Méndez, Raúl Rodríguez, Miguel Ángel Romero, Sergio Sánchez, Norma I. Veloz

Coordinadores de las secciones fijas

Análisis de Coyuntura: Augusto Bolívar, Luis Méndez

Conflictos obrero-patronales: Marco Antonio Leyva, Sergio Sánchez, Norma I. Veloz

Economía Nacional: Rosa Albina Garavito

México-EU: Miriam Alfie, Leticia Calderón, Silvia Vélez

Reseñas y Orientación bibliográfica: Raúl Rodríguez

Consejo Editorial

Hugo Aboites, Jaime Aboites, Miriam Alfie, Arturo Anguiano, Augusto Bolívar, Leticia Calderón, Alejandro Carrillo, Miguel Ángel Casillas, Hugo Contreras, Michel Chauvet, Adrián de Garay, Enrique de la Garza, Jorge Fernández, Rosa Albina Garavito, Celso Garrido, Manuel Gil, Lucino Gutiérrez, Alenka Guzmán, Luis Hernández, Cristian Leriche, Marco Antonio Leyva, Luis Méndez, Julio Moguel, Juan Mora, Jacqueline Ochoa, Sylvia Ortega, Nora Pérez-Rayón, José Luis Piñeyro, Enrique Quintana, José Othón Quiroz, Juan Reyes del Campillo, Miguel Ángel Rivera, Rosario Robles, Raúl Rodríguez, José Antonio Rojas, Miguel Ángel Romero, Silvia Vélez, Norma I. Veloz, Godofredo Vidal, Francisco Zapata

Editora: Teresa Garza

Relaciones Institucionales: Raúl Rodríguez Guillén

Coordinación Administrativa: Adriana Corona M.

Distribución: Adriana Corona, Alejandro Díaz, Víctor H. Ramírez

Diseño: Elizabeth Estrada Morga

EL Cotidiano

Revista de la realidad mexicana actual

Es el producto de un proceso de investigación, que recoge diversas experiencias teóricas y metodológicas.

Por otra parte, es el resultado de la conjugación de intereses teóricos de una serie de investigadores, que han adoptado como desafío el referirse a la realidad inmediata, intentando superar, aunque sea en mínima parte, el sentido común.

Es un proyecto universitario en el mejor de sus sentidos, pluralista, abierto a la crítica, por tanto no sectario. Pretende entregar un instrumento de expresión a los académicos de nuestra Universidad y a aquellos que compartan estos principios, con la idea de que la referencia a lo real no se reduce a las investigaciones de largo plazo, ni al juicio periodístico, sino que es posible también referirse al presente en forma rigurosa.

Fundadores: Rosa Albina Garavito, Augusto Bolívar, Edmundo Jacobo Molina

- Informes, correspondencia y suscripciones a:
Adriana Corona Miranda
Universidad Autónoma Metropolitana
Unidad Azcapotzalco. División de Ciencias
Sociales y Humanidades, Av. San Pablo 180
Edif. E, cubículo 004, Col. Reynosa Tamps.,
México, DF, Tel. 724 45 36 y 724 43 09
Apartado Postal 32-031, México 06031, DF

Representantes en provincia

Cuernavaca, Mor.: Miguel Melo González, Tels. 17 00 44 y 13 90 83
Hermosillo, Son.: Francisco Javier Machado Mendivil, Tel. 18 14 94
Jalapa, Ver.: Prof. Lauro Trujillo A. y/o Lic. Olivio Jarvio Fernández,
Tel. (9128) 14 63 82
Michoacán: Lic. Guillermo Vargas Uribe
Monterrey: Raúl Rubio, Francisco Veloquio y César Gutiérrez, Tel. 40 30 45
Lic. Sergio Marroquí R., Tel. 337 60 53
Puebla: Germán Sánchez Daza, Tel. 45 03 70
Toluca: Lic. Héctor Rojas Ortiz, Tel. (9172) 13 03 46, Fax. 13 03 56
Torreón: Rafael Zuno Sandoval
Tijuana: Víctor Alejandro Espinoza, Tel. 88 00 38
Veracruz: Raúl Arias y Héctor Amezcua
Zacatecas: Rodolfo García Zamora, Tel. 280 22
Zumpango, Edo. de Méx.: Rubén González Mora, Tel. 91779 625 29,
91591 7 14 06, Fax: 91591 7 02 02

Foto de portada: Arturo García Campos

Los artículos firmados son responsabilidad del autor.
Certificado de Licitud de Título No. 5306.
Certificado de Licitud de Contenido No. 4086,
ambos de fecha 18 de julio de 1990.
El uso exclusivo del título de la revista está reservado ante
la Dirección General de Derechos de Autor por la UAM



Av. México Coyoacán 421, Xoco, Col. General Anaya, México, D.F.
Tels. 604-1204 y 688-9112

EL Cotidiano

Revista de la realidad mexicana actual

78

septiembre, 1996

INDICE

Presentación	3	La reforma a la seguridad social mexicana, cambios a la iniciativa presidencial <i>Miguel Ángel Sáenz</i>	53	Libertad de asociación o las decisiones del Poder Judicial <i>Amado Cruz</i> <i>Carlos López</i>	88
Reforma a la Seguridad Social		ISSSTE: la reforma pendiente <i>Carlos López</i>	63	Ecología	
✓ Saldos y perspectivas de la reforma de la seguridad social en México <i>Ma. de Lourdes Fournier</i> <i>Pedro Moreno</i>	5	Análisis de Coyuntura		Planeación urbana y medio ambiente: el caso Tlaxcala <i>Miriam Alfie</i>	96
La reforma del IMSS: pieza clave del proyecto neoliberal <i>Asa Cristina Laurell</i>	12	Las bases jurídicas del nuevo orden <i>Pilar Berrios</i> <i>Augusto Bolívar</i>	73	Economía Nacional	
✓ IMSS, reforma social y democracia; un retroceso <i>Luisa Mussot</i>	19	Conflictos obrero-patronales		Balance y perspectiva de la coyuntura económica actual <i>Cristian Leriche</i>	103
✓ Nueva ley del Seguro Social: la reforma previsional de fin de siglo <i>Odilia Ulloa</i>	27	¿Los tiempos están cambiando? el primero de mayo de 1996 <i>Sergio Sánchez</i>	82	México-Estados Unidos	
				La migración de mexicanos a Estados Unidos y la relación bilateral <i>Remedios Gómez</i>	107
				Reseñas	
				La seguridad social y los trabajadores <i>Cuauhtémoc Ochoa</i>	114
				La reforma de los sistemas de salud y de seguridad social <i>Cristina Ramírez</i>	115
				Trabajo y seguridad social <i>Ana María Ponce</i>	116
				Orientación bibliográfica	
				Seguridad Social	117



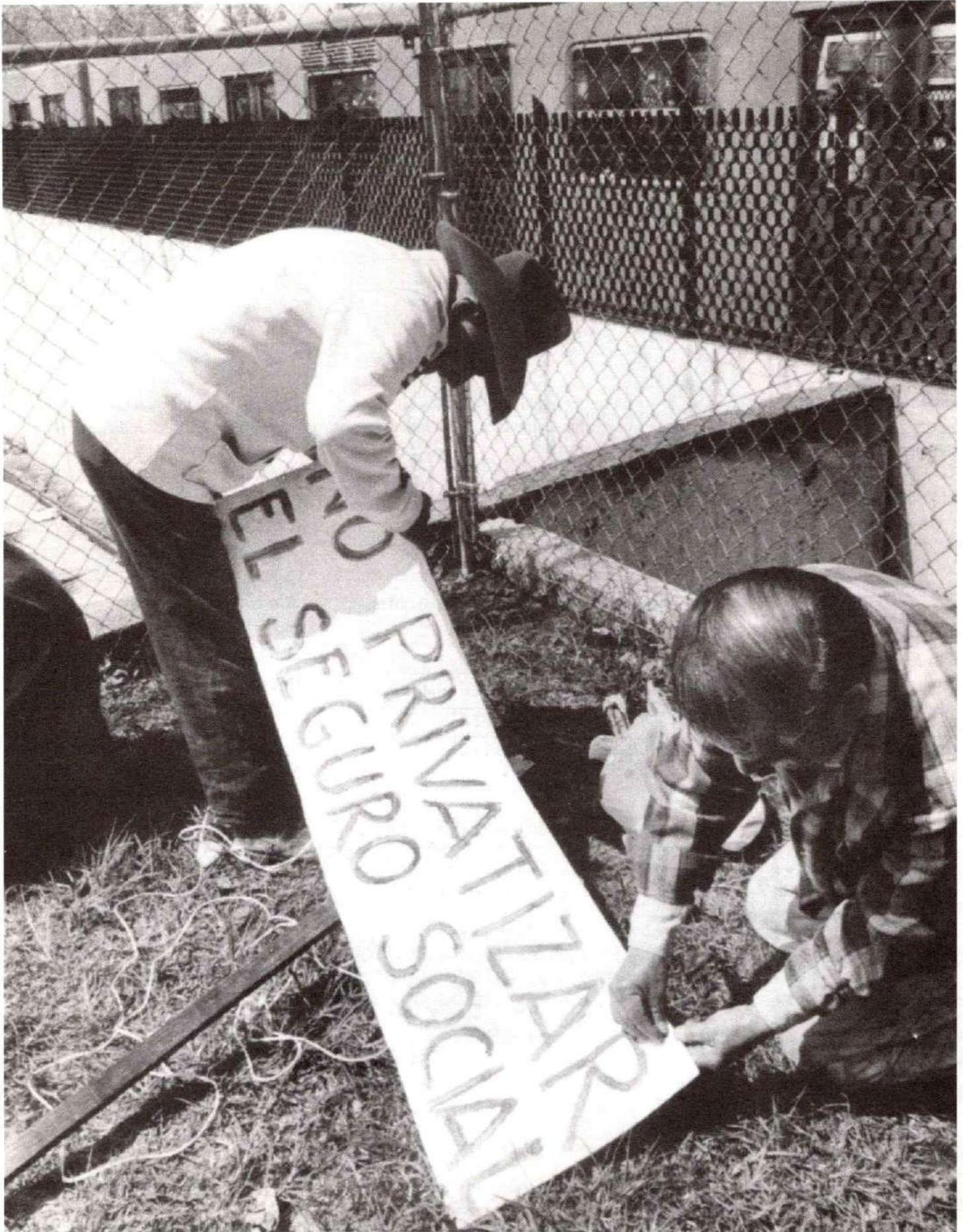


FOTO: ARTURO GARCÍA CAMPOS.

Presentación

La economía mexicana se halla inmersa, desde hace casi tres quinquenios, en una dinámica de transformaciones profundas, orientadas por una visión neoliberal que se propuso como objetivo dar fin a la experiencia populista e iniciar una etapa de desarrollo fincado en la apertura comercial y la desregulación.

El punto de partida fue el llamado cambio estructural, inicio de una reforma de hondas consecuencias para la vida del país, en donde la acción del Estado en el ámbito económico y social se ha redimensionado. Ello quiere decir que el pacto sobre el que se impulsó el desarrollo del México posrevolucionario y los derechos sociales que fueron plasmados en la Constitución Política, han sido suplantados por nuevas alianzas en la esfera estatal y nuevos conceptos que ponen en el centro, no la equidad social, sino la "igualdad de oportunidades".

En algunos casos, la tecnocracia neoliberal ortodoxa que gobierna nuestro país desde principios de los ochenta, ha recurrido a reformas legales para debilitar al máximo la vertiente social del Estado que, pese a sus distorsiones e insuficiencias, fue la garantía de estabilidad política del régimen y justicia social para capas importantes de la población. En otros le ha bastado con reelaborar sus definiciones en materia social, sustrayendo cada vez más al Estado de su responsabilidad con la ciudadanía.

Así, las modificaciones a los artículos 3^o y 27 constitucionales, marcaron un cambio en la manera de concebir la acción estatal, al diseñarse con una lógica desestructurante, en donde los derechos sociales son disminuidos, lo privado se erige sobre lo público y el mercado se coloca por encima del Estado. Estos cambios legales, se encuentran articulados a una forma diferente de elaborar y poner en práctica las políticas públicas, en particular, la política social.

Como resultado del ajuste, y anticipando lo que vendrá después, durante los años ochenta cayó el salario a niveles históricos, aumentó la desocupación y creció la pobreza. Las instituciones de seguridad social resintieron severamente en su salud financiera los efectos de la crisis, al sufrir un deterioro sin precedentes y al soportar las consecuencias de la política contraccionista en el gasto público.

Los problemas estructurales de las instituciones de seguridad social en la década de los noventa, en buena medida resultado de políticas salariales, de empleo y presupuestales equivocadas, fueron el pretexto para iniciar una reforma de enormes proporciones al sistema, vinculada estrechamente al programa económico anunciado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Al principio, la reforma fue gradual al establecerse en 1992 el Sistema de Ahorro para el Retiro, con el que se introducía un seguro complementario de capitalización individual en el régimen de pensiones, administrado por las instituciones de crédito y otras entidades

financieras. En 1994 se estableció la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, que se haría cargo de regular el sistema y crear el soporte técnico que permitiera dar el paso definitivo. Finalmente, se opta por el cambio radical al imponer sin consenso, tras una campaña publicitaria desproporcionada y con el apoyo de la maquinaria sindical corporativa, la nueva Ley del Seguro Social en diciembre de 1995 y su complemento, la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en abril de 1996.

El nuevo modelo de seguridad social en marcha, su contenido, implicaciones y alcance, fue el motivo que alentó este número de *EL Cotidiano*. A pesar de que en el marco del debate legislativo se ventilaron distintas posiciones y enfoques, la discusión apenas empieza. El análisis de la nueva situación que vivirán 11 millones de afiliados directos del IMSS y, eventualmente, 2 millones del ISSSTE, y sus beneficiarios, tendrá que hacerse a la luz no sólo de los propósitos de la ley, sino de las consecuencias que desde hoy se pueden prefigurar.

Porque si, como los sostienen analistas e investigadores que participan en este volumen, el nuevo modelo de seguridad social adoptado en el IMSS vulnera los principios fundantes de la seguridad social mexicana, su carácter público, solidario, redistributivo, obligatorio e integral, estamos frente a un sistema distinto al que se creó al amparo del artículo 123 constitucional y ante la configuración de otro tipo de relaciones entre la sociedad, el Estado y sus instituciones.

Hay quien va más allá, al plantear que la reforma, en el largo plazo, fue pensada con el objeto de reducir el derecho a la seguridad social a una simple operación mercantil, y a sus instituciones en organismos de beneficencia pública para los pobres y desvalidos, acabando con un modelo integral que llevó más de 50 años construir, en un proceso ininterrumpido y ascendente.

Cualquiera que sea la naturaleza de las alteraciones que se producirán en el IMSS, lo cierto es que se provoca una ruptura con la noción de derecho a la seguridad social y se avanza decididamente hacia la privatización de varios de sus ramos de aseguramiento.

Por otra parte, la reforma busca provocar un impacto en la maltrecha economía mexicana, al fomentar la participación de los agentes financieros en la recepción, administración y explicación de cuantiosos recursos públicos que serán transferidos a la iniciativa privada. La madurez del sistema, que se espera no antes de 20 o 30 años, también representará la consolidación de los agentes financieros participantes en el SAR y la cimentación de grandes intereses económicos, que será prácticamente imposible remover en el futuro sin consecuencias políticas graves.

Estamos, así, delante de un escenario de transformaciones económicas, sociales y políticas que ameritan una reflexión académica multidisciplinaria que, además de aclarar los contornos de la reforma previsional mexicana, nos permita mirar el horizonte de los cambios que vendrán. En este ejercicio de aproximación analítica y conceptual, seguramente se encontrarán matices y divergencias entre quienes desde su espacio de trabajo, actividad profesional o práctica académica se han dedicado al estudio de la seguridad social.

Los ensayos aquí reunidos son una muestra del interés que existe por reabrir y continuar el debate iniciado con la reforma, y son una constatación de las enormes posibilidades que ofrece para su abordaje. A ello desea contribuir *EL Cotidiano* con esta entrega.

*Carlos López Ángel
Odilia Ulloa Padilla*

Saldos y perspectivas de la reforma de la seguridad social en México*

Ma. de Lourdes Fournier**
Pedro Moreno S.**

En el nuevo marco creado por la reforma y complicado por la situación de crisis en todos los órdenes que padecemos, las perspectivas de la seguridad social en México son poco alentadoras. Primero porque resulta punto menos que imposible proponerse que la seguridad social alcance a todos los mexicanos, al menos con un paquete mínimo como sería deseable y hemos propuesto en otros trabajos. También es difícil pensar que se establezca un seguro de desempleo, por el contubernio entre el poder económico y el político, donde el gobierno ha abdicado de sus responsabilidades sociales y no quiere obligar al sector privado a que asuma su parte del costo político y social que han acarreado los sucesivos programas de ajuste. La seguridad social va a tender a ser reducida al mínimo, tanto en número de asegurados como en prestaciones de todo tipo que proporcione.

Introducción

La reforma legal de la seguridad social ha concluido con la promulgación de la ley de las Administradoras de Fondos de Retiro, por lo que a partir de ahora es posible emitir un juicio preliminar sobre las consecuencias de la elección de un haz de medidas de política sancionadas legalmente. El proyecto del Ejecutivo federal sufrió diversos cambios, algunos profundos, pero que no alteraron su esencia privatizadora.

De manera previa a la reforma, se plantearon diversos escenarios, algunos claramente apoyadores de la pro-

puesta oficial y otros más escépticos de las bondades de la misma. Dado el nuevo marco legal, que no coincide plenamente con el supuesto por los ejercicios de prospección mencionados, es necesario de nuevo reflexionar sobre el futuro de la seguridad social en México, sin dejar de tener en cuenta el diagnóstico de los problemas, pues estos siguen ahí presentes, y aunque también hay diversos diagnósticos existe un acuerdo relativamente mayor que en las opciones de resolución de aquéllos.

Entonces, la evaluación preliminar de la reforma que presentamos la haremos a la luz de un diagnóstico que parte de una visión integral de la seguridad social mexicana, sobre todo con base en lo que acontece en su institución principal, que es el Instituto Mexicano del Seguro Social. Así, este trabajo se estructura en tres partes: 1) un diagnóstico de la problemática del IMSS; 2) la reforma zedillista de la seguridad social, 3) nuestra evaluación y conclusiones.

* Esta versión es una reformulación de un trabajo anterior, presentado como ponencia en el Seminario del Observatorio Social, realizado en la ciudad de México en diciembre de 1995.

**Profesor(es)-investigador(es) del Depto. de Política y Cultura UAM-Xochimilco.

La problemática de la seguridad social

El primer problema y el más importante es el de la cobertura, sujeta a la posibilidad de aseguramiento sólo en el caso de tener un empleo formal, lo que ha ocasionado que sólo un 38% de la población económicamente activa y 52% de la población total cuente con algún tipo de aseguramiento público. Esta limitante es crucial en los procesos de expansión y logro de los objetivos del seguro, pues en las condiciones actuales de creciente desempleo y pérdida del poder adquisitivo de los salarios se ven truncados. Una economía del tamaño y del grado de eficiencia de la mexicana podría mantener sin mayores problemas una estructura de seguridad social moderna y suficiente que le permitiría a su vez un mayor grado de integración, sin embargo lo que ha fallado básicamente es una verdadera y efectiva intervención de tipo regulatorio por parte del Estado. Éste ha transitado del cumplimiento de un papel asistencialista y paternalista hasta convertirse casi en actor nulo en el cubrimiento de las fallas de mercado, que en el caso de México son aún muchas y profundas. La premisa central del tipo de aseguramiento que ha prevalecido es la de que el crecimiento de la economía va a traer consigo la creación masiva de empleos y la recuperación del poder adquisitivo de los salarios y en consecuencia una ampliación del aseguramiento, cuestión que en las condiciones de globalización actual sólo ocurre parcialmente. Es decir, crecen sólo ciertos sectores de la economía y otros no, y es necesario observar que la mayoría de los sectores orientados a la exportación no necesariamente traen aparejada la oportunidad de empleo masivo, debido a la amplia utilización de tecnologías avanzadas, que no implica volúmenes altos de mano de obra, sino más bien necesidades de sustitución y capacitación de personal. Por otra parte, en las zonas urbanas se está dando un fenómeno de competencia por los puestos permanentes entre los trabajadores de más edad y quienes se contratan por primera vez. Además, debido a la demanda de trabajo por parte de los jóvenes (en México se estima necesario crear al menos 800 mil nuevos trabajos cada año), a la dificultad de mantener actualizados frente a los rápidos cambios tecnológicos a los trabajadores de edad avanzada, por la baja de niveles de producción y el incremento de los riesgos de trabajo en las edades mayores, en los sectores formales de trabajo en las zonas urbanas se considera conveniente e incluso necesario concluir las relaciones laborales de los trabajadores a causa de la edad, lo cual incrementa las cargas relacionadas con las pensiones de retiro.¹ En esta situación, la intervención estatal es imprescindible para asegurar ciertos niveles de bienestar a toda la población, obviamente a través de nuevos esquemas y patrones de actuación.

El segundo problema es el desfinanciamiento crónico del sistema de seguridad social, representado sobre todo por el Instituto Mexicano del Seguro Social, que trae

consigo la insuficiencia de las pensiones. Esto también ha sido generado por varias causas, entre las que sobresalen la dramática disminución de las aportaciones estatales, que, por ejemplo, pasaron de 1980 a 1994 de un 11% a sólo un 5% de los ingresos totales del IMSS, respectivamente; el rezago en el ajuste de las contribuciones patronales y laborales, que en el primer caso es resultado de políticas gubernamentales excesivamente proteccionistas en relación con el sector privado y de visiones fiscales de carácter regresivo. En cuanto a las aportaciones de los trabajadores, dada la imposibilidad de hecho debido a los bajos niveles salariales, se tiene que en 1990 la masa salarial representó sólo un 28% del ingreso disponible nacional contra un 40% en 1980. Puede afirmarse que como país le dedicamos pocos recursos a la seguridad social, ya que en 1994 fueron del orden de un 4.2% con respecto al PIB, mientras que en países como Argentina y Chile, desde la década de los ochenta, se alcanzaron cifras de 12 a 8%, respectivamente.²

En general, durante la última década, en muchos países los sistemas de seguridad social han enfrentado serios problemas financieros. Para Barbabosa Kubli,³ el origen de esto se encuentra con frecuencia:

- a) En el otorgamiento de prestaciones política y socialmente saludables, para las que no existe una fuente de financiamiento; b) en el empobrecimiento de las aportaciones a la seguridad social y consecuentemente de sus prestaciones dinerarias, derivadas de procesos inflacionarios; c) en los cambios demográficos y sociales que no han sido correspondidos con los ajustes actuariales precedentes; d) o simplemente por la falta de crecimiento real de la economía; situaciones todas que se han venido dando en nuestro país.

Dadas las características demográficas actuales de México los sistemas de seguridad social se están viendo en la necesidad de otorgar cada vez más importancia a las cargas relacionadas con los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia, sin dejar de considerar los riesgos relacionados con la salud, que hasta ahora han sido prioritarios. Las edades de jubilación relativamente tempranas, aunadas al aumento en la esperanza de vida, hacen que el pago de pensiones se realice durante plazos más largos, lo que aumenta las cargas financieras y contribuye al desequilibrio. Por otra parte, causas de tipo económico han hecho que el monto de las pensiones resulte insuficiente para que el beneficiario conserve un nivel de vida comparable con el que tenía durante su vida activa. Para Castro Gutiérrez,⁴ en los países industrializados los regímenes de pensiones han presentado una evolución que es recomendable revisar. Debido al envejecimiento de las poblaciones, al débil crecimiento económico, nuevas estructuras laborales, cambio de las situaciones familiares y a la necesidad de ahorrar, se presentan serios interrogantes sobre la verda-

dera capacidad de los sistemas actuales de satisfacer las necesidades de las generaciones futuras en materia de ingresos de sustitución. En consecuencia, existe una tendencia a que los regímenes estatales proporcionen niveles básicos de protección social, mientras que el sector privado provee protección complementaria. También se presenta ahora la orientación a que aumente la edad de la jubilación, a restringir los requisitos de elegibilidad y a disminuir la cuantía de las prestaciones. También se han dado cambios en lo referente a pensiones complementarias contratadas en forma privada. Volviendo a América Latina en varios países (entre ellos Argentina, Colombia, México, Ecuador, Bolivia y Uruguay) los cambios demográficos y la crisis económica, con las variaciones de cada caso, han llevado a la adopción de regímenes complementarios para pensiones, de carácter facultativo u obligatorio, controlados o no por los sistemas estatales o institucionales de seguridad y con fondos de inversión individual o grupal, dirigidos a los diferentes sectores laborales y a los distintos niveles de ingresos, con el consiguiente desmembramiento y fragmentación de los bien conocidos sistemas tradicionales.

Las crisis recurrentes y sus efectos negativos mayores en el empleo han profundizado el problema del desfinanciamiento del sistema. Además, están los cambios de la estructura de edades que nos llevan a ser una sociedad con más viejos cada vez. En general, se está presentando también un envejecimiento general de la población, no sólo en los países con mayor avance económico, sino también en muchos de los países en vías de desarrollo. En el caso de México la disminución de las tasas de natalidad, el incremento de la población urbana y las mejoras en los servicios de salud han llevado en las últimas seis décadas a un incremento en la esperanza de vida, lo cual se traduce en un mayor número de personas de edad avanzada que vivirán durante más años, con el consiguiente impacto económico sobre los servicios de salud y los fondos de pensiones manejados por las instituciones de seguridad social. Según estimaciones actuariales,⁵ el número de pensionados seguirá incrementándose "hasta estabilizarse en 700 pensionados por cada mil activos, es decir, menos de dos trabajadores activos por cada pensionado, lo que se espera ocurra en un plazo mayor de 50 años".

Las otras causas son de naturaleza más interna y se deben a las inadecuadas estrategias de inversión de las reservas de IMSS, a la pesada carga derivada de los costos de administración y a actos de corrupción y prácticas patrimonialistas perpetradas por funcionarios y trabajadores que han permanecido impunes. También se han dado situaciones de privilegio para algunos sectores, considerados como factores clave del desarrollo del país en determinadas épocas, así como una excesiva carga por invalidez, que en 1995 constituía el 27% de las pensiones en curso de pago. Esta situación se explica en parte por la estructura del sistema mismo, ya que ha incentivado a

subdeclarar ingresos a los trabajadores con altos ingresos, mientras que los trabajadores con salarios bajos tienen incentivos para cotizar durante un periodo reducido y buscar una pensión mínima por jubilación o incapacidad, no siempre real o total.⁶

Si bien el método de financiamiento obligatorio y general hasta antes de la reforma de 1995 fue de capitalización parcial, las decisiones de inversión de parte de las reservas se canalizaron a bienes raíces que mermaron la liquidez, pero que constituyen un patrimonio del sistema de seguridad social cuya importancia no está debidamente precisada, sobre todo si se considera la justificación política esgrimida por el Director General del IMSS, en ocasión del último informe proporcionado recientemente, en el sentido de que era necesaria la privatización de los fondos de pensiones ante la virtual quiebra de la institución. Hay que decir que en esta operación fueron sacrificadas varias generaciones de trabajadores en retiro, proporcionándoles raquíticas pensiones.

Aún con las restricciones de inversión que marcaba la ley, hubo decisiones de inversión fallidas en su conjunto, pues casi un 80% en promedio de los fondos de reserva fueron canalizados a activos fijos, durante un periodo de nueve años, de 1980 a 1988, conforme con las estadísticas de que se dispone, quizá sucedió lo mismo durante dos o tres décadas anteriores,⁷ descuidando otras opciones de inversión como bonos gubernamentales, préstamos hipotecarios, depósitos a plazos fijos y demás.

El tercer problema es el de la mala calidad de los servicios, sobre todo en lo que se refiere a la atención médica, que ofrece el IMSS. La presión derivada de demandas de atención crecientes, producto a su vez de una mayor recurrencia al IMSS a causa de la crisis, ha llevado a un deterioro vertiginoso en la calidad de los servicios. La carencia de profesionalización por parte del personal de todo tipo y la exigencia de intensificación de la jornada para el personal médico y paramédico, sobre todo, explican también este énfasis mayor en la cantidad. La falta de suministros suficientes y la obsolescencia tecnológica de muchos equipos también explican parte de este problema. No ha habido, en fin, un diagnóstico integral del IMSS como institución pública.

La visión oficial ha destacado sobre todo la cuestión financiera, pero aún esta problemática no la articula con otras igual o más importantes, como la de la cobertura, la insuficiencia pensionaria o la mala calidad de los servicios. Uno de los aspectos más importantes de las modificaciones es la eliminación del carácter público y solidario de la seguridad social para sustituirlo por un modelo individual. Se considera que esto permitirá disminuir la carga que la seguridad social significa para los patrones y que resulta elevada en comparación con lo que ocurre en los Estados Unidos de Norteamérica y Japón. Se cree que uno de los efectos de este cambio de modelo será incrementar la competitividad comercial a nivel internacional y que fortalecerá a las empresas mexicanas. Tam-



FOTO: ARTURO GARCÍA CAMPOS.

bién se busca estratificar y diferenciar las prestaciones de acuerdo con un triple enfoque: fomentar el mejor nivel de salud del núcleo familiar, reorientar el gasto público en salud hacia los niveles de menores ingresos económicos, y lograr eficacia en los costos de los servicios de salud a través de la diversificación y competencia (servicios públicos a nivel básico y servicios privados rentables para los otros niveles). En especial, se considera que en los servicios de salud los hospitales y clínicas estatales se caracterizan por ser: centralizados, ineficientes, burocráticos y poco sensibles a las necesidades de los pacientes; supuestamente esto podría modificarse por medio de servicios privados, en los que se considera siempre se busca la productividad y la competitividad. En cuanto a las pensiones, la propuesta de capitalización individual no garantiza ser mejor ni a corto ni a largo plazo. A corto plazo se requerirá de un periodo de cuatro a cinco años de ajustes y habrá una etapa de transición de 25 a 35 años, durante la cual coexistirán ambos sistemas. A largo plazo, cualquier rotunda afirmación de que lo nuevo será mejor equivale a garantizar una tasa continúa de crecimiento de la economía del país, con la estabilidad consiguiente de las tasas de inversión de los fondos, además de un equilibrio de las tasas de crecimiento demográfico.

La reforma zedillista de la seguridad social

Las restricciones que el Ejecutivo Federal se autoimpuso para llevar adelante la “*impostergable reforma*” fueron un no a la privatización, no a cargar más las cotizaciones de los trabajadores y de los empresarios, sí a la ampliación la cobertura, sí a la conciliación de finanzas sanas con la viabilidad de los seguros y sí a buscar el consenso de los “trabajadores”.

Una vez realizada la reforma el saldo es el siguiente: se privatizarán los fondos de los seguros de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV), adicionándose a la cuenta individual del trabajador ya establecida del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) que se financia a través de inversiones en mercados de capitales, que se realizará por parte de entidades especializadas predominantemente privadas, las llamadas Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores). También se privatizarán los fondos del seguro de Invalidez y Vida (IV), pese a que esta operación se realizará una vez que el asegurado se pensione y mientras tanto los fondos permanecerán bajo la administración del IMSS. Los seguros de Enfermedad y Maternidad, así como los de Riesgos de Trabajo y Guarderías continuarán bajo el sistema de financiamiento vigente o sea el llamado de prima media escalonada.

El anterior sistema de financiamiento –aún vigente, pues la reforma entrará en vigor a partir de 1997– el denominado de *prima media general*, que consiste en fijar tasas de contribución uniformes para cualquier edad de ingreso del asegurado y sólo puede funcionar a través de la acumulación de una elevada reserva, que en el caso del IMSS se destinó en buena medida a la operación del seguro de Enfermedad y Maternidad,⁸ ha venido evolucionando para transformarse en uno de prima escalonada, en el cual se divide el tiempo futuro en periodos preestablecidos, para cada uno de los cuales se calcula y aplica una prima media general, lo cual permite adaptar el sistema a las cambiantes condiciones demográficas, macroeconómicas o políticas, se encontraba dentro de la noción de “una comunidad abierta de riesgos” e implicaba una solidaridad intergeneracional, que ahora está pasando a ser un sistema más cercano al de capitalización total, que se ubicaría en la noción opuesta o sea la de una comunidad cerrada de riesgos, tal como se concibe desde la racionalidad del aseguramiento privado.

Nos parece que lo que ha ocurrido, de manera más simple y general, es que el concepto de privatización que aquí asumimos y por tanto se aplicó a esta parte de la reforma zedillista, consiste en pasar de funciones y activos sociales que anteriormente se encontraban bajo el dominio de la esfera pública a la búsqueda del lucro privado para servir al orden social,⁹ además de una mercantilización del aseguramiento.¹⁰

Según Thullen,¹¹ los cálculos actuariales realizados por el IMSS preveían enfrentar sin mayores problemas financieros las pensiones pagadas hasta el año 2022, dado que la expansión de la población de asegurados activos crecía a una tasa mayor que la de la población general hasta 1999. Y si bien Thullen señalaba algunos problemas, sus recomendaciones para corregirlos no apuntaban hacia medidas privatizadoras, sino a completar las revisiones actuariales con un detallado análisis del costo del seguro de Enfermedad y Maternidad y de los gastos generales, revisar los métodos de ajuste, de las pensiones actuales y futuras, y reformar las disposiciones legales relativas a la política de inversiones.

Nos interesa subrayar la última recomendación: las disposiciones legales obligaban –hasta antes de la promulgación de la ley de 1995– al IMSS a invertir el 85% de las reservas en propiedad inmobiliaria, lo cual a la postre resultó perjudicial, porque esos activos no se revaluaban y aparecen, por tanto, por debajo de su valor real, lo que ha acarreado “déficits de caja” (no actuariales) en la institución. Otro aspecto de las inversiones en bienes raíces, además de la casi nula liquidez en épocas de crisis, ha sido su baja rentabilidad y alto costo de mantenimiento, factores que han agravado la descapitalización.

En general, las opciones universales para canalizar los fondos superavitarios de la seguridad social son básicamente tres: 1) prioridades de inversión nacional y metas de

desarrollo, 2) financiamientos de necesidades de los asegurados (préstamos), y 3) inversiones en la lógica de obtención de rendimientos más altos por un nivel dado de liquidez y de riesgo. Pueden articularse diversas combinaciones con base en estas opciones o criterios de asignación,¹² a fin de mantener un adecuado equilibrio financiero sin arriesgar excesivamente los fondos y reservas de la institución, de manera similar a como lo hace un corredor de bolsa al manejar la cartera de un cliente precavido. Sin embargo, en la nueva ley del IMSS se privilegió la última opción con la variante de inversión a través de compañías privadas. Si bien se requería capitalizar a la institución, se hubiera podido flexibilizar la propuesta de inversión de riesgo, pero manteniendo al mismo tiempo la decisión y el manejo de los recursos en el seno del propio Instituto. Además de prever, por supuesto, la utilización de los otros dos criterios ya señalados, con lo que tal vez se hubiera logrado preservar el carácter solidario del Seguro, sin necesidad de constituir cuentas individuales.

Con respecto a la promesa de no incrementar las cotizaciones a patrones y trabajadores, puede decirse que no hubo un incremento de facto, pero se debe observar, sin embargo, ya que los recursos que el Estado se compromete a aportar se elevan enormemente con respecto a lo que hasta el momento, última década, había proporcionado, en última instancia estos recursos son públicos e impactarán las finanzas públicas que pudieran derivar –siguiendo la línea de razonamiento oficial– en incrementos a tarifas de productos y servicios, y a impuestos, con lo que el pretendido beneficio que se espera al no aumentar las contribuciones en aras de que las empresas no pierdan competitividad, se diluirá. Desde otro punto de vista, evitar el aumento en las contribuciones sólo enmascara dos hechos graves, como son el desempleo y el nivel ínfimo en que se mantienen los salarios en el país.

En relación con la promesa oficial de ampliación de la cobertura, la reforma no avanza mucho pues mantiene el seguro obligatorio para aquéllos que tienen un empleo formal y se ofrece el aseguramiento voluntario familiar a trabajadores del sector informal para atención médica por una módica suma mensual, que ya antes existía en una modalidad restringida. Dada la crisis, las previsiones de crecimiento del empleo formal aún en escenarios moderadamente optimistas no apuntan hacia la creación masiva de empleos, por lo cual sorprende lo limitado de la propuesta del Ejecutivo en este punto. Otra variación es que al quedar cesante un trabajador, su seguro médico continúa vigente por un periodo de seis meses, a diferencia de tres del esquema anterior.

Por último, en cuanto a mantener finanzas sanas y la viabilidad de los seguros, se modifica en el sentido de separar contable y financieramente cada ramo, con lo que al mismo tiempo se propicia la desintegración del paquete de seguridad social histórico y surge, de manera muy real, el riesgo de probable desaparición de alguna

de las prestaciones en el futuro argumentando inviabilidad financiera.

Evaluación preliminar y una suerte de conclusión

La consideración general que debiera hacerse de entrada en relación con la reforma zedillista es preguntarse qué clase de soluciones proporciona a los problemas principales que padece el sistema de seguridad social.

En primer lugar, en relación con la cobertura, la solución que se desprendería de la reforma resulta sumamente limitada, pues se mantiene la condición de tener un empleo formal para ser asegurado, así que sólo hasta que la economía crezca y en consecuencia se incremente el empleo se podrá avanzar en la cobertura. El supuesto de pleno empleo le es ajeno totalmente al modelo económico en que se inspira la política económica actual, lo que apoya nuestra afirmación en el sentido de que no se da una respuesta real al problema de la cobertura. Sólo se ofrecen débiles paliativos, pues como ya mencionamos, la reforma prevé la opción de un seguro médico voluntario familiar para trabajadores del sector informal. Si tomamos en cuenta que la figura de aseguramiento voluntario ya existía, se comprenderá que el avance es mínimo. El desempleo en cambio sí es una consecuencia —cuando no una premisa— del actual modelo de política económica, y sin embargo tampoco se ataca, pues tan sólo se plantean opciones como extender por unas semanas más la atención médica, una vez que el trabajador es separado de su trabajo, y se mantiene la posibilidad de que un trabajador desempleado pueda retirar hasta el 10% de su cuenta individual del SAR.

Con respecto al financiamiento, se optó por la opción más fácil y más riesgosa, pues se capitalizarán totalmente los fondos destinados a pensiones de Retiro, Vejez y Cesantía en Edad Avanzada, igual se hace respecto de los dedicados a pagar pensiones por Invalidez y Vida, aunque en estos casos se demora la decisión de inversión en el mercado de capitales. Contradictoriamente, se adopta una decisión de intervención a través de subsidio estatal permanente, como en el caso del seguro de Enfermedades y Maternidad, y extraordinario, como en los casos de trabajadores que no alcancen la pensión mínima, lo que hay que reconocer no está mal. El gobierno debe compensar y paliar desigualdades, pero lo que sí merece señalarse es el descuido del gobierno con respecto al IMSS, durante los últimos quince años y su negati-

va de elevar las cuotas tanto patronales como las propias hasta el punto del colapso institucional, y mostrarse tan dispuesto a subvencionar a los patrones, adicionalmente a las exenciones fiscales, a través de fuertes aportaciones que obtendrá del tesoro público, una vez reformada la ley que colocará alrededor de 24 mil millones de pesos anuales en el circuito financiero mexicano, altamente oligopolizado y especulativo. Parodiando a Dresser, se pretende resolver neopopulista-mente problemas derivados de aplicar una lógica de mercado neoliberal.

La proyecciones más optimistas prevén que un número alto de trabajadores no dispondrá de una cuenta suficiente para poder obtener una pensión mínima y que será necesaria una fuerte inyección de recursos estatales para garantizarla. Otras visiones más realistas, desde distintos

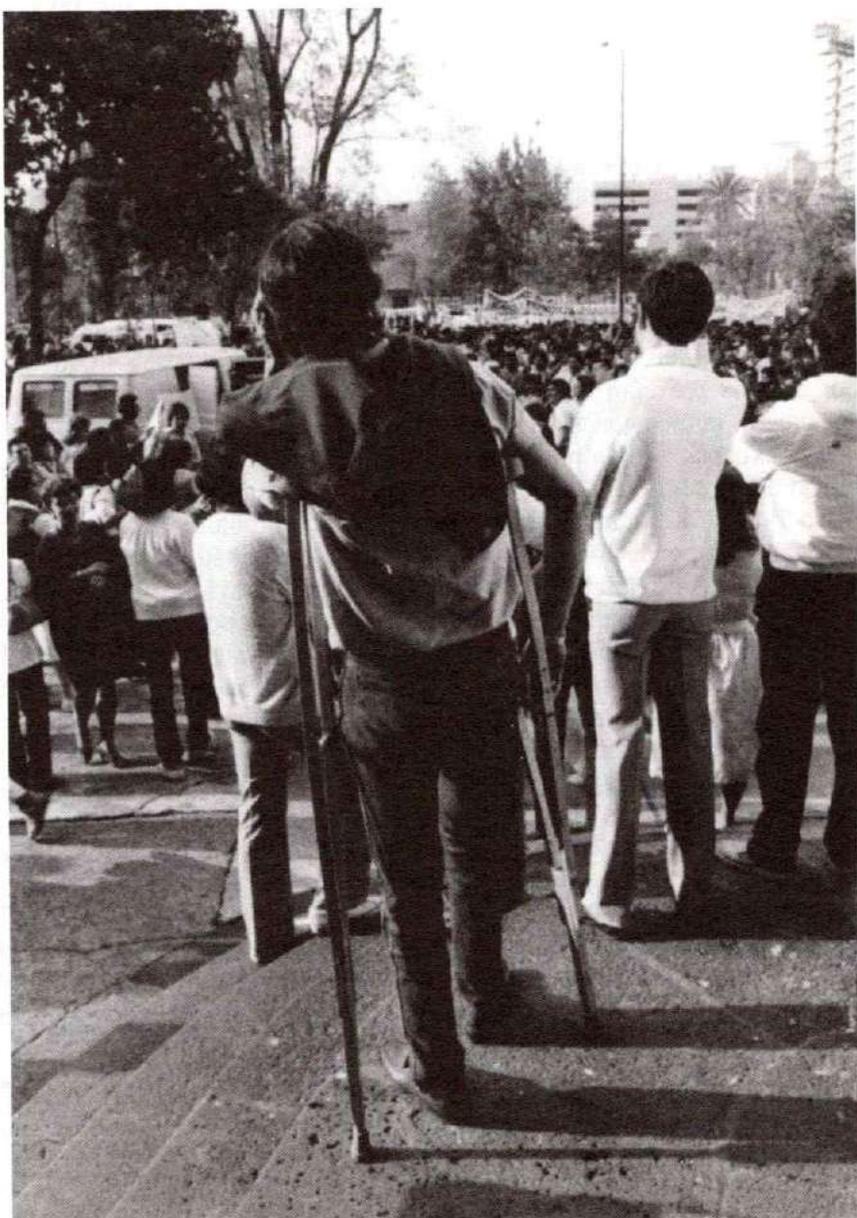


FOTO: ARTURO GARCÍA CAMPOS.

ángulos políticos e ideológicos,¹³ coinciden en señalar que dados los niveles salariales tan bajos es imposible pensar que los futuros trabajadores dispondrán de remanentes para ahorrar y acumular lo suficiente para asegurar una pensión de retiro, que permita un nivel adecuado e independiente de vida una vez que el individuo pierde su capacidad productiva. Se requerirían incrementos reales de un 20% anual durante diez o quince años a los salarios para que los asegurados "pobres", que actualmente son un 70% del total, puedan ahorrar lo suficiente para obtener, después de los 65 años y 1 250 semanas de cotización como mínimo, por ejemplo, una pensión que les garantice un nivel de vida al menos igual que el que tenían como trabajadores activos.

Por último, con respecto a la mala calidad de los servicios la reforma es insuficiente, pues sólo contempla ciertas innovaciones de dudosa efectividad en relación con la posibilidad de que el asegurado seleccione al médico familiar que desea le atienda a él y a su familia. Además, con la reversión de cuotas, antes de la reorganización del IMSS, se inicia su disgregación y se le retiran recursos, lo que hará más penosa la producción y distribución de sus servicios, con consecuencias obvias en la ya baja calidad.

En el nuevo marco creado por la reforma y complicado por la situación de crisis en todos los órdenes que padecemos, las perspectivas de la seguridad social en México son poco alentadoras. Primero porque resulta punto menos que imposible proponerse que la seguridad social alcance a todos los mexicanos, al menos con un paquete mínimo como sería deseable y hemos propuesto en otros trabajos. También es difícil pensar que se establezca un seguro de desempleo, por el contubernio entre el poder económico y el político, donde el gobierno ha abdicado de sus responsabilidades sociales y no quiere obligar al sector privado a que asuma su parte del costo político y social que han acarreado los sucesivos programas de ajuste. La seguridad social tiende a ser reducida al mínimo, tanto en número de asegurados como en prestaciones de todo tipo que proporcione. Ello, debido a que los cotizantes "ricos" tenderán a ejercer su poder, pues aportan el 50% de los ingresos del IMSS,¹⁴ e intentarán canalizar sus cuotas a través de procedimientos de reversión, evasión y subdeclaración de ingresos, contratación de aseguramientos privados, y demás. Por otro lado, es posible que con el tiempo disminuya el número de trabajadores que puedan jubilarse, dados los bajos niveles salariales y la precariedad del empleo, así como las nuevas y duras condiciones impuestas por la ley para pensionarse (65 años y 1 250 semanas cotizadas como mínimo).

De una manera más propositiva, si visualisáramos un reencauzamiento de la reforma que implicara la reforma de la ley incluso, debiéramos pensar en el aumento de los salarios a niveles razonables que estimulen la productividad; la creación de una sola institución nacional de segu-

ridad social que evite la duplicidad de funciones y los privilegios de unos cuantos; la universalización de la cobertura en zonas rurales y urbanas a través de un paquete mínimo que incluya atención médica, asignaciones familiares y guarderías; la creación del seguro de desempleo, que estará ligado no sólo a la voluntad política sino a un genuino compromiso por parte de los empleadores; el incremento de las cuotas patronales a niveles justos, reales y rentables para todos los sectores; y la creación de una sola administradora de fondos de retiro de carácter público que invierta las reservas de acuerdo con el esquema ya mencionado (en ampliar las prestaciones, por ejemplo préstamos, creación de infraestructura y en inversiones de riesgo). Todo esto entre otras medidas mínimas para intentar acercarnos a la garantía constitucional de protección a la salud y al bienestar de los mexicanos, pero sin abandonar la idea de que en la prestación de los servicios intervinieran diversos agentes sociales y privados, pero a partir siempre del financiamiento público.

Notas

¹ Roberto Ham-Chande, *The elderly in Mexico: Another challenge for a Middle-Income Country*, Malta, International Institute on Ageing-United Nations, 1995, p. 46.

² "La reforma de la seguridad social en México. Elementos para una reforma alternativa", en P. Moreno, *La seguridad social y los trabajadores*, México Fundación F. Ebert y Congreso del Trabajo, 1995, p. 64.

³ Agustín Kubli Barbabosa, "Perspectivas de la seguridad social mexicana", en *Cuestión Social*, revista mexicana de seguridad social, núm. 34, otoño-invierno, México, 1994, pp. 37-39.

⁴ Álvaro Castro Gutiérrez, "Tendencias y perspectivas en América latina", en *Evolución actual de los regímenes de pensiones México*, CISS, Serie Estudios núm. 14, 1994, pp. 78-81.

⁵ Valuación Actuarial: IMSS, Síntesis Ejecutiva, agosto de 1995.

⁶ Gabriel Carrasco Brihuega, *Las pensiones de vejez del IMSS: Problemática y alternativas de solución*, México, CIDE tesis de Maestría en Economía, 1995, p. 22.

⁷ C. Mesa-Lago, *Portfolio performance of selected social security institutes in Latin America*, 139 World Bank Discussion Papers, Washington, (DC), The World Bank, 1991.

⁸ P. Thullen, "El financiamiento de las pensiones de la seguridad social: principios, problemas actuales y tendencias", en C. Mesa-Lago, *op. cit.*

⁹ Starr, El significado de la privatización, en Kammerman, SB y AJ Kahn, (Comps.), *La privatización y el Estado benefactor*, México FCE, 1993.

¹⁰ A C Laurell, "La mitad del presupuesto del IMSS lo aporta 30% de los asegurados", entrevista en *Semanario UAM*, vol. 11, núm. 22 y 25 de marzo de 1996.

¹¹ Thullen, *op. cit.*

¹² JP Arellano, El efecto de la seguridad social en el ahorro y el desarrollo en C. Mesa-Lago, (Comp.), *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud*, Lecturas de Trimestre, núm. 85 México, FCE, 1985.

¹³ A. Castillo, "La discutida reforma del IMSS", en *Expansión*, 20 de diciembre de 1995.

¹⁴ A C Laurell, *op. cit.*

La reforma del IMSS: pieza clave del proyecto neoliberal

Asa Cristina Laurell*

La nueva Ley de Seguro Social y la Ley de Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, aprobadas entre diciembre de 1995 y abril de 1996, forman parte de la liquidación del pacto social posrevolucionario. Concretan un viraje profundo en la política social mexicana al sustituir la concepción constitucional de la seguridad social –integral, pública, solidaria y redistributiva– por otra de una fuerte orientación mercantil con seguros sociales desarticulados e individualizados.

Los cambios a las iniciativas de ley del Ejecutivo, hechos por el Congreso de la Unión, resultan intrascendentes al dejar intacta la sustancia del nuevo modelo de seguros sociales. Tanto el nuevo sistema de pensiones como las modificaciones que involucran los servicios de salud constituyen una aplicación ortodoxa de la concepción neoliberal y las propuestas del Banco Mundial plasmadas en “*Envejecimiento sin Crisis*”¹ e “*Invertir en Salud*”.²

El debate sobre la nueva legislación, que institucionaliza una vertiente importante de la reforma neoliberal del Estado, resultó confuso y precipitado. Por un lado, el gobierno nunca explicitó la agenda oculta de su reforma sino que intentó presentarla como una propuesta consensada y beneficiosa para todos. Por el otro, la precipitación legislativa impidió que se generalizara el análisis de los problemas de la seguridad social y las opciones de solución. Con esta ausencia se eliminó la posibilidad de procesar la reforma democráticamente mediante la confrontación informada entre las posiciones de las distintas fuerzas y actores de la sociedad mexicana. Incluso, al crecer y organizarse la oposición a la iniciativa de ley, el gobierno utilizó el control corporativo y la disciplina partidista para forzar su aprobación. Adicionalmente desarrolló una intensa campaña propagandística para encubrir la falta de consenso.

La seguridad social solidaria y pública

La seguridad social mexicana descansa hasta hoy sobre cuatro principios básicos que son su carácter integral, solidario, público y obligatorio. Estos principios se desprenden de una concepción de la seguridad social que la visualiza como un arreglo institucional cuyo propósito es garantizar el derecho de los trabajadores a una amplia protección social.

La integralidad se expresa en la complementariedad y confluencia entre sus distintos ámbitos –pensiones, riesgos de trabajo, servicios de salud, apoyo familiar (guarderías) y prestaciones sociales– que pretenden generar condiciones propicias para el desarrollo de capacidades y potencialidades, individuales y colectivas, además de proteger contra la adversidad. El principio solidario se cifra en la solidaridad de los trabajadores en activo con los jubilados o incapacitados, instrumentada mediante el sistema de pensiones con fondos colectivos de reparto. También se concreta en el financiamiento de los servicios de salud con una cuota proporcional al salario para recaudar los fondos necesarios para garantizar a todos los derechohabientes igualdad de acceso a los servicios ante la misma necesidad con independencia del monto aportado. El carácter público y obligatorio del sistema se desprende de la noción de la seguridad social como derecho social, o sea, un bien socialmente reconocido y valorado como prioritario que la sociedad se obliga a garantizar mediante la acción pública.

* Profesora-investigadora, maestría en Medicina Social, UAM-Xochimilco.

La principal limitación de este sistema, tal como se ha desarrollado en México, es su cobertura restringida al abarcar alrededor del 56% de la población,³ lo que expresa una inconsistencia práctica respecto al planteamiento conceptual. Sin embargo, durante cinco décadas se dio un proceso ininterrumpido de inclusión de grupos cada día más amplios a las instituciones de seguridad social.⁴ La tendencia sostenida hacia la universalización se rompe en los noventa y en 1995 el número de asegurados del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) decrece en un 8 por ciento.⁵ Esta reversión de la tendencia histórica es un síntoma más de la causa profunda de la crisis de la seguridad social mexicana, que poco tiene que ver con su carácter integral, público y solidario, ya que se encuentra en la dinámica del proyecto neoliberal impuesto al país. Veamos.

El único punto de consenso entre los diversos diagnósticos sobre la problemática del IMSS⁶ es que ha sufrido un proceso prolongado de desfinanciamiento que se agravó seriamente en 1995. Este no obedece principalmente a la transición demográfica; ni a la explosión de costos de los servicios médicos por el incremento de las enfermedades crónico-degenerativas;⁷ ni a la ineficiencia de la administración pública, causada por su monopolio, gigantismo y burocratismo.⁸ El desfinanciamiento del IMSS es el efecto de la sostenida caída salarial y del estancamiento en el empleo formal; ambos resultados directos de la política económica de los tres últimos gobiernos. De esta manera, durante el periodo 1983 a 1994 el IMSS perdió ingresos del orden de 217 mil millones de nuevos pesos de 1994 (5.5 veces del presupuesto de 1994) a causa de la depresión salarial. Además, el número de asegurados activos por pensionado bajó de 12 a 7, principalmente por el lento crecimiento del empleo formal.⁹

Esta situación es, en efecto, preocupante y plantea un interrogante sobre la viabilidad no sólo del actual modelo de seguridad social sino de cualquier modelo de protección social. Es así porque en ausencia de salarios remuneradores y empleo difícilmente se puede financiar la seguridad social o los seguros sociales, sean éstos públicos, mixtos o privados. La única posibilidad sería constituir un sistema de estricta equivalencia entre la contribución monetaria y los beneficios-servicios otorgados; sistema que, con empleo escaso y salarios bajos, resultaría muy excluyente y de prestaciones bajas.

Los seguros sociales individuales y mercantiles

La reforma a la ley del Seguro Social apunta en esta dirección y traduce la concepción neoliberal de la política social. El nuevo sistema tiene, como se señaló, una fuerte orientación mercantil y comprende una serie de seguros sociales desarticulados e individualizados, regidos por el principio de equivalencia entre el pago y los beneficios-servicios. Por su contenido

la ley representa un cambio tan profundo en la política social que significa una reforma del Estado y la constitución de un nuevo régimen de política social.

En la concepción neoliberal el bienestar social pertenece al ámbito de lo privado, o sea, debe ser generado por el esfuerzo individual y resuelto en la familia o el mercado.¹⁰ Esto implica que el Estado sólo debe hacerse cargo de aquello que los privados no quieren o pueden asumir que, en términos prácticos, corresponde a la producción de bienes públicos, en el sentido restringido de no-rivalidad y no-exclusión en su uso, y una protección social mínima para los comprobadamente indigentes. Esta concepción es incompatible con varios principios básicos de la seguridad social mexicana, como son los derechos sociales, la solidaridad y las instituciones públicas de bienestar social, básicamente porque éstos implican desvincular los beneficios-servicios del ingreso individual y delegar en el Estado las acciones públicas requeridas para garantizar los derechos.

Los planteamientos neoliberales de política social no obedecen sólo a razones ideológicas sino que tienen un

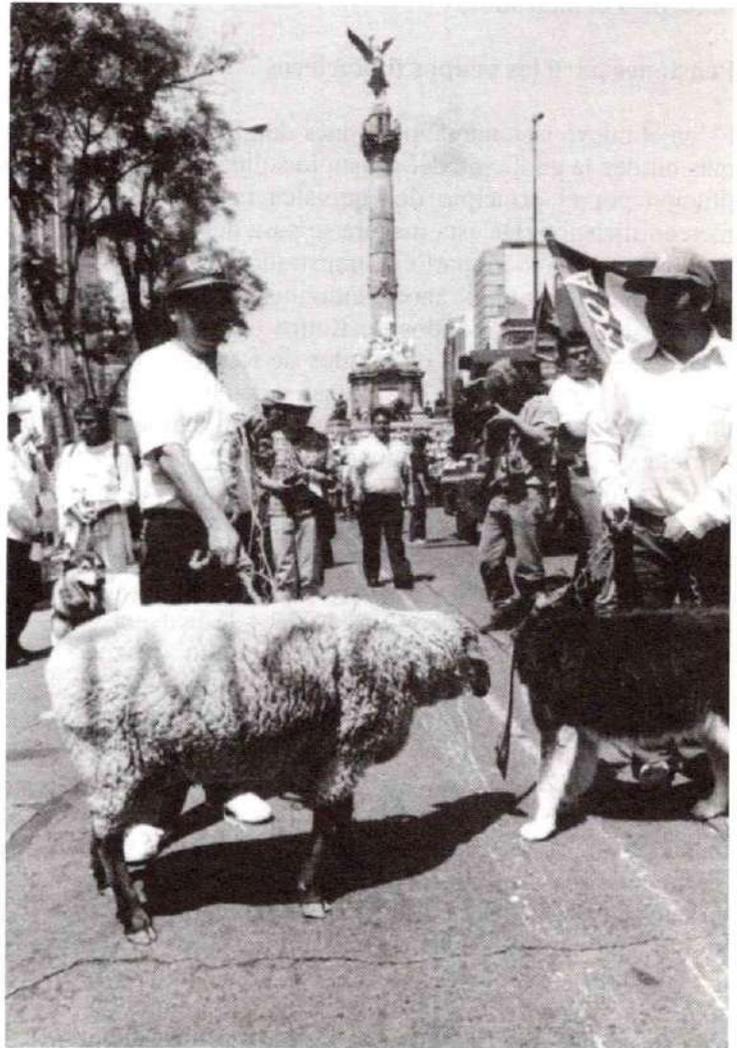


FOTO: ARTURO GARCÍA CAMPOS.

trasfondo económico importante que se sintetiza en la intención de abrir el terreno de los beneficios-servicios sociales a los negocios privados y convertirlos en un ámbito directo de acumulación capitalista. La disputa por el control de los fondos sociales y la producción de los servicios sociales no es nueva pero se resolvió en México, al igual que en muchos otros países, a favor del Estado como garante del bienestar colectivo. Esto significó grados importantes, aunque variables, de desmercantilización de estos servicios-beneficios. Con la maduración de los Estados de Bienestar la administración y producción de los beneficios y servicios se han constituido en actividades económicas muy importantes que involucran una proporción considerable del Producto Interno Bruto.¹¹ Dentro del proyecto neoliberal constituyen, por ello, un ámbito a remercantilizar.

En este contexto la seguridad social pública resulta uno de los blancos principales porque concentra los fondos sociales más importantes y es, con frecuencia, el principal productor de los servicios médicos. Así, detrás de la reforma de la seguridad social está el propósito de “liberar” los fondos sociales y la producción de servicios de salud para el mercado.

Pensiones para los grupos financieros

Es en el nuevo sistema de pensiones donde aparece con más nitidez la abolición del principio solidario y su sustitución por el principio de equivalencia así como la mercantilización. De esta manera se pasa del sistema de fondos comunes de reparto administrado por el IMSS, a un sistema de cuentas de ahorro individual controlado por Administradoras de Fondos de Retiro (Afore) con sus Sociedades de Inversión de Fondos de Retiro (Siefore) privadas y la contratación de la pensión con una aseguradora privada.¹² La cuenta individual es una aplicación estricta del principio de equivalencia porque la futura pensión corresponde exactamente a la cantidad ahorrada¹³ y no, como ocurre en los sistemas de reparto, a un porcentaje sobre el salario que se devengaba. Por esta razón se conoce a este sistema como de “contribución conocida y beneficios inciertos” ya que la pensión (el beneficio) depende directamente del monto cotizado (producto del monto de la aportación y el tiempo), los intereses ganados y la comisión pagada a la administradora.

La mercantilización del sistema de pensiones es evidente ya que la nueva ley convierte los fondos sociales más importantes del país en fondos financieros y los pone bajo control privado. Con ello se dará una insólita transferencia de fondos públicos al sector financiero privado ya que se calcula que en estos fondos se acumularán un monto equivalente al 25% del PIB en diez años, al 45% del PIB en 20 años y al 60% en 30 años; transferencia que sólo es posible con un subsidio estatal del orden del 0.6 al 1.5% del PIB durante las próximas cinco o seis décadas.¹⁴ Tal como quedó formulada la *Ley de Coordinación*

de los Sistemas de Ahorro para el Retiro no cabe duda que el sistema Afore-Siefores está concebido como un sistema de intermediación financiera, lo que significa que el ahorro obligatorio de los trabajadores se canalizará a los circuitos financieros. En consecuencia no hay ninguna garantía de que tengan beneficios sociales ampliados aunque esta preocupación aparezca declarativamente en el artículo 43. Es cierto que incrementarán el ahorro interno, pero éste no necesariamente se canalizará a la inversión productiva con creación de empleo. La experiencia internacional es, por el contrario, que este tipo de fondos son jugados en los mercados financieros para alcanzar altas tasas de interés. Por esta razón son muy vulnerables a su comportamiento y pueden tener pérdidas importantes a cuenta de los ahorros de los trabajadores.

Los negocios privados que se establecen con el nuevo sistema son varios. Las Afores cobrarán una comisión por su servicio cuyo monto no fue fijado en la legislación a pesar de que es crucial para la futura pensión. A partir de la experiencia chilena es de esperar que la comisión sea alta; en aquel país ha variado entre 1.85% y 3.42% sobre el salario medio de cotización lo que correspondería en el sistema mexicano a un 22% al 40% de la cantidad cotizada. Con todo y los candados introducidos, es además previsible que las grandes Afores adquieren un poder económico importante que les permitirá ejercer control sobre partes de la economía e influir decisivamente en el comportamiento de los mercados financieros.

El segundo gran negocio es de las aseguradoras ya que es obligatorio contratar la renta vitalicia —una de las modalidades de la pensión— con ellas mediante el traslado de los ahorros de la cuenta individual, mientras que la otra, el retiro programado, queda en manos de las Afores. El volumen de recursos que se trasladará anualmente a las compañías de seguros por concepto de los contratos es del orden de un millón de salarios anuales o casi la misma cantidad que hoy entra por las primas de todos los seguros. Las aseguradoras pagarán mensualmente la pensión pero dispondrán de los fondos transferidos durante muchos años lo que es crucial ya que el principal negocio de éstas es el manejo financiero de estos fondos.¹⁵

Quienes no ganan con la nueva legislación son los trabajadores. Será más difícil llenar los requisitos para tener derecho a una pensión ya que las semanas de cotización necesarias suben de 500 a un mil 250 y es esperable que la proporción de trabajadores que la alcancen bajará, particularmente en vista de la inestabilidad y estrechez del mercado de trabajo. El monto de la futura pensión, como ya se explicó, es incierta y depende de factores sobre los cuales los trabajadores no tienen ningún control. Las proyecciones de las futuras pensiones, entregadas a los legisladores por el IMSS en ocasión de la discusión de la iniciativa de ley del Seguro Social, y los cálculos actuariales realizados por otros expertos autorizan afirmar que existe una alta probabilidad de que las

imep

POLITICA MEXICANA PANORAMA Y SIGNIFICADOS

Es un conjunto de servicios informativos acompañados de análisis e interpretaciones sobre los más importantes acontecimientos de la vida política de México y de su relación con el mundo.

CLAVES POLITICAS. Servicio que contiene análisis político sobre los acontecimientos más relevantes de cada *semana*.

PERSPECTIVA POLITICA. Ensayo interpretativo *mensual* de la situación de la política mexicana y de sus repercusiones en todos los ámbitos de la vida nacional e internacional.

PERSPECTIVA ECONOMICA. Ensayo interpretativo *mensual* de la situación de la economía mexicana y su comportamiento en el contexto internacional.

EXPEDIENTES. Servicio mensual en el que se concentra la información documental, estadística e histórica de carácter económico, político y jurídico que fundamenta los análisis e interpretaciones de los hechos políticos de México que el IMEP realiza.

Estos productos se envían por mensajería. Para mayor información comunicarse al INSTITUTO MEXICANO DE ESTUDIOS POLITICOS, A.C. a los teléfonos 598-6520, 598-6430. FAX 611-0080.

futuras pensiones serán más bajas que las del sistema vigente.¹⁶

Hacia el desmantelamiento de los servicios de salud

Respecto a los servicios de salud los elementos claves de la nueva ley es el cambio en la forma de cotización y la inclusión de la opción privada dentro del seguro obligatorio.¹⁷ De esta manera, la cotización pasa de ser un porcentaje fijo sobre el salario a ser única, o sea, independiente del monto salarial. Esto significa eliminar el principio solidario redistributivo e introducir el de equivalencia entre el pago y el servicio recibido así como ponerle un precio a éste. La opción privada se cifra en la política de "reversión de cuotas" que significa que el IMSS regresa la cuota pagada al seguro de salud cuando una empresa demuestra que tiene servicios médicos propios o un seguro médico privado para sus trabajadores.

Para entender el pleno significado de esta política hay que añadir que durante diez años habrá una sobrecotización del 8% sobre los salarios mayores a tres salarios mínimos lo que significa constituir dos grupos de cotizantes, uno alto con 30% de los asegurados y otro bajo con el 70% de los asegurados. En las condiciones actuales de deterioro de los servicios es de esperar que los cotizantes altos se trasladen al sector privado con sus fondos, o

sea, una parte del fondo solidario de salud se transfiera a los seguros y servicios privados. Como los altos cotizantes contribuirán un 55% de los fondos del IMSS con el nuevo esquema, el IMSS perdería estos fondos y se vería obligado a restringir sus servicios al "paquete de cuota única" mientras que en el sector privado la inclusión y exclusión de servicios, así como el copago y el deducible, estaría definido en función de la prima pagada. Es decir, el acceso y la cobertura de servicios se estratificaría en función directa del pago, lo que incrementaría la inequidad. Es de notar que en un documento, presentado por el gobierno mexicano en una reunión con el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a finales de mayo de 1995, se establece que al madurar la reforma la función del IMSS en el terreno de los servicios médicos se reduciría a recaudar y repartir los fondos de salud.¹⁸ O sea, el mismo papel que tiene en el sistema de pensiones bajo la nueva legislación.

Esta parte de la reforma se inscribe en la lógica de la reforma del sector salud¹⁹ que plantea la reestructuración total del sector salud en tres subsistemas: el de seguros-servicios privados, el de seguridad social y el de la población no asegurable (*sic*). Prevé que el primero tendrá una expansión importante mediante distintas medidas de promoción como, por ejemplo, la "libre elección de prestador" y la reversión de cuotas del seguro obligatorio. El segundo incorporaría a la población en función de su capacidad de pagar un seguro voluntario y no en función de su inserción laboral. El último sería un sistema descentralizado a los estados y municipios que sólo ofrecería un Paquete Básico de Salud, o sea, corresponde a un programa mínimo para los comprobadamente indigentes. De instrumentarse esta reforma el tipo de servicios de salud accesibles para cada quien dependería directamente de la capacidad económica del individuo y la inequidad en el acceso se incrementaría gravemente.

El proceso político de la contrarreforma

El proceso que llevó a la aprobación de la nueva legislación resulta aleccionador en varios sentidos: confirmó la convergencia en concepciones y propuestas entre el Poder Ejecutivo Federal, los organismos financieros internacionales y las cúpulas empresariales; reveló las dificultades del PRI-gobierno de generar un amplio consenso social, o siquiera en sus propias filas, sobre las políticas implicadas en su proyecto de nación; y demostró la posibilidad de conformar una amplia alianza opositora a la política social del proyecto neoliberal y, a la vez, su fragilidad.

La intención de realizar una reconversión neoliberal de la seguridad social se manifestaba desde el sexenio salinista y el primer indicio concreto fue la constitución del Sistema de Ahorro para el Retiro en 1992. Significativamente, en su última declaración antes de dejar la presidencia, Salinas afirmó que una de las reformas pen-

dientes era la de la seguridad social. Dos meses después, en enero de 1995, Ernesto Zedillo hizo público su propósito de reformar el IMSS para lograr “finanzas sanas y viabilidad de los seguros” y estimular su “papel de promotor del empleo y la productividad”. Se comprometió, además, con una reforma no-privatizadora y consensada con la clase trabajadora.

El próximo paso del Gobierno Federal se dio con la presentación del autodiagnóstico del IMSS²⁰ en marzo que, sin embargo, no contenía ninguna propuesta explícita para solucionar los problemas detectados. Desde entonces quedó en evidencia que la estrategia gubernamental consistía en “consultar a la sociedad” y responsabilizar de la reforma a los “sectores involucrados”, para contrarrestar la oposición y disminuir los costos políticos de su imposición. Con esta finalidad instaló en septiembre la *Comisión de Fortalecimiento y Modernización del IMSS* de composición tripartita (el Congreso del Trabajo, Consejo Coordinador Empresarial y el IMSS) y la encargó elaborar una propuesta de reforma. El primero de noviembre la comisión presentó su proyecto, *Alianza de Fortalecimiento y Modernización del IMSS*, a Zedillo, quien a su vez envió su iniciativa de la nueva ley del Seguro Social (de 305 artículos y 28 transitorios) a la Cámara de Diputados el 9 de noviembre. En medio de las protestas, la ley fue aprobada apresuradamente y sin cambios sustantivos con el voto de la diputación priista el 8 de diciembre, 1995. La fase legislativa de la reforma concluyó en abril de 1996 con la aprobación, de nuevo con el voto solitario del PRI, de la *Ley de Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*.

El análisis del contenido de estas leyes y de las propuestas de distintos actores para la reforma revela que existen básicamente dos posiciones respecto a cómo resolver la actual crisis de los institutos de seguridad social. La primera es la que quedó plasmada en la nueva legislación y se inspira en las propuestas del BM.²¹ Sus promotores nacionales son el Gobierno Federal (particularmente el Presidente, los Secretarios de Hacienda y de Salud y el Director del IMSS), las cúpulas de las organizaciones empresariales (particularmente el CCE y el Coparmex), un grupo de consultoras (particularmente CEDESS y FUN-SALUD), el PRI (con disidencias notables) y, con matices importantes, el PAN.²² Las propuestas de estos actores coinciden en los siguientes ejes básicos: la desarticulación del sistema integral de protección social; la supresión del principio solidario vía la individualización de obligaciones y derechos, y la vinculación más estrecha entre la aportación y los servicios-beneficios recibidos; la administración privada de las pensiones y la inclusión de la opción privada dentro del seguro obligatorio de salud; la reorganización del sistema de salud por funciones y autonomía administrativa de las unidades de servicios, basada en criterios gerenciales y de costo-efectividad; y un nuevo tipo de intervención estatal y la reorientación en los subsidios.

La segunda posición reivindica una política social basada en los derechos sociales y su garantía como responsabilidad pública, lo que se traduce en la defensa de la permanencia y el fortalecimiento de las instituciones públicas de salud y seguridad social y la necesidad de profundizar su carácter integral, solidario y redistributivo así como alcanzar su universalización. Con base en estos principios y advirtiendo que la condición de viabilidad de cualquier modelo es la recuperación del salario y el empleo, su propuesta es refinanciar el sistema solidario de pensiones incorporando a éste la cuota de 2% del SAR. Esto permitiría pagar las pensiones y acumular reservas crecientes, capitalizables e invertibles en proyectos productivos prioritarios. La propuesta para los servicios públicos de salud es revertir su prolongado desfinanciamiento incrementando la aportación estatal y quitando el actual subsidio fiscal al sector privado para canalizarlo a las instituciones públicas. El otro gran eje de la reforma sería fortalecer la gestión institucional; garantizar el manejo eficiente y transparente de los recursos; adecuar los servicios a la problemática sanitaria; y garantizar su calidad técnica y humana.²³

En esta posición básica, aunque con modalidades distintas, confluyeron durante la primera fase del proceso las propuestas de todas las organizaciones sindicales (particularmente el sindicato del IMSS y los llamados sindicatos “Foristas”), los jubilados (particularmente el Movimiento Nacional Unificador de Jubilados y Pensionados (MUNJP), un grupo de expertos y académicos, el PRD y un importante grupo disidente del PRI.²⁴

La batalla por la seguridad social

Las dificultades del gobierno para generar un consenso sobre su reforma se explica por la incompatibilidad de estas dos posiciones que no sólo obedecen a visiones o concepciones diversas sino que expresan intereses y necesidades distintas e, incluso, contrapuestas. Es decir, los actores no se agruparon arbitrariamente en dos posiciones sino a partir de la conciencia de que la reforma propuesta tendría ganadores y perdedores; no convenció pues la idea de que todos ganarían y nadie perdería. Como ya se reseñó, la estrategia del gobierno fue recurrir al clásico expediente de la “concertación entre los sectores” para aparentar un proceso de construcción de consensos poniendo la propuesta de reforma en manos de la comisión tripartita. Sin embargo, esta estrategia resultó insuficiente ante la creciente oposición organizada a la (contra) reforma y entró en crisis definitiva con la presentación pública de la propuesta de la comisión y el envío de la iniciativa de ley al Congreso de la Unión. Ocurrió así porque el contenido de ambas confirmó que se pretendía una reforma privatizadora con serias pérdidas de derechos para los asegurados.

Quedó además evidenciado que el gobierno había manipulado la información al negar que tenía preparada su propuesta ya que el contenido de la iniciativa coincidía con



FOTO: ARTURO GARCÍA CAMPOS.

el de varios documentos “filtrados” con anterioridad, como por ejemplo el “Proyecto Águila” en *Proceso* y partes del texto de la ley en *Reforma*. En este contexto habría que añadir que durante la reunión, realizada del 22 de mayo al 6 de junio, entre el BM, el BID y el gobierno mexicano, éste presentó su propuesta de reforma del sistema de pensiones y de los servicios de salud.²⁵

Al llegar la iniciativa de ley a la Cámara de Diputados empezó una confrontación aguda entre el bloque opositor y el gobierno que obligó a Zedillo a empeñar toda la autoridad presidencial en su aprobación. Durante el periodo del 9 de noviembre al 7 de diciembre se formó una alianza opositora amplia en la cual participaron las fuerzas que se habían pronunciado con anterioridad por el fortalecimiento de la seguridad social pública y solidaria. La novedad de esta alianza consistía en que abarcaba un espectro de fuerzas poco común ya que incluía sindicatos ligados al PRI (como el SNTSS, telefonistas, etcétera.), organizaciones independientes (como el SME, la CNTE, el MUNJP), partidos (el PRD, PT, grupos del PRI y del PAN), grupos civiles y ciudadanos. Sin embargo, es importante notar que los directivos del Congreso de Trabajo (CT) y de la CTM abandonaron sus posiciones de defensa de la seguridad social pública y solidaria²⁶ y se plegaron al pacto corporativo con el gobierno al suscribir la *Alianza de Fortalecimiento y Mo-*

dernización del IMSS. Con ello el gobierno metió una cuña importante en el bloque opositor ya que el CT y la CTM contrarrestaron la crítica sindical a la reforma y jugaron un papel central en la aprobación de la ley a través de la diputación obrera priista, encabezada por el presidente de la Comisión del Trabajo y Previsión Social, el cetemista José Ramírez Gamero.

El periodo que va de la presentación de la iniciativa a su aprobación se caracteriza por una movilización importante de las fuerzas opositoras; signos importantes de inconformidad en el PRI; un debate intenso sobre la iniciativa, que evidenció su carácter regresivo para los trabajadores y serias fallas (por incompetencia o deliberadas) en la fundamentación técnica,²⁷ pero con poca transcendencia en los medios de comunicación; la intervención directa de Zedillo para comprometer y/o obligar el apoyo a la iniciativa; una campaña propagandística de grandes proporciones, pagada con recursos públicos, para “vender” la reforma. En vísperas de la votación en el pleno de la Cámara todavía parecía posible lograr que la ley se rediscutiera y posponer su aprobación, particularmente en vista de que la fracción priista se había comprometido con el resto de las fracciones parlamentarias de abstenerse de legislar “al vapor” y de que la nueva ley entrará en vigor hasta 1997.

Los acontecimientos posteriores demostraron que la nueva

ley del Seguro Social es considerada por el gobierno zedillista como una "cuestión de Estado" y que estaba dispuesto a forzar su aprobación a pesar del alto costo político. Alineó a los diputados priistas disidentes y las direcciones de los sindicatos "foristas" aplicando la disciplina partidista. Estos se defendieron ante sus aliados sosteniendo que habían logrado cambios sustanciales en la ley a pesar de que esta posición resultaba insostenible al conocerse su redacción final. Con ello la alianza opositora se fracturó.

Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido durante el sexenio salinista, el PAN no se dispuso a pagar los costos políticos junto con el PRI a pesar de que su presidente, Carlos Castillo Peraza, había comprometido el apoyo de su partido con Zedillo. Después de un acalorado debate en vísperas de la votación de la ley, la diputación panista decidió, por un reducido margen de votos, rechazar la ley en lo general con una mezcla de argumentos anti-estadistas, sobre justicia distributiva y contra las prácticas legislativas viciadas;²⁸ comportamiento que repitió al votar en contra de la *Ley de Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro* con el argumento de que la inclusión de una Afore del IMSS se dio bajo una forma legalmente improcedente.

La *Ley de Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro* no resolvió ninguno de los problemas planteados durante el debate sobre la nueva ley de Seguro

Social. Confirmó plenamente el control de los grupos financieros, nacionales y extranjeros, sobre el nuevo sistema de pensiones por medio de las Afores, Siefores y aseguradoras. Tampoco logró disipar las dudas sobre el destino productivo del ahorro forzado de los trabajadores al concebir el nuevo sistema de pensiones como un simple mecanismo de intermediación financiera, regulado con amplios poderes discrecionales por la Secretaría de Hacienda y el Banco de México.

Las fuerzas opositoras volvieron a presentar una serie de propuestas para salvaguardar la orientación pública, solidaria y de beneficio social del sistema de pensiones.²⁹ Sin embargo, estaban seriamente debilitadas en ausencia de la movilización social; producto del desánimo de la derrota anterior y de la complejidad técnica del tema. A pesar de su silencio no se puede concluir que la sociedad mexicana haya quedado convencida de los méritos de la nueva ley. De muestra bastan las crecientes movilizaciones de los maestros para impedir una reforma similar del ISSSTE a pesar de los reiterados desmentidos del director de este Instituto, Manuel Aguilera, de que no está contemplada. La contradicción es evidente. Si es tan benéfica la reforma del IMSS ¿por qué no se extiende al ISSSTE? O ¿significa, efectivamente, un grave retroceso para los trabajadores y la intención es apaciguar a los maestros?

Notas

¹ Banco Mundial, *Envejecimiento sin crisis*, Washington, (EU), Banco Mundial, 1994.

² Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1993* invertir en salud, Washington, (EU), Banco Mundial, 1993.

³ Sistema Nacional de Salud, *Recursos y servicios*, Boletín de Información Estadística núm. 12, 1992, p. 11.

⁴ El número de asegurados crece en promedio un 10% anual durante los sesenta y setenta y en un 5% anual durante los ochenta, Poder Ejecutivo Federal, Sexto Informe de Gobierno, México 1994.

⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*, México, 1996.

⁶ A C Laurell, *La Reforma de los Sistemas de Salud y Seguridad Social. Concepciones y Propuestas de los Distintos Actores Sociales*, México Fundación F. Ebert, 1995.

⁷ IMSS, diagnóstico, México IMSS, marzo, 1995.

⁸ Véase por ejemplo los diagnósticos del Consejo Coordinador Empresarial y Coparmex revisados en AC Laurell, *op. cit.*

⁹ A C Laurell, "El autodiagnóstico del IMSS: en el pecado lleva la penitencia", *Coyuntura*, núm. 59, 1995, pp. 21-24.

¹⁰ George V, Wilding P, *Welfare and Ideology*, Harvester, London, 1994.

¹¹ C Pierson, *Beyond the Welfare State?*, Polity Press, Cambridge, 1991.

¹² Es previsible que las Afores, Siefores y aseguradoras formarán parte de los grandes grupos financieros.

¹³ La única excepción es la pensión mínima garantizada prevista en la ley.

¹⁴ Este subsidio pagado por todos los causantes, es necesario por que el gobierno tiene que hacerse cargo del pago de las pensiones en curso y de los trabajadores que no alcanzan a jubilarse bajo el nuevo sistema.

¹⁵ T Bodenheimer, *The industrial revolution in Health Care Social Justice*, 1995, pp. 26-42.

¹⁶ A C Laurell, "El secuestro del ahorro de los trabajadores", en, *Coyuntura* núm. 71, 1996 (en prensa).

¹⁷ Para una discusión pormenorizada de esta parte de la reforma véase AC Laurell, *La nueva ley del Seguro Social y los servicios de salud* en, *Memorias del Seminario Análisis y Reflexión sobre las Reformas a la Seguridad Social* en México, Colegio Nacional, 1996.

¹⁸ Mexico, Country strategy and implementation review meetings. Summary minutes. Mayo-junio, 1995. (documento fotocopiado).

¹⁹ *Programa de Reforma del Sector Salud*, Poder Ejecutivo Federal, México, 1996.

²⁰ IMSS, *op. cit.*

²¹ Cfr. Banco Mundial, "Envejecimiento sin crisis e invertir en salud", *op. cit.*

²² AC Laurell, *La reforma*, *op. cit.*, pp. 9-48.

²³ Pronunciamiento por la Defensa y Fortalecimiento de las Instituciones de Salud Pública y la Seguridad Social en, *La Jornada* 11 de octubre, 1995.

²⁴ AC Laurell, *op. cit.*, pp. 49-74.

²⁵ Mexico, Country strategy and implementation review meetings, *op. cit.*

²⁶ Cfr. Documento sobre el diagnóstico del IMSS de la Secretaría de Previsión Social de la CTM, mayo, 1995 y la versión estenográfica de la intervención del presidente del CT, Rafael Rivapalacio, en el *Foro Beneficios, Costos y Financiamiento de la Seguridad Social* en julio, 1995 citados en AC Laurell, *op. cit.* p. 61-64.

²⁷ Cfr. versión estenográfica de las comparecencias organizadas por las comisiones unidas de Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Diputados, noviembre, 1995.

²⁸ Cfr. Voto particular del PAN leído por la diputada Olvera Orozco en versión estenográfica del debate de la Cámara de Diputados, 7 de diciembre, 1995.

²⁹ Véase por ejemplo: el voto particular del PRD leído por el diputado Saúl Escobar y el paquete de propuestas de cambios al texto de la ley en la versión estenográfica del debate de la Cámara de Diputados, 19 de abril, 1996.

IMSS, reforma social y democracia; un retroceso

Luisa Mussot*

La reforma aprobada del IMSS y la anunciada del ISSSTE, representan una nueva forma de pensar la generación del bienestar social y la realización de la protección social en México. Esta vez, como un modelo de desarrollo social dual, acorde a los imperativos de mercado y a un modelo "moderno" de relaciones entre el Estado y la sociedad. Es decir, con arreglo a los principios individualistas, o "igualdad de oportunidades", que transfiguran los principios públicos de redistribución y de solidaridad social (pago por ingreso y beneficio por necesidad) por los individuales de equivalencia (costo-beneficio). Y además, con aveniencia a una responsabilidad "ética" del Estado en la protección de los más vulnerables y marginados, reduciendo la provisión social pública y obligatoria a una acción compensatoria, selectiva, focalizada y asistencialista.

Con la aprobación de la nueva ley del IMSS el 8 de diciembre pasado, se sentaron las premisas de la reforma social en México. Una reforma que dio paso a la objetivización del esquema de desarrollo social según el cual la rearmenización cada vez más residual de lo social a lo económico constituye el eje de reorientación de la política social y en el que la igualdad de oportunidades del mercado y la libertad contractual del individuo en materia de previsión, establecen los principios ordenadores de la producción y distribución del bienestar social, acordes a una lógica de "equidad".

Contexto de la reforma

Mientras esta ley se aprobaba en México, el escenario latinoamericano de los años noventa confrontaba la irrupción de la política social como parte estratégica del conjunto de las políticas del desarrollo. Ello, en un contexto regional de generalización de incertidumbre en la construcción democrática frente a un marco de políticas sociales debilitadas.¹

A la luz de las visiones conflictivas del nuevo orden mundial, el debate regional sobre democracia y política social está centrado en la discusión de un novedoso *ethos* de desarrollo, introduciéndose la polémica de la "equidad" en las propuestas relativas al desarrollo económico.²

Discusión que recupera la centralidad de la relación entre desarrollo económico (como expansión del producto y del ingreso por habitante y su distribución) y el desarrollo social (como mejoramiento de las condiciones de vida de la población). Ésta se constituirá en una posible estrategia regional para afrontar: a) los desafíos de la acumulación de la riqueza entre los menos, a nivel nacional e internacional y la desigual distribución de beneficios del crecimiento económico que enraizan la pobreza y b) la incapacidad de asumir el liderazgo nacional del propio proceso de cambio. Siendo los primeros retos, los que continúan a hacer insostenible el desarrollo y el último, el principal obstáculo para lograr un desarrollo equitativo y sostenible en la región.

La orientación del desarrollo social parece volver a considerarse como un asunto de largo plazo, y ya no más como compensación transitoria, incluyendo necesariamente la preocupación de la transformación de la estruc-

* Investigadora de la Sección de Metodología y Teoría de la Ciencia del CINVESTAV, ciudad de México.

tura productiva de cuya vección depende el futuro desarrollo social.³

En esta perspectiva, la política social trascenderá a las instituciones sociales y a la desigualdad en su acceso (propio de la lógica restrictiva y compensatoria del ajuste estructural). Ahora deberá penetrar en todas las áreas de la política pública que influyen sobre la "equidad", como forma privilegiada de resolver y cubrir el máximo de necesidades sociales insatisfechas resultantes de una desigualdad social global y no sólo de aquellas derivadas del modelo neoliberal.

En concreto, se discute una política social centrada en la atención de todas aquellas necesidades cuyo origen histórico está condicionado por un desarrollo estructural con desigual distribución del ingreso, con un perfil de la demanda diversificado y restringido y con una estructura productiva que reproduce la desigualdad. Es decir, una política social llamada a convertirse en una instancia para el desarrollo integral y sostenible del ser humano, a fin de que éste pueda alcanzar por sí mismo "las bondades esperadas de los nuevos modelos económicos". Una política que por acción u omisión, atribuirá a las generaciones nuevas y presentes el único recurso real con que la región y el Tercer Mundo cuentan para llegar a un futuro mejor.

La reforma social en México

Frente a esta abierta polémica y a la zaga de lo que pueda significar irrumpir en el desarrollo integral del país, la administración de Ernesto Zedillo ha decidido regresivamente para México, continuar aplicando el modelo de desarrollo impuesto en los ochenta. En él, lo social queda subordinado a la ideología del crecimiento económico excluyente, orientada según los mecanismos del mercado, pero ahora en una versión de *autonomización* de lo social respecto a lo económico. Es decir, en la que el desarrollo social, como "voluntad política del gobierno", representa una "opción preferencial por los más pobres" según una racionalidad instrumental-residual, de tipo remedial, subordinada a la liberalización económica y a la competencia internacional desigual.

El ajuste estructural y la continuidad con el modelo de desarrollo neoliberal han puesto en entredicho la dinámica del sistema de protección social mexicano al establecer límites sobre sus objetivos y funcionamiento, buscando entonces adecuar las instituciones públicas del bienestar social a un ordenamiento de economía de mercado.

En este sentido ha jugado la imposición de medidas macroeconómicas como la presión ejercida en favor de la extensión de los espacios productivos del capital privado, la eliminación de los obstáculos al libre movimiento de los factores productivos, los condicionamientos del gasto público sobre los procesos de crecimiento y acumulación económica y, finalmente, las exigencias de flexibilización del trabajo y los cambios en la estructura dinámica

de la antigua relación salarial fordista que incluye la transformación de la organización productiva, la del mercado de trabajo, la de la formación de los salarios, la calificación y la de la cobertura social.

Estas políticas que orientan el desarrollo económico según criterios de alta productividad y de mayores niveles de competitividad en un economía abierta, obligan a establecer una nueva consonancia entre el Estado y el sector productivo en la generación y distribución del bienestar social. Para la élite en el poder, ésta debe ser una relación de "eficiencia" que permita al país mejor concurrir, vía precios, en el mercado de la competencia económica globalizada. Y, debe pasar por la corrección de la distribución primaria de los ingresos, y por la adopción de un modelo de desarrollo social en el que la "equidad" se identifique con la reasignación de los recursos públicos.

Es decir, un modelo social que obligue necesariamente a la reestructuración de las vigentes instituciones públicas del bienestar por "ineficientes": presencia en ellas de recursos mal utilizados; excesiva burocratización; personal no calificado; inadecuada estructura institucional; escasa capacidad de administración; politización de la gestión y onerosos contratos colectivos de trabajo.

El paso a su eficientización supone asumir una racionalidad que mejore, en cantidad y calidad, los servicios sociales otorgados por unidad de costo (lógica costo-beneficio) y, el focalizar el gasto social, en los estratos de población más indigentes, sólo como compensación transitoria. Lo que implica avanzar en un *modelo de desarrollo social dual*. Por un lado, dirigido a ofrecer servicios sociales a través de formas individuales y privadas, donde cada quien elegirá el servicio que quiera y pagará por él. Y, por otro, un sistema público de asistencia social orientado a cubrir temporalmente las necesidades mínimas de aquéllos que no pueden incorporarse o son excluidos del proceso del ajuste estructural.

La ley del IMSS, ¿"reestructuración institucional" o desmantelamiento social?

La ley del IMSS que entrará en vigor a partir de enero de 1997, constituye la mejor traducción a la realidad mexicana de este modelo de desarrollo social dual, flexibilizando las rigideces del modelo de seguridad social vigente que, según el parecer de los técnicos de la Secretaría de Hacienda, por sus altos costos, actúan como freno al crecimiento (o a la generación del ahorro interno y del empleo).

La estrategia escogida en dicho objetivo ha sido el impulso de una *reforma financiera* del Instituto sustentada en la *individualización de los fondos colectivos de pensiones* y en su *administración* por parte de *instituciones financieras privadas*, así como, una *tendencia mercantilizadora y estratificadora de los servicios médicos*.⁴ Y su operacionalización se ha dado a través de la desre-

gularización de las aportaciones tripartitas, de la gestión y administración pública de los recursos, del universo de beneficiarios y de los principios de solidaridad y redistribución social.

Con la nueva ley de IMSS, los principios de solidaridad, integralidad, redistribución y tendencia a la universalidad, propios de la concepción posrevolucionaria de la seguridad social se transforman, desnaturalizándose. Los fundamentos de su reconceptualización se harán ahora acordes a las premisas de estabilización económica, de reducción del gasto social y en general, por la adecuación del sistema de provisión social a las necesidades del mercado.

Principio de solidaridad

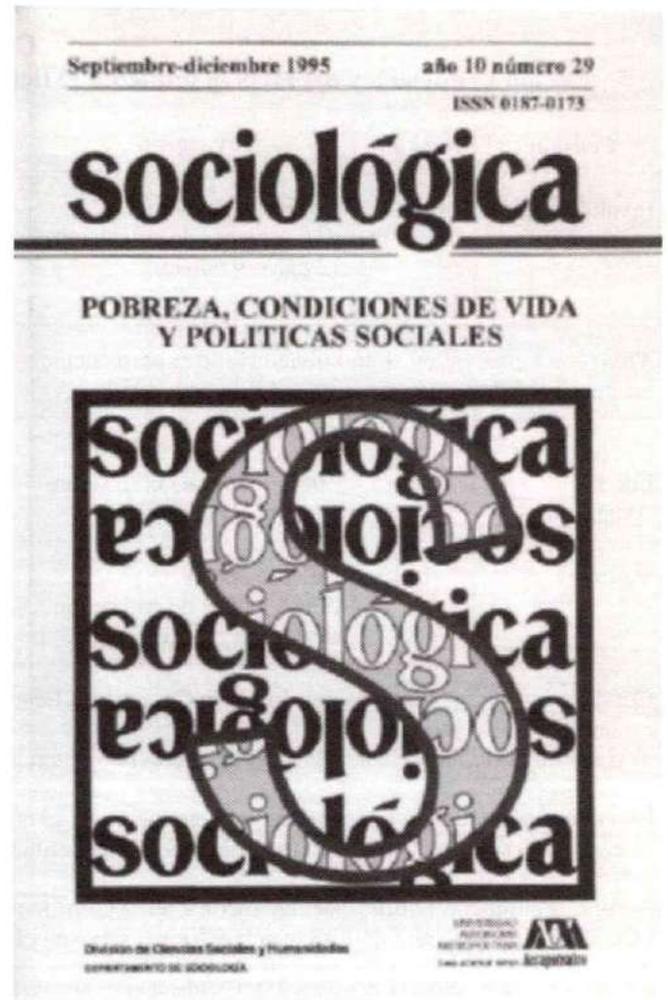
En la ley vigente, el funcionamiento del IMSS se acuerda por una estructura de *fondos colectivos*⁵ de reparto solidario cubriendo las obligaciones con las aportaciones de todos los cotizantes en activo y de acuerdo con el cual los que tienen mayores ingresos proveen recursos para dar seguridad económica a aquellos que no los tienen, pagando estos últimos cuando tienen entradas y recibiendo beneficios garantizados cuando los pierden: principio de solidaridad.⁶

Este principio ha constituido el fundamento de la redistribución de los beneficios de la seguridad social. Por un lado, entre los que más y menos ganan, pudiendo acceder todos por igual a los mismos beneficios en oportunidad y calidad. Y por otro, de forma intergeneracional, donde los beneficios se reparten entre iguales en tiempos diferentes, ya que todos han sido contribuyentes.

Con la nueva ley esta situación cambia. En el caso de las pensiones se *individualizan* los fondos colectivos, haciendo *equivalente* el tipo y grado de los beneficios de cada individuo con la cantidad aportada por cada uno de ellos a su "cuenta individual" a lo largo de su vida activa, más la rentabilidad financiera de ésta, menos los gastos administrativos que implique su manejo. Este último ya no lo realizará el IMSS sino una Administradora de Fondos para el Retiro (Afore) que se encargará de su gestión financiera hasta la etapa de su disfrute, donde o bien una Afore o bien una Aseguradora privada serán quienes lo realicen.

La sustitución de la responsabilidad pública del manejo de las pensiones del IMSS por mecanismos que son propios del mercado, acompañándose de la individualización y capitalización de éstos, es lo que caracteriza la *privatización* de estos fondos sociales.

Además se ha creado la figura de la "pensión garantizada" como respuesta a la situación de abierta incertidumbre sobre los montos que se obtendrán de pensiones, dado el desconocimiento fijo de las tasas de rentabilidad financiera y de los gastos de administración de cada una de las transacciones implicadas, así como por las condiciones regresivas en sus tiempos de acceso (véase Cuadro 1). La pensión



garantizada será erogada por el Estado, a través del erario público, y equivaldrá a un salario mínimo general del DF indizado al Índice Nacional de Precios al Consumidor. Su objetivo es el de otorgar este monto monetario a los trabajadores que han cotizado durante toda su vida activa pero que son pobres.

Es claro entonces el abandono del principio de solidaridad social y de redistribución en la determinación de las pensiones y de la actitud asistencialista por parte del Estado frente a los más vulnerables como compensación a la privatización de los fondos sociales.

En el seguro de Enfermedad y Maternidad, este proceso es también claro, además de tender a un bienestar de dos velocidades. Mientras que por un lado se incrementan significativamente las aportaciones del Estado, asegurando sólo un mínimo de beneficios en salud a los sectores más débiles financieramente (los de hasta tres salarios mínimos y los pensionados), por otro, tienden a comprimirse las correspondientes en especie (servicios médicos) de los trabajadores y patrones (a partir de los tres salarios mínimos).⁷ Ello propicia que los últimos contraten a través de los "convenios de reversión de cuotas" (sujetos a la discrecionalidad del Consejo Técnico) seguros médicos privados, transfiriendo los recursos correspondientes de este sector.

Cuadro 1				
Con la nueva ley del IMSS se aumenta el tiempo para que uno pueda tener derecho a pensión				
<i>Pensión</i>	<i>Artículo</i>	<i>Ley vigente</i>	<i>Artículo</i>	<i>Ley que entrará en vigencia el 1º de enero de 1997</i>
Invalidez (por enfermedad)	131	Se necesitaban 150 semanas de cotización (2 años, 9 meses)	122	Se necesitarán 250 semanas de cotización (4 años, 7 meses) o 150 semanas de cotización (solo si tienes el 75% o más de invalidez)
<i>Nota: con la nueva ley si uno tiene invalidez permanente y no reúne las semanas de cotización podrá retirar todo su dinero de las pensiones de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, cancelándose la relación de aseguramiento (artículo 122)</i>				
Cesantía en Edad Avanzada	143 y 145	Se necesitaban 500 semanas de cotización (9 años, 3 meses)	154	Se necesitan 1 250 semanas de cotización (23 años)
Vejez	138 y 139	Se necesitaban 500 semanas de cotización (9 años, 3 meses)	162	Se necesitarán 1 250 semanas de cotización (23 años)
Condiciones para obtener las pensiones de Cesantía en Edad Avanzada y de Vejez:				
a) si se cotizaron 750 semanas (13 años 9 meses) no se tendrá derecho a estas pensiones, sólo se gozará de atención médica				
b) si se cotizaron más de 13 años 9 meses, pero menos de 23 años se podrá continuar cotizando hasta alcanzar los 23 años. O bien, se podrá retirar todo el dinero en una sola exhibición perdiendo el derecho a la atención médica				
<i>Nota: Las ausencias por incapacidad médica no se consideran como periodos cotizados en el tiempo de espera para acceder a la pensión de Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, salvo en el caso de pensión garantizada (artículo 31)</i>				

Fuente: Cuadro elaborado con base en datos de la Coordinadora de Mujeres en Defensa de la Seguridad Social, marzo 1996.

Se desfinancia así a este seguro, al tiempo que también se hará con la reducción del 33% de las cuotas obrero-patronales.⁸

Se advierte entonces una clara intención de impulsar una política que dualiza y estratifica el acceso a la salud, ampliando la opción privada en los servicios médicos del Instituto y que consistiría en hacer depender del monto de las cotizaciones el tipo de beneficios de los asegurados. Una cuota uniforme (como la de hasta tres salarios mínimos) daría acceso a un paquete básico de servicios del IMSS y, una cuota adicional a ésta garantizaría el acceso a un tipo más amplio y costoso de beneficios.⁹ Lo que se traducirá en la mercantilización de los servicios médicos y en una política de salud a dos velocidades.

No sólo se termina con el principio solidario de pago por ingreso y beneficio por necesidad, de claras implicaciones redistributivas, sino que se propicia abiertamente la consolidación de una mayor desigualdad social. Se desnaturaliza la garantía del derecho social a la salud integral por parte de las instituciones públicas, se desfinancia a estas últimas, y se provoca una tendencial apertura al sector privado para ofertar planes más variados y más caros de salud. Es decir, el desmantelamiento de las instituciones públicas de bienestar social.

Los principios de la seguridad social estarán determinados por los contenidos de los paquetes de prestaciones, que dependen de la disponibilidad de pago de los contribuyentes, y por la reconfiguración orgánica y funcional de los procesos de producción y prestación de servicios: el *individualismo* y lo *privado*, sustituyendo el principio de solidaridad social con el de "subsidiaridad", en tanto mecanismo por el que los contribuyentes (o fiscalidad) aportarán indirectamente al sostenimiento de los mínimos de salud de los más débiles.

El abandono del principio de solidaridad social, identificado como "paternalismo de Estado", da lugar a una concepción de bienestar social nueva. En ella, el acceso a los beneficios de la seguridad social se convierte en *responsabilidad* de cada *individuo*, o en un asunto privado, apareciendo este deber como un producto de la acción responsable y mutuamente compartida de los *individuos* y del *Estado*. De los individuos, con su esfuerzo y oportunidad para alcanzar un mayor nivel de vida según los mecanismos del mercado, y del Estado por garantizar un mínimo de bienestar a los más desprotegidos.

Todo ello supone no sólo la desnaturalización del principio de solidaridad, sino, incluso, la desreglamenta-

ción de la juridicidad según la cual la seguridad social es un derecho social constitucional de responsabilidad pública.

Universalidad

En cuanto a la tendencia universalizadora de la seguridad social, existe también un cambio. De ser comprendida como un *derecho ciudadano* a la obtención de diversos *beneficios* sociales, aunque gradual, ahora se le entenderá como una *protección individual* o (*personas protegidas*) obtenida a través del pago de *servicios* en el plano nacional. Tal es el caso de la propuesta del seguro de salud para la familia cuyo acceso es mediado por la capacidad de destinar el 22.4% de un salario mínimo a su pago.

De esta manera se justifica una supuesta ampliación de la cobertura de los sistemas de protección social, acreditando una "solidaridad ética", vía la cual se involucra a todos los integrantes de la comunidad *con capacidad* económica en torno a los fines de la seguridad social, aunque sólo se incluya la compra de servicios de salud. La universalización se convierte en sinónimo de acceso a un paquete de servicios médicos que ofrece el IMSS mediando una aportación.

Una reversión importante a la universalización gradual de la seguridad social vigente es también la que se constata con los cambios de adscripción de los trabajadores del "régimen obligatorio" al de "incorporación voluntaria al régimen obligatorio" con significativas pérdidas en prestaciones y mutaciones a sus formas de cotización y esquemas de financiamiento (véanse Cuadros 2 y 3).

La universalización deja de ser un objetivo de ampliación del bienestar social integral, en cumplimiento de los derechos sociales para convertirse en un asunto de compra-venta de servicios segmentados.

Integralidad

El principio de integralidad comprenderá dos interpretaciones. 1) O bien, como suficiencia en el nivel y calidad de la protección de acuerdo con las *necesidades protegibles*, o de acuerdo con los programas de *estratificación*. 2) O en tanto protección, lo más completamente posible, capaz de cubrir todas las contingencias y situaciones de necesidad que afecten el bienestar individual, familiar y social, siempre en función de la capacidad económica del asegurado, pero nunca gene-

Cuadro 2
Pérdida de prestaciones de los sectores que con la nueva ley pasan al "régimen de incorporación voluntaria al régimen obligatorio"

Artículo 13 incorporación voluntaria al régimen obligatorio	Riesgos de Trabajo		Enfermedad y Maternidad		Invalidez	Vida	Retiro	Censantía en edad avanzada (60 años)	Vejez (65 años)	Guarderías y prestaciones sociales
	Especie	Dinero	Especie	Dinero						
I. Trabajadores en industrias familiares y los independientes como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados			▲		▲	▲	▲		▲	
II. Los trabajadores domésticos	▲		▲		▲	▲	▲	▲	▲	
III. Ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios	▲				▲	▲	▲		▲	
IV. Los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio	▲	▲	▲		▲	▲	▲		▲	
V. Los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación entidades federativas y municipios	▲	▲	▲		▲	▲	▲	▲	▲	

Fuente: Cuadro elaborado con base en datos de la Coordinadora de Mujeres en Defensa de la Seguridad Social, 1995.

▲ Prestaciones que se pierden.

Cuadro 3
Tipo de régimen

	A. Obligatorio		B. Voluntario	C. Solidaridad Social
		Al Incorporación voluntaria al régimen obligatorio		
Sectores	Personas que se encuentren vinculadas a otras por relación de trabajo. Incluye a los asalariados eventuales y permanentes del campo (el <i>Reglamento de Afiliación</i> se conocerá en abril de 1997)	Trabajadores en industrias familiares y los independientes; trabajadores domésticos; ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios; patrones personas físicas; trabajadores al servicio de las administraciones públicas en la Federación, entidades federativas y municipios	Individuos o familias no incluidos en A, Al ni C, comprende a los que laboren en el extranjero	Indígenas, campesinos temporales de zona de alta marginalidad y todas aquellas familias campesinas cuya condición económica se ubique en extrema pobreza
Prestaciones	I. Riesgos de Trabajo II. Enfermedad y Maternidad III. Invalidez y Vida IV. Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez V. Guarderías y Prestaciones sociales	Comprende para cada grupo parte de las prestaciones, ninguno tiene: prestaciones en dinero del seguro de Enfermedad y Maternidad, ni el seguro de Guarderías y prestaciones Sociales. Todos tienen: Prestaciones en Especie del Seguro de Enfermedad y Maternidad, el seguro de invalidez y Vida y el Ramo de Retiro. (véase Cuadro 2)	Atención médica del seguro de Enfermedad y Maternidad	Servicio de Solidaridad Social
Forma de pago	Mensualidad vencida	Anualidad adelantada		
Contribuyen al financiamiento	Patrón, Trabajador y Estado	Asegurado y Estado. No procederá el aseguramiento, cuando comprometa el financiamiento del "Régimen Obligatorio"	El individuo(s) y el Estado, excepto los trabajadores que laboran en el extranjero los cuales exhiban todo el pago	Los beneficiarios (aportan en efectivo o con trabajo) y la Federación. El IMSS dará apoyo sin perjudicar al Régimen Obligatorio

Fuente: Cuadro elaborado con base en datos de la Coordinadora de Mujeres en Defensa de la Seguridad Social, 1995.

realizable a todos los contribuyentes de la Seguridad Social.

Finalmente, el principio de redistribución será entendido como satisfacción de necesidades básicas de consumo de los sectores de más bajos ingresos, a través del erario público, contribuyendo así a afianzar el bienestar social general. Es decir, donde el Estado interviene financiando la *demand*a de los servicios de seguridad social mientras que anteriormente lo hacía con la *oferta*.

Despolitización de la seguridad social

Podemos decir que este cambio conceptual en los principios de la Seguridad Social pasa por la despolitización del sistema de Seguridad Social o de su función pública. La despolitización de la función pública del IMSS se concreta disminuyendo el tamaño y atributos administrativos del Instituto. Esta compresión no va dirigida a su adelgazamiento por exceso de personal, de trámites o de erogaciones, sino a *reducir su capacidad de actuación para esta-*

blecer condiciones indispensables en el ejercicio de los derechos individuales y sociales.

En contra sentido, se atribuye al Poder Ejecutivo la responsabilidad de la supervisión y coordinación del sistema, así como incluso, el manejo de sus fondos. El Instituto pierde atributos y funciones de seguridad social, bien imputándose éstos al Ejecutivo Federal o al Estado, a la vez que se concretiza su función como un organismo fiscal autónomo.¹⁰ De esta forma se excluye de la administración de la institución tanto a los grupos de trabajadores organizados como a los empleados (confederaciones obreras).

Por otro lado, se conmina a la fragmentación social y a la eliminación de las organizaciones que podrían articular sus intereses como derechohabientes. El Ejecutivo será quien establezca relaciones pero ahora con personas (sujetos individuales) no con organizaciones. Se trata, pues, de una individualización.¹¹

Los resultados de esta intención despolitizadora tienden a *legitimar al Estado como administrador directo del sistema antiguo y al sector privado como administrador directo del nuevo, mientras a la sociedad se le atomiza.*

El Estado se incorpora a la gestión del bienestar social de manera distinta, ya no defenderá ni garantizará los derechos sociales sino que regulará el bienestar de acuerdo con arreglos entre las capacidades económicas de los individuos y los costos de los servicios. La reorientación de sus subsidios estará dirigida a ampliar la recaudación de las primas impositivas para subsidiar a los más vulnerables del mercado. Ahora el destinatario de las acciones de Estado es este sector, con quien privilegia sus relaciones político-sociales, en menoscabo de las sostenidas con otros intereses sociales y sus instituciones.

Consolidación de la desigualdad

Lejos de avanzar en una redefinición más global y equitativa de cómo producir, acceder y usufructuar el bienestar social, la nueva Ley del IMSS a lo que ha llevado es a la confección de un sistema dual que conlleva la profundización y agudización de las condiciones de desigualdad y de marginalidad. El único tipo de redistribución que se produce al interior del gasto público social es en favor de los más pobres y en perjuicio de los trabajadores, que han sido acusados por su capacidad de orientar la asignación del gasto social en beneficio propio.

Los perdedores de este modelo son los intereses generales de la sociedad y los derechos sociales, mismos que constitucionalmente están consagrados y que han sido un factor de estabilidad política, de equidad social y de desarrollo económico.

Existe, sin embargo, un sector que no ha visto alterada su situación con esta propuesta; los privilegiados de la concentración del ingreso que han tendido a satisfacer su

demanda de alta calidad siempre de manera privada, nacional o extranjera. La meta de equidad debería pasar por hacerlos contribuir a la creación de un sistema homogéneo.

Esta inédita distribución de derechos, obligaciones y recursos, que tiende a generalizarse al resto de las instituciones de seguridad social a nivel federal y estatal, principalmente al ISSSTE, procurará originales relaciones de poder "despolitizadas" y una diferente estratificación social; bases de la reforma del Estado en ciernes, perfilándose en torno a ellas los fundamentos del Pacto Social y del proyecto de Nación, cada vez más excluyentes, que se pretenden para México.

De ciudadanos a usuarios

Con este modelo de provisión social dual no sólo se transforma el universo de sus beneficiarios (*status* preferencial de los más pobres) si no que también son objeto de una mutación jurídica importante. De ciudadanos con derechos sociales y políticos, definidos así constitucionalmente, se les sustituye por *usuarios* que demandan la satisfacción individual, o personalizada, de sus necesidades concretas ante las instituciones de seguridad social, soslayando con ello un debate colectivo sobre la pertinencia, legitimidad y efectividad de dichas organizaciones y de sus reformas.

La fácil aceptación y escasa discusión de este hecho forma parte del deterioro relativo de la legitimación de los mecanismos políticos para articular las demandas sociales y económicas en un contexto de institucionalidad pública fuertemente corporativizado. Y tiende a legitimarse con el favor de un escenario confuso de contradicción ideológica entre la percepción de la provisión social pública y las necesidades privadas; entre la definición de las necesidades por el Estado y las necesidades individuales y entre la centralización de la producción del bienestar social y los procesos de descentralización y de diferenciación.

La reforma social mexicana no escapa entonces a un doble proceso de reestructuración institucional (desmantelamiento) y de reorientación ideológica, poniendo en la mesa de la discusión de nuevo el debate teórico-ideológico sobre las funciones del Estado y de sus límites con la sociedad y con el mercado.

Reforma social y democracia

De acuerdo con el nuevo modelo de desarrollo social que hemos referido, y con los contenidos de la nueva ley del IMSS podemos constatar que el proceso de producción y de distribución del bienestar mexicano pasa por una *alteración radical*, y no así por sólo sufrir una adaptación pragmática a la expansión y auge del mercado y a un consumo por diferenciación simbólica según nuevas necesidades de calidad. Hablamos del *desmantelamiento*

del bienestar social como espacio de igualdad, estructurado en torno de ciudadanos con derechos sociales, a pesar de sus limitadas cobertura e intensidad protectora. Y nos referimos a su abierta sustitución por mecanismos de mercado de un sector claramente lucrativo y no a simples nuevos tipos de bienes, servicios y formas de gestión y de producción del bienestar de tipo mercantil-privado.

Esta alteración ha sido instrumentada subestimando que las instituciones públicas tengan que ver con un proceso de integración social de las redes primarias de socialización, sobre las que se estructura la sociedad de manera no corporativa. A la vez que se ha menospreciado que éstas constituyan históricamente un conjunto de instituciones cruciales para paliar los efectos sociales de las crisis, también funcionales a éstas, y de fungir como instancias de integración de las quiebras sociales, aunque al tiempo, incapaces de detener los procesos de fragmentación social. Es decir, desvalorizándolas como instrumentos de integración nacional para garantizar la modernización social y económica, con estabilidad político-social.

Los gestores de la actual política social parecen incapaces de discernir que los costes de la seguridad social no son, ni han sido superiores a los beneficios por ella aportados. Ello nos lleva nuevamente a centrar el debate sobre la reforma social en cómo potenciar la cobertura, producción y gestión de la protección social sin renunciar al logro histórico de los derechos sociales, lo que en otros términos equivale a dar solución al problema estructural de la tensión entre libertad económica e igualdad democrática.

La objetivación de los derechos sociales ha sido consecuencia de una mezcla entre el desarrollo de los derechos políticos y de una compensación por la limitación de estos, constituyendo siempre una articulación compleja y contradictoria entre el capitalismo y la democracia.

Los retos pendientes

Un modelo de desarrollo social que busca enfrentar las mutaciones económicas y los retos del devenir con medidas de regresión social resulta inviable. La reforma social no puede limitarse únicamente a un enfoque en términos de ingreso. Hoy, en la misma región latinoamericana parece estar ampliamente cuestionada una consideración sobre la política social como recurso complementario de otras políticas orientadas hacia el ajuste económico.

Una política social que cubra el máximo de necesidades sociales insatisfechas de manera solidaria y redistributiva, resulta indispensable en una época de cambios económicos y sociales profundos que fragilizan a los individuos y a la integración social. La cohesión socio-política, hoy gravemente amenazada, ha sido mantenida históricamente gracias a la satisfacción, al menos parcial, de las demandas de los grupos subordinados. Satisfac-

ción, que por demás, ha sido lograda sin menoscabo del ingreso y riqueza de los grupos privilegiados.

El reto de una sociedad como la mexicana, estructuralmente desigual y excluyente, estriba en conciliar la protección de los más débiles, con el respeto de los derechos adquiridos y la solidaridad de los más fuertes. La prioridad debe estar centrada en mejorar los niveles de integración social, diseñando y consumando propuestas de real igualdad social. Es decir, de políticas que penetren en todos los espacios de la política pública o una política "social integral" que incorpore en una sola realidad las responsabilidades económicas y sociales, principalmente las políticas sobre la oferta productiva, los patrones de financiamiento, la inversión, los salarios, el empleo y el consumo, entre otras.

La reforma social debe entonces pensarse como parte estratégica en el conjunto de las políticas del desarrollo. No puede seguir insistiéndose en mantener a toda costa un espíritu liberal según el cual la competencia obliga a bajar los costos del trabajo al máximo, asegurándoles sólo el mínimo vital que exige el mantenimiento de sus posibilidades físicas y psíquicas.

La igualdad y la integración social son los supuestos básicos de la democracia.

Notas

¹ *Transformaciones Productivas con Equidad*, CEPAL, 1990; *Educación para todos*, WCEFA, 1990 y *Desarrollo Sustentable*, CEPAL, 1991. El debilitamiento de las políticas sociales ha sido resultado del elevado costo social provocado por la crisis actual, expresándose fundamentalmente en el agravamiento del desempleo y el subempleo, en la caída de los salarios reales, en el aumento de la pobreza y en el deterioro de los servicios sociales.

² Adolfo Gurrieri, "El Desarrollo Social en los noventa: principales opciones", en, A. Gurrieri y E. Torres-Rivas (Coords.), *Los años noventa: ¿Desarrollo con Equidad?*, Costa Rica. CEPAL, 1990.

³ Mario Torres, "Política Social: repensando el Desarrollo Esencial", en, *Investigación en política social: propuestas para una agenda futura*, Ottawa (Canadá), Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, 1993, p. 24.

⁴ Para un análisis puntual sobre estos aspectos consúltese el texto de A C Cristina Laurell "No Hay Pierde todos Pierden, Lo que usted necesita saber sobre la Nueva Ley del Seguro Social", en, *Coyuntura*, enero de 1996.

⁵ Fondos financieros, Médicos y de Prestaciones Sociales.

⁶ A C Laurell, *op. cit.*, p. 9.

⁷ La reducción tendencial de las aportaciones obrero-patronales en especie (servicios médicos) son de un 49% la de los patrones y un 0.16% la de los trabajadores lo ocurriría el 1º de julio de cada año a partir de 1998 hasta el 2007.

⁸ IMSS, *Nueva Ley del Seguro Social. El Seguro se fortalece para ser más seguro*. México, 1996, p. 7.

⁹ A C Laurell, *op. cit.*

¹⁰ Artículos 13, 14 y 47 entre otros, y 2º, respectivamente de la ley de IMSS, *Ley del IMSS*, 1996.

¹¹ Artículos 12 f II, f III, y 23 y 24, *ibid.*

Nueva ley del Seguro Social: la reforma previsional de fin de siglo*

Odilia Ulloa Padilla**

Si bien es cierto que con la reforma a la ley del Seguro Social no se vendió o desincorporó el IMSS, ni éste es en sentido estricto una empresa sino un organismo que otorga prestaciones y beneficios de índole social en un marco jurídico-constitucional público y solidario, la naturaleza de los cambios introducidos, en particular al sistema de pensiones, es esencialmente privatizadora y de mercado en una dinámica gradual-selectiva.

Sobre la naturaleza y objetivos de la reforma

La nueva ley del Seguro Social y su complemento la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro —esta última de naturaleza financiera que regulará a las Afores, Siefores y compañías comerciales de seguros de retiro— aprobadas el 8 de diciembre de 1995 y el 19 de abril de 1996, respectivamente, cierran un capítulo más del proceso de privatizaciones o de *transferencia de la propiedad*¹ en México y de la llamada *reforma económica del Estado*. En los hechos, esta reforma se inició con la venta y liquidación de activos públicos y con el impulso de un fuerte activismo estatal que ha promovido y financiado con recursos fiscales la estrategia de cambio estructural, llevada al cabo por los gobiernos de los últimos tres sexenios a través de la aplicación doctrinaria de las políticas de ajuste y estabilización del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. La privatización y la desregulación económicas y el reordenamiento del gasto público social y económico han estado en el centro de dichas políticas.

En la estrategia de *cambio estructural* de la economía mexicana siguen imperando dos grandes objetivos insti-

tucionales: por un lado, mantener el nivel de financiamiento interno y externo que garantice la capacidad de pago del servicio y el principal de la deuda externa, y, por otro, la continuidad y profundización de los procesos de *transferencia de la propiedad*. Las políticas fiscales y monetarias de ajuste estructural neoliberal promovidas en los últimos quince años han sido orientadas a la consecución de tales fines. Sin embargo, el primer objetivo constituye la principal restricción del crecimiento económico y el segundo no ha desatado la dinámica esperada de crecimiento de la productividad, la competitividad y la eficiencia del sector privado de la economía. Por el contrario, dicho proceso de ajuste ha provocado una creciente extranjerización y desindustrialización de la planta productiva nacional y el aumento del diferencial de productividad entre la gran empresa nacional y extranjera y la micro, pequeña y mediana industria.

En este marco, el carácter “modernizador” de la *reforma económica del Estado*, misma que se encuentra subsumida en la estrategia de cambio estructural, ha implicado la enajenación de activos públicos —en muchos de los casos, estratégicos para el desarrollo nacional— y la transferencia de responsabilidades constitucionales del Estado en materia económica y social a agentes privados de la economía. El proceso de *transferencia de la propiedad* iniciado en nuestro país en 1982 ha transferido a la empresa privada nacional y extranjera de manera crecien-

* Agradezco los comentarios y apoyo en la realización del presente trabajo a Carlos López Ángel.

** Asesora parlamentaria, economista e investigadora.

te la propiedad estatal o del sector público de recursos económicos estratégicos, vitales para cualquier economía inmersa en dinámicas de restructuración productiva y para el impulso de estrategias de crecimiento económico competitivo, sustentable y menos dependiente.

Hasta ahora la transferencia de la propiedad estatal se ha circunscrito en el terreno de la actividad económica productiva, financiera y de servicios mediante la venta, liquidación, fusión o extinción de activos estatales en sectores estratégicos y no estratégicos—según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos— relativos a infraestructura básica y/o pesada para la producción y de servicios. Las cifras del ajuste o de la privatización son ilustrativas: al cierre de 1995 el sector público cuenta con 204 empresas—de las cuales 99 son de participación estatal mayoritaria— de las 1,125 que había en 1982 y que abarcaban ramas de la producción de bienes de capital, intermedios y materias primas e infraestructura básica de servicios y comercialización. En 1995 se establecieron las bases para la participación de la iniciativa privada en las áreas de ferrocarriles, puertos y aeropuertos, telecomunicaciones, transportación, distribución de gas² y petroquímica secundaria—este último caso, sujeto a debate en la actualidad porque se ha demostrado que corresponde en realidad al sector de la petroquímica básica—. En este año también, con la aprobación de la nueva ley del Seguro Social, se establecieron las bases para la apertura del sector privado nacional y extranjero en áreas y servicios administrados y otorgados de manera exclusiva e ininterrumpida por el Instituto Mexicano del Seguro Social desde hace 53 años, durante los cuales se ha mantenido como uno de los instrumentos esenciales de política social y como mecanismo compensatorio redistributivo atenuando en algún grado las profundas inequidades de la distribución del ingreso en nuestro país. Con ello el proceso de transferencia de la propiedad estatal ha pasado desde la esfera económica a la esfera social.

Con la reforma a la ley del Seguro Social en particular y, en general, al régimen de seguridad social mexicano, nos encontramos ante la exacerbación de la política de privatizaciones en México en tanto que ha sido objeto de esas reformas una institución pública de carácter social, cuyos fines redistributivos y de bienestar integral colectivo e

individual entre su población afiliada se distancian de los fines de lucro y ganancia que conlleva la acción de la iniciativa privada y del juego competitivo del mercado.

Si bien es cierto que con la reforma a la ley del Seguro Social no se vendió o desincorporó el IMSS, ni éste es en sentido estricto una empresa sino un organismo que otorga prestaciones y beneficios de índole social en un marco jurídico-constitucional público y solidario, la naturaleza de los cambios introducidos, en particular al sistema de pensiones, es esencialmente privatizadora y de mercado en una dinámica gradual-selectiva. Es en esta lógica en la que han quedado subsumidos tres de los cinco seguros que contempla la ley recientemente aprobada: Riesgos de Trabajo (RT), Invalidez y Vida (IV) y Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV). Los dos últimos seguros sustituyen al seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (IVCM) de la ley vigente. En correspondencia a la orientación privada y de mercado que se le ha imprimido a los seguros de RT, IV y de RCV, la restructuración del seguro de IVCM y de los cuatro seguros restantes atiende al diseño y puesta en práctica de un nuevo *sistema de pensiones privado, de capitalización individual y de aportes definidos*³ que sustituye al actual *sistema de pensiones público, de reparto intergeneracional y beneficios definidos*, vigente en nuestro país desde 1944.

En tal sentido y con base en el nuevo régimen privado de pensiones, el objetivo central de la reforma del sistema de seguridad social mexicano fue, en primer lugar, la privatización directa e indirecta de los fondos de pensiones de los trabajadores afiliados al IMSS y su transferencia a los mercados financieros mediante las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores), las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (Siefores)—entidades que se constituyen en nuevos intermediarios financieros dentro del sistema financiero mexicano— y de las compañías comerciales de seguros (CCS);⁴ y, en segundo lugar, el establecimiento de un régimen privado de compra-venta de la prestación, es decir, de la pensión.

En el primer caso, la prima tripartita de 4.5% de los ramos de Cesantía en Edad Avanzada y Vejez⁵ del nuevo seguro de RCV se canalizará de manera directa al sistema de Afores-Siefores (sin considerar hasta aquí otras partidas) para su administración e inversión privadas en el mercado financiero. De manera indirecta, a este sistema también fluirá una proporción de recursos de los seguros de IV y RT, pues aun cuando estos serán administrados por el IMSS, las pensiones que cubren los riesgos previstos en ambos seguros serán comprados a las compañías comerciales de seguros. En el segundo caso, y tomando en cuenta esta vía indirecta de la privatización, el derecho de los trabajadores, y en su caso el de sus beneficiarios, a una pensión por cualquiera de las circunstancias previstas en los seguros de RT, IV y de RCV, se mercantiliza: el contrato privado se establece entre el asegurado y la compañía de seguros que aquél en teoría elija, y por su parte, la

Recuadro 1
Nueva Ley del Seguro Social,
seguros que comprende

Artículo 11

1. Riesgos de Trabajo
2. Enfermedades y Maternidad
3. Invalidez y Vida
4. Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez
5. Guarderías y Prestaciones Sociales

Fuente: Ley del Seguro Social vigente a partir del 1° de enero de 1997.

Recuadro 2 Seguro de Enfermedades y Maternidad

Artículo 106

Las prestaciones en especie del seguro de Enfermedades y Maternidad se financiará de la siguiente forma:

I. Por cada asegurado se pagará mensualmente una cuota diaria patronal equivalente al 13.9% de un salario mínimo general diario para el Distrito Federal.

II. Para los asegurados cuyo salario base de cotización sea mayor a tres veces el salario mínimo general diario para el Distrito Federal; se cubrirá además de la cuota establecida en la fracción anterior, una cuota adicional patronal equivalente al 6% y otra adicional obrera de 2 por ciento.

Régimen financiero

Artículo 107

Las prestaciones en dinero del seguro de Enfermedades y Maternidad se financiarán con una cuota del 1% sobre el salario base de cotización, que se pagará en la forma siguiente:

Patrones	75%
Trabajadores	25%
Gobierno Federal	5%

Fuente: Ley del Seguro Social vigente a partir del 1º de enero de 1997.

compañía de seguros, tomando en cuenta el comportamiento del mercado de seguros para el retiro, fijará el precio de la prima de los nuevos seguros de renta vitalicia, de sobrevivencia y temporales que se establecen en la ley del IMSS reformada. Estos seguros aparecen como nuevos productos o mercancías en el mercado de bienes y servicios, en tanto el nivel de bienestar de los trabajadores y de sus beneficiarios después de veinticinco años de cotizaciones estará regido por el principio mercantil de equivalencia costo-beneficio.

El diseño de este régimen privado de pensiones requirió además de la restructuración del seguro de IVCM, la de los seguros de Enfermedades y Maternidad (EM) y de Guarderías. Su restructuración, sobre todo la del seguro de EM, atendió a criterios estrictamente financieros más que a los de aumento de la calidad y calidez de las prestaciones médicas, en dinero y de servicio social-educativo que otorgan. Esto, en virtud de que, por un lado, el seguro de EM ha sido financiado históricamente con fondos excedentes del seguro de IVCM, subsidiando desde sus gastos de operación hasta los de infraestructura médica hospitalaria, y con transferencias de recursos del seguro de Guarderías. Con la reforma se prevé que cada seguro sea autofinanciable, pero en esencia, como hemos apuntado, el objetivo fue liberar los recursos por cuotas de pensiones, en particular los de los ramos de Cesantía en Edad Avanzada y Vejez del seguro de IVCM –restructurado en los nuevos seguros de IV y RCV–, para canalizarlos al circuito financiero.

Lo anterior no implicaba otra cosa que el desfinanciamiento automático del seguro de EM en una proporción

igual a las transferencias recibidas desde el seguro de IVCM, desfinanciamiento que se agravaría dado su déficit operacional. De ahí que la reordenación financiera del seguro de Enfermedades y Maternidad se basó principalmente en un incremento de la aportación del Estado a la cuota tripartita en casi siete veces su participación actual, al pasar de una contribución bruta de 5% entre 1986-1996 a aproximadamente 33% en 1997. Este aumento permitirá en 1997, una desgravación para patrones y trabajadores: para los empleadores la contribución bruta a este seguro pasará de 70% a un poco más de 50% y para los trabajadores de 25% a 17% (véanse Cuadros 4 y 5). Lo anterior descansa en un cambio en la composición de la cuota tripartita, que se financiará de la siguiente manera:

I. Por cada asegurado se pagará mensualmente una cuota diaria patronal equivalente al 13.9% de un salario mínimo general diario para el Distrito Federal; esto es, 84 pesos a precios de 1996.

II. Para los asegurados cuyo salario base de cotización sea mayor a tres veces el salario mínimo general diario para el Distrito Federal; se cubrirá además de la cuota establecida anteriormente, una cuota adicional patronal equivalente al 6% y otra adicional obrera del 2%, de la cantidad que resulte de la diferencia entre el salario base de cotización y tres veces el salario mínimo citado, y

III. El Gobierno Federal cubrirá mensualmente una cuota diaria por cada asegurado, equivalente a 13.9% de un salario general para el Distrito Federal (84 pesos a precios de 1996), que se ajustará trimestralmente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (artículo 106, nueva ley del Seguro Social).

Cuadro 1
IMSS, aportaciones obrero-patronales para las prestaciones en especie del Seguro de Enfermedades y Maternidad, 1997-2007

Año	Cuota fija patronal (% de 1 SMGDF)	Aportaciones Obrero-patronales sobre el excedente a 3 smgd/a (%)
1997	13.90	8.00
1998	14.55	7.35
1999	15.20	6.70
2000	15.85	6.05
2001	16.50	5.40
2002	17.15	4.75
2003	17.80	7.10
2004	18.45	3.45
2005	19.10	2.80
2006	19.75	2.15
2007	20.40	1.50

Fuente: IMSS. Aportaciones al debate, *La Seguridad, Social ante el futuro al 75%* correspondiente al patrón y el resto al trabajador.

Recuadro 3 Seguro de Guarderías y Prestaciones Sociales

Artículos 201 y 205

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 en la primera infancia.

Las madres aseguradas o los viudos o divorciados que conserven la custodia de sus hijos, mientras no contraigan nuevamente matrimonio o se unan en concubinato, tendrán derecho a los servicios de guardería durante las horas de su jornada de trabajo.

Artículos 208 y 209

Las Prestaciones Sociales comprenden:

I. Prestaciones sociales institucionales.

II. Prestaciones de solidaridad social.

Las prestaciones sociales institucionales tienen como finalidad fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población.

El Instituto proporcionará atención a pensionados y jubilados mediante servicios y programas de prestaciones sociales que fortalezcan la medicina preventiva y el autocuidado de la salud; mejoren su economía e integridad familiar. Para ello, fortalecerá la coordinación y concertación con instituciones de la Administración Pública, Federal, estatal, municipal, entidades privadas y sociales, que hagan posible su acceso a preferencias, prerrogativas y servicios que contribuyan a su bienestar.

Asimismo, el Instituto establecerá y desarrollará los programas y los servicios para pensionados y jubilados en términos de la disponibilidad financiera de los recursos destinados a Prestaciones Sociales de este seguro.

Artículo 210

Las prestaciones sociales institucionales serán proporcionadas mediante programas de:

I. Promoción de la salud difundiendo los conocimientos necesarios a través de cursos directos y del uso de medios masivos de comunicación.

II. Educación higiénica, materno infantil, sanitaria y de primeros auxilios.

III. Mejoramiento de la alimentación y de la vivienda.

IV. Impulso y desarrollo de actividades culturales y deportivas y en general de todas aquellas tendientes a lograr una mejor ocupación del tiempo libre.

V. Regularización del estado civil.

VI. Cursos de adiestramiento técnico y de capacitación para el trabajo a fin de lograr la superación del nivel de ingresos de los trabajadores.

VII. Centros vacacionales y de readaptación para el trabajo.

VIII. Superación de la vida en el hogar, a través de un adecuado aprovechamiento de los recursos económicos, de mejores prácticas de convivencia, y

IX. establecimiento y administración de velatorios, así como otros servicios similares.

Artículo 214

Las prestaciones o servicios de solidaridad social comprenden acciones de salud comunitaria, asistencial médica, farmacéutica e incluso hospitalaria.

Artículo 215

El Instituto organizará, establecerá y operará unidades médicas destinadas a los servicios de solidaridad social, los que serán proporcionados exclusivamente en favor de núcleos de población que por el propio estadio de desarrollo del país, constituyan polos de profunda marginación rural, suburbana y urbana, y que el Poder Ejecutivo Federal determine como sujetos de solidaridad social.

Queda facultado el Instituto para dictar las bases e instructivos a que se sujetarán estos servicios, pero, en todo caso, se coordinará con la Secretaría de Salud y demás instituciones de salud y seguridad social.

Artículo 217

Las prestaciones de solidaridad social serán financiadas por la Federación y por los propios beneficiarios. Los beneficiados por estos servicios contribuirán con aportaciones en efectivo o con la realización de trabajos personales de beneficio para las comunidades en que habiten y que propicien que alcancen el nivel de desarrollo económico necesario para llegar a ser sujetos del régimen de aseguramiento de acuerdo a la ley.

Régimen financiero

Artículos 211-212

El monto de la prima de este ramo del seguro será del 1% sobre el salario base de cotización. Para Prestaciones Sociales solamente se podrá destinar hasta el 20% de dicho monto.

Los patrones cubrirán íntegramente la prima para el financiamiento de este seguro.

Fuente: Ley del Seguro Social vigente a partir del 1º de enero de 1997.

En las fracciones I y II (cuota fija patronal y cuota obrero-patronal, respectivamente) se prevé un proceso de transición de diez años (entre 1997 y 2007) en los porcentajes definidos inicialmente. De tal manera que la cuota fija patronal señalada en la fracción I, crece de 13.9% en 1997 a 20.40% como porcentaje de un salario mínimo general en el año 2007; mientras que la aportación obre-

ro-patronal pasa de 8.0% en 1997 a 1.5% sobre el excedente a tres salarios mínimos en el año 2007 (véase Cuadro 1) lo que lleva al final del periodo, año 2007, a la cuota patronal a un nivel cercano al actual, es decir 70% del total de la prima del seguro de Enfermedades y Maternidad (véanse Cuadros 4 y 5).

No obstante, si se considera que mediante este nuevo

régimen de financiamiento que pretende lograr el autofinanciamiento del seguro de EM al pasar de una cuota tripartita de 12.5% en 1996 a un nivel aproximado de 13.5% en 1997, en este incremento no están consideradas, por lo tanto, las erogaciones necesarias para la ampliación o crecimiento de la infraestructura médica-hospitalaria que provenían fundamentalmente de los fondos de pensiones de los trabajadores en activo. De ahí que afirmemos que la inversión de estos fondos se objetivó en beneficios sociales y con su transferencia al sistema financiero mexicano su inversión comportará ahora beneficios privados, que se atomizarán entre los nuevos inversionistas institucionales de los llamados Sistemas de Ahorro para el Retiro: Afores-Siefors, de participación nacional y extranjera, y las compañías comerciales de seguros para el retiro.

Por su parte la reestructuración del seguro de Guarderías dejó intacta la cuota patronal de 1% con la que opera, pero a este seguro se fusionó el renglón de Prestaciones Sociales. Si bien es cierto que éstas se elevan a la categoría de ramo de aseguramiento, el nuevo seguro de Guarderías y Prestaciones Sociales se financiará con la misma cuota de 1% de Guarderías, de la cual se podrá destinar hasta el 20% para Prestaciones Sociales. Con base en este mecanismo se liberan también recursos para el nuevo sistema privado de pensiones puesto que el seguro de IVCM transfería recursos al rubro de Prestaciones Sociales, que significaron solamente en 1993, 4.7% de sus ingresos;⁶ este subsidio será en adelante absorbido por el ramo de Guarderías (véanse Cuadros 4 y 5).

En conjunto, no se trata sólo de un reordenamiento financiero del sistema de seguridad social del IMSS (como se detalla en los Cuadros 4 y 5), sino de una reforma estructural (véanse Cuadros 2 y 3) en la que está implícita

una nueva concepción y práctica de la seguridad social basada en la filosofía del "esfuerzo individual", en un régimen de gestión dual público-privado y en el principio de equivalencia que define para el otorgamiento de la prestación una relación costo-beneficio. En esta reforma estructural el Estado, en una redefinición de su papel social asume los costos fiscales de la transición desde un sistema de seguridad social de gestión pública, colectivo, integral, de reparto social intergeneracional y redistributivo hacia otro sistema de gestión privada, desintegrado y antisolidario; asimismo, con recursos fiscales financiará los previsibles "fallos" del mercado. El Estado, por medio de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar), reducirá su participación a una regulación prudencial del régimen privado de pensiones, dentro del cual jugará un papel exclusivamente "compensatorio" al rescatar por medio de una pensión mínima garantizada (PMG) a aquellos trabajadores asegurados cuyo ahorro individual en veinticinco años de cotizaciones no sea suficiente para completar el pago de la prima de los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia y cuyo precio fijará en todo momento el mercado, si no es que la estructura oligopólica de compañías de seguros privadas. Sostenemos lo anterior, porque no obstante que en la nueva ley del IMSS y en la ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro se concede al Estado una participación decisiva en la vigilancia de todo el sistema Afores-Siefors y éste tendrá una conducción flexible para amoldarse a los vaivenes económicos, lo cierto es que las alianzas que se establecerán entre los grandes grupos financieros y los intereses que se crearán a su alrededor tenderán a reducir la intervención estatal.

En este escenario, la responsabilidad constitucional del Estado de garantizar en el marco de un régimen público y solidario el derecho de los trabajadores mexi-

Cuadro 2
IMSS, estructura del sistema
(ley del Seguro Social, vigente al 31 de diciembre de 1996)

<i>Seguro</i>	<i>Contribución</i>	<i>Prima (%)</i>	<i>Régimen</i>	<i>Institución</i>	<i>Gestión</i>
Enfermedades y Maternidad	Tripartita	12.5	Reparto	IMSS	Pública
IVCM	Tripartita	8.5	Reparto	IMSS	Pública
Riesgos de Trabajo	Patronal	2.5 (promedio)	Reparto	IMSS	Pública
Guaderías	Patronal	1.0	Reparto	IMSS	Pública
SAR	Patronal	2.0	Capitalización Individual	Bancos CCS	Privada
Total		26.5			

Fuente: Ley del Seguro Social, vigente al 31 de diciembre de 1996, México; abreviaturas: IVCM, seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte; SAR, Seguro de Ahorro para el Retiro; CCS, Compañías Comerciales de Seguros.

Cuadro 3
IMSS, estructura del sistema
(Ley del Seguro Social, vigente a partir del 1° de enero de 1997)

<i>Seguro</i>	<i>Contribución</i>	<i>Prima (%)</i>	<i>Prima (%) Subdivisión</i>	<i>Régimen</i>	<i>Institución</i>	<i>Gestión</i>
Enfermedades y Maternidad	Tripartita	13.5 (aproximado)		Reparto	IMSS	Pública
Invalidez y Vida	Tripartita	4.0		Reparto y recursos de la CIR	IMSS/ CCS	Pública/ Privada
Invalidez y Vida Prestaciones médicas para pensionados: RT, IV y RCV			2.5			
Retiro, Cesantía en Edad avanzada y vejez	Tripartita	8.5	1.5	Capitalización Individual CIR	Afores-Siefores y CCS	Privada
Ramo de retiro	(Patronal)		4.5			
Ramo de Cesantía y Vejez	(Tripartita)		2.0			
Cuota social	(Estado)					
Riesgos de Trabajo	Bipartita	2.5 (promedio actual)		Reparto y recursos de la CIR	IMSS/ CCS	Pública/ Privada
Guadernías y Prestaciones Sociales	Patronal	1.0		Reparto	IMSS	Pública
Total (aproximado)		29.5				

Fuente: Ley del Seguro Social, vigente a partir del 1° de enero de 1997, México. Abreviaturas: IMSS, Instituto Mexicano del Seguro Social; CIR, Cuenta Individual de Retiro; CCS, Compañías comerciales de Seguros de retiro; Afores, Administradoras de Fondos para el Retiro; Siefores, Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro; RT, Seguro de Riesgos de trabajo; IV, Seguro de Invalidez y Vida; RCV, Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.

1) El régimen de contribución de este seguro según la ley del Seguro Social es patronal, sin embargo, en virtud de que en el momento del cálculo de la pensión se toman en cuenta los recursos de la CIR del trabajador del seguro de RCV, hemos anotado esta contribución como bipartita.

canos a la seguridad social, se delega en gran medida en agentes privados. De esta suerte se pasa de una gestión pública del bienestar social a una gestión privada y de un régimen de reparto solidario a uno de capitalización individual. La diferencia esencial entre ambos regímenes radica en que en el primero no sólo se cubren las obligaciones con las cotizaciones de los trabajadores en activo —lo cual fomenta la solidaridad y responsabilidad entre una generación y otra—, sino que se busca una redistribución de los recursos desde los trabajadores de ingresos altos y medios hacia los de bajos ingresos; el segundo, en contraste, al basarse en aportes definidos que se distribuyen en cuentas de ahorro de capitalización individual, fomenta una estructura de desigualdad respecto a los beneficios recibidos y entre los propios trabajadores. Mediante el régimen de reparto los beneficios se otorgan en igualdad de condiciones, con independencia del aporte real del trabajador, en función de la necesidad y fuera de la incertidumbre del mercado; en cambio, en el sistema privado y de capitalización individual el beneficio se obtiene mediante una transacción mercantil individual y en función de su costo.

En tal sentido está diseñada la ley del IMSS aprobada en diciembre de 1995: un régimen de capitalización individual y de gestión privada para el seguro de Retiro,

Cesantía y Vejez y un régimen de reparto y de gestión dual pública-privada para los seguros de Invalidez y Vida y de Riesgos de Trabajo. En los Cuadros 2 y 3 se presenta una visión comparada de la estructura del sistema de seguridad social vigente (véase Cuadro 2) y la que entrará en vigor en 1997 (véase Cuadro 3). Como puede observarse, el carácter tripartito de la contribución se mantiene en tres de los cinco seguros: Enfermedades y Maternidad, Invalidez y Vida, y Retiro, Cesantía y Vejez. En el caso del seguro de Riesgos de Trabajo la ley señala que la contribución es responsabilidad exclusiva del patrón, sin embargo, en los hechos se trata de una contribución bipartita, puesto que en el cálculo de la pensión para la adquisición de un plan de renta vitalicia o seguro temporal, según el riesgo sufrido por el trabajador, se toman no sólo los recursos del fondo común de este seguro administrado por el IMSS sino también los recursos acumulados en la cuenta individual de retiro o de capitalización individual (CIR) del trabajador relativos al seguro de Retiro, Cesantía y Vejez. Este mecanismo de cálculo es adoptado también en el seguro de Invalidez y Vida, sin embargo, en el caso de Riesgos de Trabajo el mecanismo es anticonstitucional porque viola su naturaleza jurídica establecida en el artículo 123 fracción XIV de la Constitución Política, donde se afirma:

Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.

En general, la noción y naturaleza contenidas en el nuevo diseño de la estructura del sistema de seguridad social vulneran cada uno de los principios rectores en los que se ha sustentado durante 53 años la seguridad social mexicana y que dan sentido a la fracción XXIX mismo artículo, donde se establece:

Es de utilidad pública la ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de Invalidez, de Vejez, de Vida, de Cesación involuntaria del trabajo, de Enfermedades y Accidentes, de servicios de Guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

La contradicción del nuevo sistema se expresa en el propio articulado de la ley del Seguro Social recientemente aprobada, en particular en los artículos 3º, 4º y 5º, que definen al Seguro Social como servicio público y que la realización de la seguridad social está a cargo de entidades o dependencias públicas y de organismos autónomos. De ello puede deducirse que la organización y administración del Seguro Social son titularidad pública y su gestión debe ser realizada por un organismo de carácter público. No obstante, las Afores-Siefores y las compañías de seguros se constituirán como entidades financieras privadas que operarán bajo el sello mercantil de sociedades anónimas de capital variable.

En este contexto, tampoco puede ser invocado el artículo 25 constitucional para justificar el sentido privatizador de la reforma ni para justificar la delegación de facultades del Estado en materia de seguridad social a la iniciativa privada en nombre del régimen de economía mixta: la seguridad social no es una empresa económica, ni pertenece al ámbito de la valorización y acumulación económicas. El Seguro Social es un derecho y un bien social, un mecanismo de ajuste redistributivo entre salarios y entre salarios y ganancias que permite en cierto grado moderar la desigualdad, y si alguna incidencia tiene en la esfera económica es la del mejoramiento de los niveles de productividad si se le considera como un elemento constitutivo de la inversión en capital humano.

La reforma de la seguridad social se dio en el marco del falso dilema de *Estado o mercado*. Se optó por la liberalización de mercado de los recursos (el fondo común de pensiones) y de los beneficios (toda la red de seguros de pensiones). Sin considerar el fin primario de justicia social del Seguro Social, la concepción adoptada se basó asimismo en la noción económica que considera la gestión pública como ineficiente y la privada como eficiente, el mercado como distribuidor eficiente de los recursos entre los "agentes", y la consecución del interés privado como detonador virtuoso del bienestar colectivo. En ello reside el enfoque neoliberal de la reforma del Seguro Social, que pone énfasis en la filosofía del esfuerzo individual. En este contexto está prevista la transición del "seguro social" al "seguro privado", el "fin del reparto" y el "inicio del riesgo y la incertidumbre".

El funcionamiento del régimen privado de pensiones y de capitalización individual

Del diagnóstico formulado en el *Plan Nacional de Desa-*



FOTO: ARTURO GARCÍA CAMPOS.

rollo 1995-2000 se concluyó que la causa principal de la insuficiencia en el crecimiento de la economía fue la caída sistemática del ahorro interno registrada entre 1988-1994, que pasó de 22 a menos de 16% del Producto Interno Bruto. En esta explicación de las causas de la crisis de la economía mexicana no fueron consideradas las contradicciones generadas por la estrategia de cambio estructural adoptada durante todos esos años y pasó a un segundo plano la creciente dependencia de nuestra economía respecto al ahorro externo, mismo que no se tradujo en mayor inversión productiva y crecimiento del Producto Interno Bruto. En esta vertiente, se dedujo que para salir de la crisis era necesario elevar los coeficientes de ahorro interno y asignarle un papel complementario al ahorro externo. Dentro de esta estrategia se situaron los cambios introducidos al sistema de seguridad social, fundamentalmente aquellos referidos al régimen de pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social, que administra en la actualidad las contribuciones por este renglón de 11 millones de trabajadores afiliados. En esta lógica la formación de ahorro doméstico en el corto plazo no podía provenir de otra fuente sino de los fondos de pensiones de la seguridad social,⁷ con lo cual se subordinan los fines sociales del Seguro Social a metas macroeconómicas.

Para hacer congruente la vinculación ahorro-seguridad social se extendió el régimen de capitalización individual del SAR a los ramos de Cesantía en Edad Avanzada y de Vejez, en virtud de que estas contribuciones se traducen en ahorro de largo plazo puesto que previenen la formación

de ahorro que asegura un nivel de ingreso en la vejez o al término de la vida productiva de los trabajadores en activo. De acuerdo con los objetivos institucionales de la reforma de la ley del Seguro Social, la extensión del sistema privado de capitalización individual permitirá, por una parte, asignar mejores pensiones y, por otra, incrementar el coeficiente de ahorro interno con los fondos de pensiones y en un círculo virtuoso traducirlos en mayor inversión productiva (crecimiento del empleo, incremento del número de asegurados del régimen, incremento de los ingresos totales del régimen, mayor bienestar social). Cuando se creó el seguro de Ahorro para el Retiro (SAR) en mayo de 1992, los objetivos fueron los mismos, sin embargo, y contradictoriamente, como el diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 apunta, entre la fecha de su constitución y 1994 el ahorro interno decreció y su inversión no se orientó ni a la generación de inversión productiva ni al crecimiento del empleo, y tampoco se tradujo en el mejoramiento del nivel de bienestar social.

Mediante la sustitución del régimen de pensiones público, colectivo, de reparto y de beneficios definidos del IMSS por el régimen de pensiones privado, de capitalización individual y aportes definidos, serán transferidos anualmente recursos equivalentes a entre 1.5% y 2% del Producto Interno Bruto. Esta cuantiosa transferencia de recursos sólo podía ser posible mediante la privatización directa de la administración e inversión de poco más de 50% de la cuota tripartita del seguro de Invalidez, Vejez,

Cuadro 4
IMSS, ramos de seguro y régimen de financiamiento (porcentajes)
(ley del Seguro Social, vigente al 31 de diciembre de 1996)

Concepto	Régimen de Financiamiento				
	Contribución	Prima (%)	Distribución (%)		
			Patrón	Trabajador	Estado
Enfermedades y Maternidad	Tripartita	12.5	8.75	3.125	0.625
IVCM	Tripartita	8.5	5.95	2.125	0.425
Riesgo de Trabajo (promedio)	Patronal	2.5	2.5		
Guaderías	Patronal	1.0	1.0		
SAR	Patronal	2.0	2.0		
Total		26.5	20.2	5.25	1.05
Contribución bruta (%)			70.0	25.0	5.0
Contribución neta (%)			38.5	32.0	29.5

Fuente: Ley del Seguro Social, vigente, 1996, México. Artículos: 114-115, 177-178, 78, 190-191, 183-A, 183-B. IMSS, Diagnóstico, marzo 1995, México, abreviaturas: IVCM, seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte; SAR, Seguro de Ahorro para el Retiro.

Cuadro 5
IMSS, ramos de seguro y régimen de financiamiento (porcentajes)
(ley Del Seguro Social, vigente a partir del 1° de enero de 1997)

Concepto	Régimen de Financiamiento					
	Contribución	Prima (%)	Prima (%) Subdivisión	Distribución (%)		
				Patrón	Trabajador	Estado
Enfermedades y Maternidad	Tripartita	13.5 (aproximado)		6.79 (aproximado)		
Invalidez y Vida	Tripartita	4.0		1.75	0.625	0.125
Invalidez y Vida prestaciones médicas para pensionados: RT, IV y RCV			2.5			
Retiro, Cesantía en edad Avanzada y Vejez	Tripartita	8.5				
Ramo de Retiro	(Patronal)		2.0	2.00		
Ramo de Cesantía y Vejez	(Tripartita)		4.5	3.15	1.125	0.225
Cuota Social	(Estado)		2.0 (aproximado)			2.000
Riesgos de Trabajo	Bipartital	2.5 (promedio actual)		2.5		
Guaderías y Prestaciones Sociales	Patronal	1.0		1.0		
Total (aproximado)		29.5				6.880
Enfermedades y Maternidad Contribución Bruta (%) aproximado				50	17	33

Fuente: Ley del Seguro Social, vigente a partir del 1° de enero de 1997, México. artículos: 106-107, 147-148, 168, 211-112, abreviaturas: RT, seguro de Riesgos de trabajo; IV, seguro de Invalidez y Vida; RCV, seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.

1) El régimen de contribución de este seguro según la ley del Seguro Social es patronal; sin embargo, en virtud de que en el momento del cálculo de la pensión se toman en cuenta los recursos de la CIR del trabajador del seguro de RCV, hemos anotado esta contribución como bipartita (CIR, cuenta individual de retiro).

Cesantía en Edad Avanzada y Muerte, más la aportación patronal del seguro de retiro del SAR y de la cuota social estatal. La restructuración de este seguro en dos nuevos seguros –de Invalidez y Vida y de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez– sirvió de base para el diseño del nuevo sistema privado de pensiones, dentro del cual también entra el seguro de Riesgos de Trabajo. Sin embargo, por ahora, el pilar del régimen de capitalización individual descansa en el seguro de RCV, pero los tres seguros en conjunto forman parte de la nueva estructura previsional privada y dual pública-privada (veáanse Cuadros 2 y 3). Su análisis a partir del propio articulado de la nueva ley del Seguro Social, junto con el de la ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro –por cierto, una empresa complicada por los laberintos técnicos y conceptuales que contienen ambos ordenamientos–, desentrañan la naturaleza y funcionamiento del régimen privado de

pensiones y de capitalización individual que se pondrá en marcha en nuestro país en enero de 1997. En cuya gestión intervendrán tres nuevos intermediarios financieros: las Afores-Siefores y las compañías comerciales de seguros.

Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez: el sistema de las Afores-Siefores

El seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez comprende tres ramos de aseguramiento: el ramo de Retiro, de Cesantía en Edad Avanzada y de Vejez. Se trata de un seguro de naturaleza previsional, en tanto prevé un nivel de ingreso para el trabajador asegurado al término de su vida activa laboral (65 años por vejez) o bien por cesación involuntaria que lo prive de trabajos remunerados (después de 60 años) (artículos 154, 162 de la ley del

Recuadro 4
Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez
Ramo de Cesantía en Edad Avanzada

Artículo 154

Existe cesantía en edad avanzada cuando el asegurado quede privado de trabajos remunerados después de *sesenta años* de edad. Para gozar de las prestaciones de este ramo se requiere que el asegurado tenga reconocidas ante el Instituto un mínimo de *mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales*.

El trabajador cesante que tenga sesenta años o más y no reúna las semanas de cotización señaladas en el párrafo precedente, *podrá retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir las semanas necesarias para que opere su pensión*.

En este caso, si el asegurado tiene cotizadas un mínimo de *setecientas cincuenta semanas* tendrá derecho a las prestaciones en especie del seguro de Enfermedades y Maternidad.

Cuantía de la pensión

Artículo 157

Los asegurados podrán *disponer de su cuenta individual* con el objeto de disfrutar de una pensión de Cesantía en Edad Avanzada. Para tal propósito podrán optar por alguna de las alternativas siguientes.

I. *Contratar con la institución de seguros* de su elección una renta vitalicia.

II. *Mantener* el saldo de su cuenta individual en una *Afore* y efectuar con cargo a éste, retiros programados.

El asegurado que opte por la alternativa prevista en la fracción II podrá, en cualquier momento, contratar una renta vitalicia de acuerdo a lo dispuesto en la fracción primera. El asegurado no podrá optar por la alternativa señalada si la renta mensual vitalicia a convenirse fuera inferior a la pensión garantizada.

Artículo 158

El asegurado podrá pensionarse antes de cumplir las edades establecidas, siempre y cuando la pensión que se calcule en el sistema de renta vitalicia sea superior en más del treinta por ciento de la pensión garantizada, una vez cubierta la prima del seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios.

El pensionado tendrá derecho a recibir el excedente de los recursos acumulados en su cuenta individual en una o varias exhibiciones, solamente si la pensión que se le otorgue es superior en más del 30% de la pensión garantizada, una vez cubierta la prima del seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios. La disposición de la cuenta así como sus rendimientos, estará exenta del pago de contribuciones.

Lo dispuesto en este artículo es aplicable al ramo de Vejez.

Ramo de Vejez

Artículo 162

Para tener derecho al goce de las prestaciones del seguro de vejez, se requiere que el asegurado haya cumplido *sesenta y cinco años* de edad y tenga reconocidas por el Instituto un mínimo de *mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales*.

En caso de que el asegurado tenga sesenta y cinco años o más y no reúna las semanas de cotización señaladas en el párrafo precedente, podrá retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir las semanas necesarias para que opere su pensión.

Si el asegurado tiene cotizadas un mínimo de *setecientas cincuenta semanas* tendrá derecho a las prestaciones en especie del seguro de *Enfermedades y Maternidad*.

Artículo 164

El asegurado *podrá disponer de su cuenta individual* con el objeto de contratar con una *compañía de seguros pública social o privada* una *renta vitalicia*, que se actualizará de acuerdo al Índice Nacional de Precios al Consumidor o mantener el saldo de su cuenta individual en una *Afore* y efectuar, con cargo a éste, *retiros programados*.

El asegurado que opte por los retiros programados podrá, en cualquier momento, contratar una renta vitalicia. El asegurado no podrá optar por la renta vitalicia si ésta fuese inferior a la pensión garantizada.

Régimen financiero del seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez

Artículo 167

Los patrones y el Gobierno Federal en la parte que les corresponda, están obligados a enterar al Instituto, el importe de las cuotas obrero patronales y la aportación estatal del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. Dichas cuotas se recibirán y se depositarán en las respectivas subcuentas de la cuenta individual de cada trabajador.

Artículo 168

Las cuotas serán tripartitas, y se aportarán de la siguiente forma:

% sobre salario base de cotización

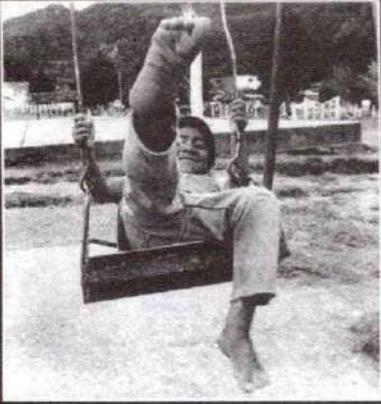
Patrones (Retiro)	2
Patrones (Cesantía y vejez)	3.150
Trabajadores (Cesantía y Vejez)	1.125
Estado (Cesantía y Vejez)	0.225
Estado (cuota social) 5.5 % del salario mínimo general para el D F por cada día de salario cotizado*	2.0 (aprox.)
Total	8.5

* El valor de la cuota social se actualizará trimestralmente de conformidad con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año.

coyuntura

Análisis y debate de la Revolución Democrática

NÚMERO 69-70 • CUARTA ÉPOCA • MARZO-ABRIL 1996 • \$ 10.00



LO QUE ESTÁ EN JUEGO EN CHIAPAS
Divina Concheiro • Patricia Cortés • Conrado Sánchez

COYUNTURA NACIONAL
Rose Albini • Garavito • Ricardo Pina • Raquel Sosa

SEGURIDAD NACIONAL
Diputados del PRD • Miguel Ángel Beltrán • Pilar Calveiro

COYUNTURA ECONÓMICA
Felipe Zermeño • José Luis Manzo

Seguro Social vigente a partir de enero de 1997, (en adelante, LSS).

Para tener derecho a las prestaciones de este seguro el trabajador asegurado deberá cumplir dos requisitos: en primer lugar, haber cumplido 65 años de edad en el caso de Vejez o 60 en el caso de Cesantía y, en segundo lugar, en ambos casos, tener registrado ante el Instituto Mexicano del Seguro Social un mínimo de 1,250 semanas de cotización, es decir 24 años. En la ley del IMSS vigente sólo se contemplan 500 semanas de cotización; con la reforma, el plazo de espera aumenta en 750 semanas.

En virtud de que este seguro se basa en un régimen de capitalización individual y en una gestión privada, las contribuciones al mismo tienen carácter individual, de ahí que se denominen como *aportes definidos*. Cada trabajador tiene el derecho de contar con una Cuenta Individual de Retiro o de capitalización individual (CIR) que para el efecto se abrirá en la Administradora de Fondos para el Retiro (Afores) que el trabajador elija. La CIR estará integrada a su vez por tres subcuentas: la subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV), la subcuenta de Vivienda y la subcuenta de Aportaciones voluntarias. En la CIR se depositarán la cuota tripartita Obrero-patronal-estatal de los ramos de Cesantía y Vejez, la cuota patronal del ramo de Retiro, la cuota patronal de Infonavit y una cuota social adicional a cargo del Estado, que en conjunto ascenderán aproximadamente a 13.5%

del salario base de cotización. Con excepción del 5% de Infonavit, los recursos del restante 13.5% serán administrados e invertidos directamente por las Afores-Siefores. En adelante presentamos el desglose correspondiente de esta prima.

Como anteriormente hemos anotado, la reestructuración funcional del seguro de reparto de IVCM consistió en la creación de dos nuevos seguros, por un lado el de Invalidez y Vida (muerte) y, por otro, el de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV) que en este apartado se aborda. Mediante esta reestructuración, la prima tripartita del seguro de IVCM, que en 1996 es de 8.5% sobre el salario base de cotización, se distribuyó de la siguiente manera: 4% corresponde a la cuota tripartita del seguro de IV y 4.5% cubre las obligaciones tripartitas de los ramos de Cesantía y Vejez del seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.

De la cuota de 4.5% por Cesantía y Vejez, 3.15% le corresponde cubrir al patrón, 1.125% al trabajador y 0.225% al Estado. Se suman a esta contribución, por otra parte, la aportación patronal del seguro de Retiro de 2% del SAR —que en la ley vigente está previsto como un seguro independiente, de capitalización individual y complementario del seguro de reparto de IVCM— y, una aportación mensual adicional denominada *cuota social*, por la cual el Estado se obliga a depositar en cada CIR y por día de salario cotizado, una cantidad inicial equivalente a 5.5% del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal que se ajustará trimestralmente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) y que representará aproximadamente 2% sobre el salario base de cotización del trabajador (véase Cuadro 5).

Estas aportaciones elevan la prima del seguro de RCV a 8.5% del salario de cotización (véase Cuadro 5) que se abonará junto con la cuota patronal de 5% por Infonavit en las subcuentas correspondientes de la cuenta individual de retiro de cada trabajador asegurado. Los recursos de estas contribuciones serán enterados al IMSS, éste en un plazo no mayor a diez días hábiles después de la fecha de su cobro efectivo, pondrá a disposición dichas cantidades a las Afores (artículo 291, LSS), éstas a su vez harán entrega de los recursos de la subcuenta de vivienda al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en los términos de su propia ley (artículo 159, LSS).

Los procesos de individuación, operación y administración de las aportaciones del seguro de RCV serán entonces llevados a cabo por las Afores (artículo 175, LSS), por este “servicio financiero” cobrarán comisiones a los trabajadores mismas que deducirán de las cuentas individuales de retiro. Las Afores operarán a su vez una o varias Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (Siefores) que tendrán por objeto exclusivo la colocación e inversión de los recursos de los trabajadores depositados en las CIR en los mercados financieros (artículo 188, LSS). De acuerdo con la ley de los

Sistemas de Ahorro para el Retiro,⁸ las Afores a través de las Siefores que administren tienen como objetivo exclusivo la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad en las inversiones que realicen del fondo de pensiones que administren y, por lo tanto, sobre las aportaciones de las cuentas individuales de los trabajadores (artículo 18 de la ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en adelante, LSAR).

Los trabajadores tendrán el derecho de elegir a la Afore que le opere su cuenta individual de retiro (artículo 176, LSS), asimismo, podrán elegir dentro de la Afore electa la Siefore a la cual se canalizarán sus recursos, en virtud de que cada Afore podrá operar varias Siefores cada una con una composición distinta de su cartera de inversiones (artículo 47 LSAR). Puesto que el objetivo de las Afores-Siefores es obtener un nivel de rentabilidad de las inver-

Recuadro 4.1

De la cuenta individual y de las Sociedades Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro

Artículos 159, 174-179

Cuenta individual es aquella que se abrirá para cada asegurado en las Administradoras de Fondos para el Retiro, en la que se depositarán las cuotas obrero-patronales y estatal por concepto de seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez así como los rendimientos. La cuenta individual se integrará por las *subcuentas de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez; de Vivienda y de Aportaciones Voluntarias*. Los trabajadores no deberán tener más de una cuenta individual.

Las Afores deberán entregar los recursos de la subcuenta de vivienda al *Infonavit*.

La *individualización y administración* de los recursos de las cuentas individuales para el retiro, estará a cargo de las Afores, entidades cuya creación será autorizada por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar).

El trabajador asegurado tendrá el *derecho de elegir a la Afore* que operará su cuenta individual. En la ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro se establecerán disposiciones para los recursos de aquellos trabajadores que no elijan Afore. El trabajador pondrá, una vez en un año calendario, solicitar a su Afore el *traspaso de los recursos* de su cuenta individual a otra administradora.

El patrón deberá entregar bimestralmente a los sindicatos o a cualquier otra organización representativa de los trabajadores asegurados, una *relación de las aportaciones* hecha en favor de cada uno de ellos. A falta de organización que los represente, el patrón deberá hacerlo individualmente a los interesados. La *Afore* deberá *informar* al trabajador periódicamente el estado de su cuenta; éste podrá solicitar información en cualquier momento.

Los *gastos* que genere el sistema de emisión, cobranza y control de aportaciones de las cuentas individuales será cubierto al Instituto por las Afores.

El trabajador podrá notificar el *incumplimiento de las obligaciones* a cargo de los patrones, directamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o a través de la Consar. Los trabajadores o, en su caso, sus beneficiarios deberán presentar directamente o a través de sus sindicatos o cualquier otra organización representativa, sus *reclamaciones* contra las Afores o entidades financieras ante la Consar.

Las *Afores operarán las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro*, estas serán las responsables de la inversión de los recursos de las cuentas individuales de los trabajadores. Estas sociedades de inversión se sujetarán para su constitución, organización, funcionamiento, régimen de inversión, tipos de valores, publicidad, sistemas de comercialización y contabilidad a lo establecido en la ley de los SAR. La *inspección y vigilancia* de las Afores y de las sociedades de inversión será realizada por la Consar.

Con cargo a los recursos acumulados de la cuenta individual del trabajador, la Afore adquirirá a nombre de éste y en favor de sus beneficiarios legales, en el momento de otorgarse la pensión, un *seguro de sobrevivencia* en los términos que al efecto determine la *Comisión Nacional de Seguros y Fianzas*, oyendo a la Consar.

El trabajador o sus beneficiarios que adquieran el derecho a disfrutar de una pensión proveniente de algún plan establecido por su patrón o derivado de contratación colectiva tendrá derecho a que la Afore que opere su cuenta individual, *le entregue los recursos* que lo integran, situándolos en la entidad financiera que el trabajador designe, a fin de adquirir una pensión o bien entregándoselos en una sola exhibición, cuando la pensión que se disfrute sea mayor en un 30% a la garantizada.

El trabajador que deje de estar sujeto a una relación de trabajo tendrá derecho a *realizar aportaciones a su cuenta individual; retirar de su subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, la cantidad que resulte menor entre setenta y cinco días de su propios salario base de cotización de las últimas doscientas cincuenta semanas o el 10% del saldo de la propia subcuenta, a partir del cuadragésimo sexto día natural contado desde el día en que quedó desempleado. Este derecho solo podrán ejercerlo los trabajadores que acrediten con los estados de cuenta correspondientes, no haber efectuado retiros durante los cinco años anteriores.*

La *disposición que realice el trabajador de los recursos de su cuenta individual, disminuirá en igual proporción a las semanas de cotización efectuadas.*

El trabajador podrá hacer retiros de las subcuentas de aportaciones voluntarias por lo menos una vez cada seis meses.

En caso de *fallecimiento del trabajador*, si los beneficiarios legales ya no tienen derecho a pensión por el seguro de Invalidez y Vida, la Afore respectiva les entregará el saldo de la cuenta individual en partes iguales, previa autorización del Instituto.

Para efectos del *retiro programado* se calculará cada año una anualidad que será igual al resultado de dividir el saldo de una cuenta individual entre el capital necesario para financiar una unidad de renta vitalicia para el asegurado y sus beneficiarios, y, por lo menos, igual al valor correspondiente a la pensión garantizada. La pensión mensual corresponderá a la doceava parte de dicha anualidad. Las *tablas* utilizadas para calcular la unidad de renta vitalicia, se elaborarán anualmente por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

El *asegurado que goce de una pensión de Cesantía en Edad Avanzada o de Vejez*, cuando *reingrese* al régimen obligatorio, no efectuará las cotizaciones para cubrir las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad de los pensionados y sus beneficiarios, ni las de los Seguros de Invalidez y Vida. El asegurado abrirá una nueva cuenta individual en la Afore que elija. Una vez al año, podrá transferir a la aseguradora que le estuviera pagando la renta vitalicia, el saldo acumulado de su cuenta individual, conviniendo el incremento de la misma que la aseguradora le esté cubriendo.

siones de los recursos que administren, en la CIR de cada trabajador se depositarán adicionalmente a las partidas por concepto de cuotas arriba definidas, los rendimientos que genere su inversión. Con la salvedad de que según sea el comportamiento que registre el mercado financiero y los *activos financieros* en los que se inviertan los recursos, los rendimientos reales pueden ser positivos, negativos o iguales a cero lo que implicará, por lo tanto, aumentos o disminuciones del capital acumulado en las CIR, correspondientemente. Considerando todas las partidas, la cuenta individual de retiro o CIR quedará integrada por los siguientes conceptos:

CIR = (RCV 8.5% + aportación voluntaria) rendimiento
- comisiones donde:

RCV (*subcuenta*) = 4.5%, prima de los ramos de Cesantía y Vejez;
2%, prima del ramo de Retiro y,
2%, cuota social del Estado

Aportaciones voluntarias (*subcuenta*) = indefinido
Rendimiento = indefinido
Comisiones = se fijarán libremente por cada Afore

En la integración de la CIR como vemos, no se incluye la subcuenta de vivienda puesto que estos recursos no serán capitalizados por las Afores mediante sus Siefores, sino por el Infonavit con base en su propia reglamentación. En esta integración de la CIR debe considerarse también, que aquellos trabajadores que por alguna causa quedasen desempleados podrán efectuar con cargo a la subcuenta de RCV, el retiro equivalente a la cantidad que resulte menor entre 75 días de su propio salario base de cotización de las últimas 250 semanas o el 10% del saldo de la propia subcuenta, dicho retiro sólo podrá efectuarse una vez cada cinco años. Asimismo podrá efectuar retiros de la subcuenta de aportaciones voluntarias una vez cada seis meses (artículo 191, LSS). Por supuesto, ambas situaciones conllevarán disminuciones del capital o del ahorro acumulado en la CIR; con el agravante, de que los retiros de la subcuenta de RCV disminuyen las semanas de cotización.

Habíamos señalado que para gozar de las prestaciones económicas (pensión) y en especie (prestaciones médicas del seguro de Enfermedades y Maternidad) de este seguro, el trabajador debía cumplir con dos requisitos, el de edad, 65 años por Vejez y 60 por Cesantía, y en ambos casos, tener reconocidas ante el IMSS un mínimo de 1,250 semanas de cotización. Por tratarse de un régimen de capitalización del ahorro individual de cada trabajador las semanas efectivas de cotización, la densidad de aporte individual (porcentaje del salario que se ahorra para el retiro), la tasa de retorno o rendimiento sobre la inversión y, en virtud de ello, la cuantía del fondo acumulado en

cuenta individual de retiro son parte de los elementos determinantes del beneficio individual que cada trabajador obtendrá al final de su carrera laboral. Es aquí donde se muestra el proceso de estratificación de los beneficios obtenidos y la profundización de la desigualdad de los ingresos entre los trabajadores al término de su vida productiva: el centro del régimen de capitalización individual descansa en el "esfuerzo individual". Por lo demás, el cumplimiento del requisito del mínimo de semanas de cotización (1,250 o 24 años) no será la *garantía* de una *pensión esperada* más justa y suficiente en relación a la que otorga el régimen de reparto aún vigente. En todo caso, en el precio de los productos, es decir, de los planes de renta vitalicia y de sobrevivencia, se reflejará el nivel de *beneficio esperado*. Si el trabajador desea que su beneficio esperado sea superior sólo tendrá una opción: seguir cotizando después de los 24 años de aportaciones.

En el Cuadro 6, hemos resumido las condiciones que según la nueva ley del Seguro Social deben cumplirse para la obtención de las distintas clases de prestaciones del seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez. De los artículos de la ley correspondientes a este seguro, se desprenden por lo menos seis supuestos a los que habrán de ajustarse las expectativas esperadas de cada trabajador en función de su nivel de ingreso en el largo plazo; los supuestos rigen para los dos ramos, Cesantía y Vejez:

a) Si el trabajador cumple con los requisitos de edad (65 años por vejez y 60 por cesantía) y reúne un mínimo de 1 250 semanas de cotización y los recursos acumulados en su cuenta individual son suficientes, podrá optar entre las alternativas siguientes:

- 1) contratar con la compañía comercial de seguros de retiro (CCS) que el mismo elija, un seguro de renta vitalicia y un seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios, que se actualizarán anualmente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor. El trabajador no podrá optar por la pensión de renta vitalicia si ésta fuese inferior a la pensión garantizada.⁹ Conviene aclarar que el monto del seguro de sobrevivencia será indefinido debido a que la nueva ley sólo dejó para los casos de pensión por Invalidez el pago del 90% del monto de ésta última por viudez y de 20% por orfandad.
- 2) Mantener el saldo de su cuenta individual en una Afore y efectuar con cargo a éste, retiros programados.¹⁰

En ambos casos, el asegurado y sus beneficiarios tendrán derecho a las prestaciones médicas o en especie del seguro de Enfermedades y Maternidad (artículos 154, 157, 162 y 164, LSS).

b) Si el trabajador tiene acreditadas menos de 1,250 semanas de cotización podrá pensionarse antes de cum-

Recuadro 4.2 Pensión Garantizada

Artículos 170-173

Pensión Garantizada es aquella que el Estado asegura a quienes reúnen los requisitos para obtener una *pensión de Cesantía en Edad Avanzada o Vejez* y su monto mensual será el equivalente a un *salario mínimo general para el Distrito Federal, cantidad que se actualizará anualmente en el mes de febrero, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor*.

El asegurado cuyos recursos acumulados en su cuenta individual resulten insuficientes para contratar una *renta vitalicia o un retiro programado* que le asegure el disfrute de una pensión garantizada y la adquisición de un seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios, recibirá del Gobierno Federal la aportación complementaria suficiente para ello.

En este caso se deberá proceder siempre a otorgar una pensión bajo el sistema de *retiros programados*.

El Gobierno Federal con recursos propios complementarios a los de la cuenta individual correspondiente cubrirá la pensión garantizada, por conducto del Instituto.

Agotados los recursos de la cuenta individual, la Afore, notificará este hecho al Instituto con la finalidad de que éste continúe otorgando la pensión mínima garantizada. Una vez agotados los recursos de la pensión será cubierta directamente por el Instituto, con los recursos que para tal efecto le debe proporcionar el Gobierno Federal.

El Instituto suspenderá el pago de la pensión garantizada cuando el pensionado reingrese a un trabajo sujeto al régimen obligatorio.

Indemnización global

Artículos 122, 154 y 162

El asegurado que habiendo cubierto la edad para acceder a una pensión por Vejez o Cesantía en Edad Avanzada, no reúna las semanas de cotización necesarias, podrá retirar en una sola exhibición el saldo de su cuenta individual o bien seguir cotizando hasta reunirlos.

Fuente: Ley del Seguro Social vigente a partir del 1º de enero de 1997.

plir las edades establecidas (65 años por vejez y 60 por cesantía) siempre y cuando la pensión que se le calcule en el sistema de renta vitalicia sea superior en más del 30% de la pensión garantizada, una vez cubierta la prima del seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios. Después de dicha operación, si se registran recursos excedentes en la cuenta individual del asegurado, éste podrá retirar los en una o varias exhibiciones. El seguro de renta vitalicia y el de sobrevivencia deberán ser adquiridos por el trabajador en la CCS de su elección y se indizarán conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.

El trabajador que haya sido pensionado bajo esta modalidad, así como sus beneficiarios, tendrán derecho a las prestaciones médicas o en especie del seguro de Enfermedades y Maternidad (artículo 159, LSS).

Se trata en los hechos de la modalidad de retiro anticipado, al que previsiblemente sólo accederán aquellos trabajadores asegurados de ingresos altos o muy altos durante su ciclo de vida laboral.

c) Si el trabajador cumple con los requisitos de edad (65 años por vejez y 60 por cesantía) y reúne un mínimo de 1,250 semanas de cotización pero los recursos acumulados en su cuenta individual resultan insuficientes para contratar una renta vitalicia (y el seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios) o un retiro programado, el Gobierno Federal aportará los recursos complementarios para la obtención de la pensión garantizada y la adquisición de un seguro de sobrevivencia. La pensión garantizada por el Estado será igual a un salario

mínimo general para el Distrito Federal y se actualizará anualmente conforme el Índice Nacional de Precios al Consumidor. Se trata por lo tanto de una "*Pensión Mínima Garantizada*".

Esta pensión operará bajo la modalidad de retiros programados en la Afore que administre la cuenta individual del pensionado; una vez agotados los recursos de esta cuenta, la pensión será cubierta directamente por el IMSS con transferencias de recursos fiscales. La prima del seguro de sobrevivencia será cubierta, asimismo, con recursos fiscales, el Instituto contratará este seguro con las compañías comerciales de seguros de retiro (artículos 170-173, LSS).

El asegurado y sus beneficiarios tendrán derecho a las prestaciones médicas o en especie del seguro de Enfermedades y Maternidad.

d) Si el trabajador cumple con los requisitos de edad (65 años por vejez y 60 por cesantía) y no reúne el mínimo de 1,250 semanas de cotización y los recursos acumulados en su cuenta individual son insuficientes, podrá optar entre las alternativas siguientes:

1) retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición.

Si el asegurado tiene cotizadas un mínimo de 750 semanas tendrá derecho, al igual que sus beneficiarios, a las prestaciones en especie o médicas del seguro de Enfermedades y Maternidad.

2) Seguir cotizando hasta completar un mínimo de 1,250 semanas para que opere su pensión (artículos. 154, 162, LSS).

En esta situación, es de esperarse que la pensión a la que podría acceder el asegurado una vez cumplidos 65 años de edad y pueda además seguir contando con algún trabajo remunerado es pensión mínima garantizada. En el caso de Cesantía en Edad Avanzada el asegurado no tendrá otra opción más que retirar el saldo de su cuenta individual, a menos de que pueda ser empleado después de los 60 años de edad para poder seguir cotizando.

e) Si el trabajador cumple con los requisitos de edad (65 años por vejez y 60 por cesantía) y acredita un mínimo de 750 semanas de cotización, podrá retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición, en cuyo caso, tendrá derecho a gozar junto con sus beneficiarios, de las prestaciones en especie o médicas del seguro de Enfermedades y Maternidad (artículos 154, 162, LSS).

f) Si el trabajador cumple con los requisitos de edad (65 años por vejez y 60 por cesantía) y acredita menos de 750 semanas de cotización, podrá retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición, pero no tendrá derecho a las prestaciones médicas del seguro de Enfermedades y Maternidad (artículos 154, 162, LSS).

De acuerdo con la nueva ley del IMSS, estas son las expectativas previstas a las que habrá de ajustarse cada trabajador asegurado de acuerdo con el fondo individual que haya acumulado en un periodo mínimo de 24 años.

El transcurso de este régimen de *pensiones privado, de capitalización y de aportes definidos* son los elementos determinantes del nivel de ahorro personal en el largo plazo de los trabajadores cotizantes y, por lo tanto, del nivel de bienestar individual al que podrían acceder en la vejez. ¿Cuáles son las variables o elementos determinantes de la cuantía del fondo individual en el largo plazo y, en consecuencia, de la *tasa de remplazo* (porcentaje que representa la pensión en relación a un promedio de ingresos en un número de años definido) bajo este régimen de capitalización individual y aportes definidos? Como habíamos señalado, éstas son fundamentalmente, el salario o ingreso personal y su incremento; la cuota social estatal; los aportes voluntarios; la tasa de rendimiento del fondo; el nivel de comisiones; la densidad de aportes y, el número de semanas cotizadas.

Así tenemos que:

$$TR=f(w, \Delta w, e, a, \alpha, \beta, \sigma)$$

de donde:

TR = tasa de remplazo
w = salario personal
 Δw = incremento salario
e = cuota social estatal

a = aportación voluntaria
 α = tasa de rendimiento del fondo
 β = nivel de comisiones
 σ = densidad de aportes

En su mayoría, estas variables presentan dificultades para su estimación en el largo plazo en virtud de que dependen del comportamiento del ciclo económico. La única variable definida en el modelo es la cuota social de Estado y podría determinarse un cierto nivel de comisiones; sin embargo, la incertidumbre del modelo se presenta con las variables que difícilmente pueden ser calculadas para periodos tan largos, como la evolución de los salarios, en consecuencia, la densidad de los aportes y la tasa de rendimiento, que son las variables que en última instancia determinarán la tasa de remplazo o la cuantía de la pensión. En ello estriba la naturaleza incierta del modelo de capitalización, la incertidumbre sobre el nivel de beneficio esperado es una constante en los modelos previsionales de capitalización y las predicciones o estimaciones estadísticas parten siempre de supuestos de un determinado comportamiento o escenario económico, que por lo demás constantemente cambian dada la inherente inestabilidad del ciclo económico.

El riesgo es otro elemento presente en el modelo, la inversión de los fondos previsionales se realizará sobre instrumentos o activos en los mercados financieros en donde los precios se determinan por el comportamiento de la oferta y la demanda, el tipo de rendimiento sobre la inversión de los recursos previsionales dependerá de estos movimientos. El comportamiento positivo o negativo que registre el tipo de interés se expresará en una relación directamente proporcional sobre el fondo de la cuenta individual de retiro de cada trabajador; es decir, aumentos o disminuciones de capital. Si bien es cierto que el papel del Estado a través de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) dentro del modelo, es el de la vigilancia y regulación del sistema, sobre esta variable no podrá actuar, sobre todo si se considera que en la ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro para el caso de los fondos previsionales que administren e inviertan las Afores-Siefors no se les obliga a garantizar un determinado nivel de rendimiento mínimo real y positivo.

Según la ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, los trabajadores en el uso de su libertad de elección deberán optar entre la mejor combinación entre riesgo y rendimiento, entre una cartera de inversiones de una Siefors y otra. En esta lógica, el trabajador elige, el trabajador apuesta. Es probable que la elección de inversión se oriente mayoritariamente hacia las Siefors cuyas carteras se compongan por valores cuyas características preserven el valor adquisitivo del ahorro de los trabajadores. Es decir, que comportan un menor riesgo pero también un menor rendimiento. Cada Afore estará obligada a contar con al menos una Siefors de esta naturaleza (artículo 47, LSAR) y el trabajador estará obligado a contar

Cuadro 6
IMSS, Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV)
(ley del Seguro Social, vigente a partir del 1° de enero de 1997)

Concepto Supuestos	Requisitos ¹		Saldo CIR	Prestaciones	Institución	Monto de la pensión	Gestión
	Años cumplidos	Semanas de cotización					
a	60 (Cesantía)	1 250	Suficiente	Opción 1) Seguro de renta vitalicio y seguro de sobrevivencia	CCS	Indefinida	Privada
				Opción 2) Retiros programados	Afore-Siefore/ CCS	Indefinida	Privada
	65 (Vejez)			Prestaciones médicas del seguro de Enfermedades y Maternidad	IMSS	-	-
b	Menos de 60 (Cesantía)	Menos de 1 250	Suficiente	Retiro anticipado: seguro de renta vitalicia y seguro de sobrevivencia	CCS	Más del 30% superior a la PMG	Privada
	Menos de 65 (Vejez)					Prestaciones médicas del seguro de Enfermedades y Maternidad	IMSS
c	60 (Cesantía)	1 250	Insuficiente	Pensión Mínima Garantizada	IMSS/Afore	1 SMG	Privada/Pública
				65 (Vejez)			Seguro de sobrevivencia
					Prestaciones médicas del seguro de Enfermedad y Maternidad	IMSS	-
d	60 (Cesantía)	Menos de 1 250	Insuficiente	Opción 1) retiro del saldo de la CIR en una sola exhibición	Afore	-	Privada
				65 (Vejez)			Opción 2) seguir cotizando hasta cubrir un mínimo de 1 250 semanas
					Prestaciones médicas del seguro de Enfermedades y maternidad	IMSS	-
e	60 (Cesantía)	750	Insuficiente	Retiro del saldo de la CIR en una sola exhibición	Afore	-	-
	65 (Vejez)					Prestaciones médicas del seguro de Enfermedades y maternidad	IMSS
f	60 (Cesantía) 65 (Vejez)	Menos de 750	Insuficiente	Retiro del saldo de la CIR en una sola exhibición	Afore	-	-

Fuente: Ley del Seguro Social, vigente a partir del 1° de enero de 1997. Abreviaturas: CIR, Cuenta individual de retiro o de capitalización individual; Afore, Administradora de Fondos para el Retiro; Siefore, Sociedad de Inversión Especializada de Fondos para el Retiro; SMG, Salario Mínimo General del Distrito Federal; IMSS, Instituto Mexicano del Seguro Social; CCS, Compañía Comercial de Seguros de Retiro; PMG, Pensión Mínima Garantizada.

1) Los requisitos para la obtención de la pensión son las edades establecidas y tener registradas ante el IMSS un mínimo de 1,250 semanas de cotización.

con una cultura financiera que le permita llevar a cabo la decisión más acertada de dónde invertir sus recursos.

Un elemento más que debe tomarse en cuenta en la determinación de la cuantía de la pensión es la indización de las rentas vitalicias y de los seguros de sobrevivencia. En la actualidad, las pensiones se indizan con respecto al salario mínimo general del Distrito Federal, en la nueva ley del Seguro Social se prevé el ajuste conforme al INPC no sólo en el caso del seguro de RCV sino también de los seguros de IV y RT. Como observamos en los seis supuestos sobre los beneficios a esperar cumpliendo con los requisitos de edad y tiempo de cotización que se establecen para el seguro de RCV, se exigirá la compra de

pensiones o seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia indizados según los precios. Sin embargo, la pregunta que surge aquí es ¿quién pagará el costo de la indización? ¿Este costo lo asumirán las compañías de seguros con las que se contraten las rentas vitalicias y los seguros de sobrevivencia? O, por el contrario, ¿este costo lo absorberá el trabajador? Al respecto el Banco Mundial promotor en los países en desarrollo de los modelos previsionales de capitalización individual señala que:

En los sistemas de ahorro para el retiro obligatorio cada trabajador paga el costo de su propia indización en forma de beneficios iniciales más bajos o tasas de aporte más

altas, por oposición a los sistemas de reparto, en los cuales este riesgo se asigna a los trabajadores a fin de proteger a los jubilados. No obstante, en la práctica los jubilados nunca están protegidos con un sistema u otro. En los planes de ahorro obligatorio se puede atenuar el riesgo de la inflación mediante la inversión en acciones y bienes raíces (cuyo valor nominal generalmente aumenta a la par de la inflación), activos externos (para evitar las crisis nacionales), e instrumentos indizados (a fin de traspasar el riesgo a quienes estén más dispuestos a asumirlo).¹¹

Bajo cualquier mecanismo, el riesgo y el costo de la indización de las pensiones en su modalidad de planes de renta vitalicia y de seguros de sobrevivencia recaerán en todo momento en el asegurado, en uno y otro caso, en su calidad de cotizante activo y en la de pensionado.

Teniendo en cuenta hasta aquí cada una de las variables económicas que entran en juego en la determinación del nivel de la pensión, a qué tipo de pensión podrían aspirar los trabajadores bajo este régimen previsional basado en el esfuerzo, aporte y capitalización individuales, considerando entre otras tendencias, la inestabilidad recurrente y siempre latente del mercado financiero mexicano —que a su vez, en un marco de liberalización financiera, se encuentra determinado por las oscilaciones de los mercados financieros internacionales— en donde se llevarán a cabo las inversiones de los fondos de los trabajadores; la evolución de los salarios en México en los últimos 19 años en los que se ha registrado una caída sistemática de su valor; la segmentación creciente del mercado laboral que se expresa en altos índices de desempleo y crecimiento de la ocupación informal y, la pobreza y desigualdad de los ingresos dentro de la estructura salarial.

Tan sólo de los casi 11 millones de trabajadores cotizantes al IMSS en este año, el 69% percibe entre uno y dos salarios mínimos, de mantenerse esta tendencia en el corto y mediano plazos, serán sólo una minoría los trabajadores que resulten beneficiados con el régimen previsional de capitalización individual, es decir, aquellos quienes dentro de la estructura salarial perciban ingresos altos. Ello en virtud de tratarse de aportes definidos en donde la cuota fija del seguro de RCV se traducirá en una densidad mayor de ahorro para los salarios más altos. De no modificarse la estructura salarial es previsible que la gran mayoría de asegurados obtengan la pensión mínima garantizada, es decir, un salario mínimo mensual.¹² Con el agravante del impacto que ello representaría sobre las finanzas públicas dado que éstas se financiarán con recursos del Gobierno Federal.

Las Afores-Siefores: nuevos intermediarios financieros

Es necesario recapitular que la cuota tripartita de 8.5% del seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez

tendrá con la nueva ley del Seguro Social una gestión privada. Para ello se tiene previsto tanto en este ordenamiento como en la ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (en adelante ley de los SAR), la constitución de nuevas entidades financieras: las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores) y las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (Siefores).

Las Afores y Siefores son parte de un mismo negocio. Según la ley de los SAR, las Afores tienen entre sus objetivos exclusivos obtener una adecuada rentabilidad y seguridad de las inversiones de los fondos de pensiones que realicen las Siefores que administren (artículo 18, LSAR). Cada Afore puede operar una o varias Siefores pero están obligadas a contar por lo menos con una Siefore cuya cartera de valores deberá estar compuesta por valores que preserven el valor adquisitivo del ahorro de los trabajadores (artículo 47, LSAR).

Las Afores tienen como funciones exclusivas operar y administrar las cuentas individuales de retiro, canalizando a éstas los recursos de las subcuentas de RCV y de aportaciones voluntarias. Se encargarán de individualizar estas aportaciones y canalizarlas a las Siefores que operen con el objeto de que cada trabajador obtenga un rendimiento sobre sus recursos para el retiro.

De acuerdo con el PND 1995-2000, la exposición de motivos de la nueva ley del Seguro Social y la de la ley de los SAR, el objetivo estratégico es incrementar el ahorro interno con los fondos de pensiones e impulsar con estos recursos el crecimiento de la inversión productiva. Para lo cual, las Afores-Siefores se constituyen en intermediarios financieros especializados y operan como sociedades anónimas de capital variable (S. A. de C. V.).

Aquel proceso pretende llevarse a cabo en el marco de una formulación abstracta expresada en la exposición de motivos de la ley de los SAR:

Se plantea la necesidad de que a través de las Afores, se impulse el desarrollo de los mercados financieros (...) En la medida en que las Afores se desarrollen y consoliden en el mercado financiero, se profundizará la intermediación financiera, con lo que se diversificarán y aparecerán nuevos instrumentos financieros. El aumento en la disponibilidad de recursos en los mercados financieros repercutirá en la disminución de las tasas de créditos para las empresas, en el desarrollo de nuevos instrumentos de deuda, y en el crecimiento de los mercados de capitales.¹³

La contradicción de esta formulación teórica se presenta entre el objetivo de incrementar la inversión productiva y el de rendimiento de los fondos previsionales. En el primer caso se precisan bajas tasas de interés, esto es, abaratamiento del precio del dinero, mientras que, en el segundo caso, se precisan tasas de interés crecientes y

Cuadro 7
SAR, saldo de la subcuenta de retiro*
(millones de pesos y estructura porcentual)

Banco	Trabajadores Apartado A	Trabajadores Apartado B	Saldo Total	Porcentaje %
Bancomer	7,339.4	2,144.2	9,483.6	37.070
Banamex	5,840.5	1,250.1	7,090.6	27.710
Serfin	2,161.8	651.6	2,813.5	10.990
Inverlat	985.9	328.7	1,314.6	5.130
Bital	506.5	74.5	581.0	2.270
Probursa	500.8	44.6	545.4	2.130
Mexicano	474.4	21.0	494.4	1.930
Confía	404.3	78.4	482.7	1.880
Atlántico	346.7	85.1	431.7	1.680
Cremi	300.4	49.6	350.1	1.360
Mercantil	310.5	4.5	312.0	1.210
Citibank	301.0	38.7	294.8	1.150
Banpaís	256.1	38.7	294.8	1.150
Promex	219.0	50.4	269.4	1.050
Union	241.8	3.1	244.9	0.950
Bancreser	150.6	0.8	151.4	0.590
Banoro	91.5	0.5	92.0	0.350
Banrural	62.3	0	62.3	0.240
Bancen	60.6	0	60.6	0.230
Banjército	21.3	35.6	56.9	0.220
Obrero	49.4	4.3	53.7	0.200
Bnci	63.2	0.8	37.0	0.140
Inbursa	35.1	0	35.1	0.130
Banorie	22.3	20.6	22.1	0.080
Bajío	0.3	0	0.3	0.001
Total	20,719.7	4,884.2	25,582.2	100.00

Fuente: CONSAR, Boletín Informativo SAR, núm. 6, mayo-junio, 1996.

*Cifras preliminares al cierre de marzo de 1996.

reales para incrementar el fondo de ahorro individual para el retiro de los trabajadores.

Por otra parte, en el capital social de las Afores se permitirá la participación de bancos, casas de bolsa, ase-

guradoras y capital extranjero. Con el fin de evitar la llamada "contaminación financiera" se prohibirá la participación en el capital social de las Afores a aquellas entidades financieras que reciban apoyos financieros del Fondo Bancario de Protección al Ahorro o del Fondo de Apoyo al Mercado de Valores (artículo 22, LSAR). La participación directa del capital extranjero en la constitución de Afores quedará sujeta a la discrecionalidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (artículo 21, LSAR). Se deduce que podrá haber filiales extranjeras con participación mayoritaria en el capital social de Afores. Es previsible que el mercado sea acaparado por aquellas Afores que formen parte de los grupos financieros más fuertes del país —que además se están perfilando ya en este campo con una política de alianzas estratégicas—, en todo caso la desventaja real puede presentarse con las filiales del exterior con mayores recursos y experiencia en el manejo de fondos previsionales, como las Administradoras de Fondos de Pensiones de Chile (AFP's). Las AFP's chilenas operan en el mercado de fondos previsionales desde 1981 en aquel país e invierten desde 1992 en activos financieros extranjeros, el monto de esta inversión al cierre de 1994 alcanzaba 0.90% de las carteras de inversión y corresponde a recursos de seis fondos de pensiones de Chile.¹⁴

La discusión de la necesidad de Afores de naturaleza social y pública a la par de privadas, pasa a un segundo plano. En el mercado sólo persistirán aquellas Afores mejor posicionadas en función de los recursos que manejan y su poder de marketing. Por otro lado, tanto la nueva ley del Seguro Social y la ley de los SAR son altamente ambiguas, en ningún lado de estos dos ordenamientos se indica con toda claridad que podrán constituirse Afores sociales y públicas. Con excepción del artículo 8 transitorio de la ley de los SAR, en el que en el último momento se estableció que el IMSS podrá constituir una Afore; sin embargo, ello estará sujeto a la interpretación, otra vez discrecional, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realice respecto de lo establecido en la propia ley del IMSS y en la de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Se prevé que al sistema de Afores-Siefiores se canalicen anualmente recursos del orden de entre 1.5% y 2% del PIB, lo que representará en un periodo de entre 25 y 30 años alrededor del 60% del mismo producto. En la ley de los SAR se dispone que en el curso de los primeros cuatro años de operación del sistema, ninguna Afore podrá sobrepasar el límite de 17% de los recursos que se manejen en todo El Sistema de Ahorro para el Retiro (artículo 17 Transitorio, LSAR) y de 20% o en adelante (artículo 26, LSAR). Sin embargo, bastarían tres o cuatro Afores, cada una administrando un fondo de pensiones equivalente al límite establecido, para controlar la mayor parte de los recursos previsionales de todo el sistema.

Al sistema de las Afores-Siefiores en principio ingresarán alrededor de 50 mil millones de pesos que es el saldo

previsto de los recursos de las subcuentas de retiro y vivienda del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) al cierre de 1996 —si se restan los recursos del Fovissste y de los trabajadores del apartado B—; más los recursos que anualmente ingresen por concepto del seguro de Retiro, Censantía en Edad Avanzada y Vejez, es decir, 13.5% sobre el salario base de cotización del trabajador, del cual las Afores harán entrega al Infonavit del 5% de la subcuenta de vivienda. Solamente al cierre de marzo de 1996 los recursos acumulados en el SAR situaron en 55 mil 946.4 millones de pesos, de los cuales 25 mil 582.2 millones correspondieron a la subcuenta de retiro y 30 mil 362.7 millones a la subcuenta de vivienda. De este monto, 45 mil 446.4 millones correspondieron a las aportaciones de los trabajadores pertenecientes al apartado A, que en su mayoría son trabajadores asegurados al régimen del Instituto Mexicano del Seguro Social (véanse Cuadros 7 y 8).

La recepción y administración durante cuatro días de los recursos del SAR por el sistema bancario mexicano ha mostrado una tendencia altamente concentradora. Así, del total de recursos acumulados en el SAR al cierre de marzo de este año, el 76% se concentraron en las tres instituciones de crédito más grandes del país: Bancomer, 37.15%; Banamex, 27.67% y Serfin, 11.13% (véase Gráfica I). Es poco probable que con el nuevo sistema de Afores-Siefors se modifique en el corto plazo este tipo de tendencia, si se toma en cuenta que los bancos podrán participar en el capital social de las Afores. Si bien es cierto que la ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro prevé límites de concentración del mercado, en el curso de 10 a 20 años, sino es que antes, cuando los recursos en el sistema sean de tal proporción, las barreras legales pueden ser modificadas por la manipulación que las Afores puedan ejercer sobre las decisiones de regulación estatal del sistema.

Otro renglón que puede flexibilizarse en el mediano plazo es la inversión de los fondos de previsionales de los trabajadores mexicanos en activos extranjeros. En la nueva ley del IMSS, en su artículo 28 transitorio, se prohíbe que las Siefors inviertan tales recursos en el extranjero. Sin embargo, como en el caso de las AFP's chilenas, la propia dinámica de creciente acumulación de recursos en el sistema y de limitaciones de los mercados financieros locales para absorberlos, conlleva a su inevitable liberalización externa. Evidentemente en el caso mexicano ello representaría un contrasentido al objetivo de crecimiento del ahorro doméstico para su orientación hacia inversión de tipo productiva.

Por otra parte, el sistema de Afores-Siefors operará en un inicio sin grandes presiones puesto que las primeras pensiones que se pagarán dentro del nuevo régimen se harán hasta dentro de 25 o 30 años. Adicionalmente, las cotizaciones de todos los trabajadores cotizantes activos del IMSS ingresarán sin excepción al régimen, siendo una condición automática y obligatoria para los trabajadores que se den de alta el día primero de enero de 1997. En

Cuadro 8
SAR, saldo de la subcuenta de vivienda*
(millones de pesos y estructura porcentual)

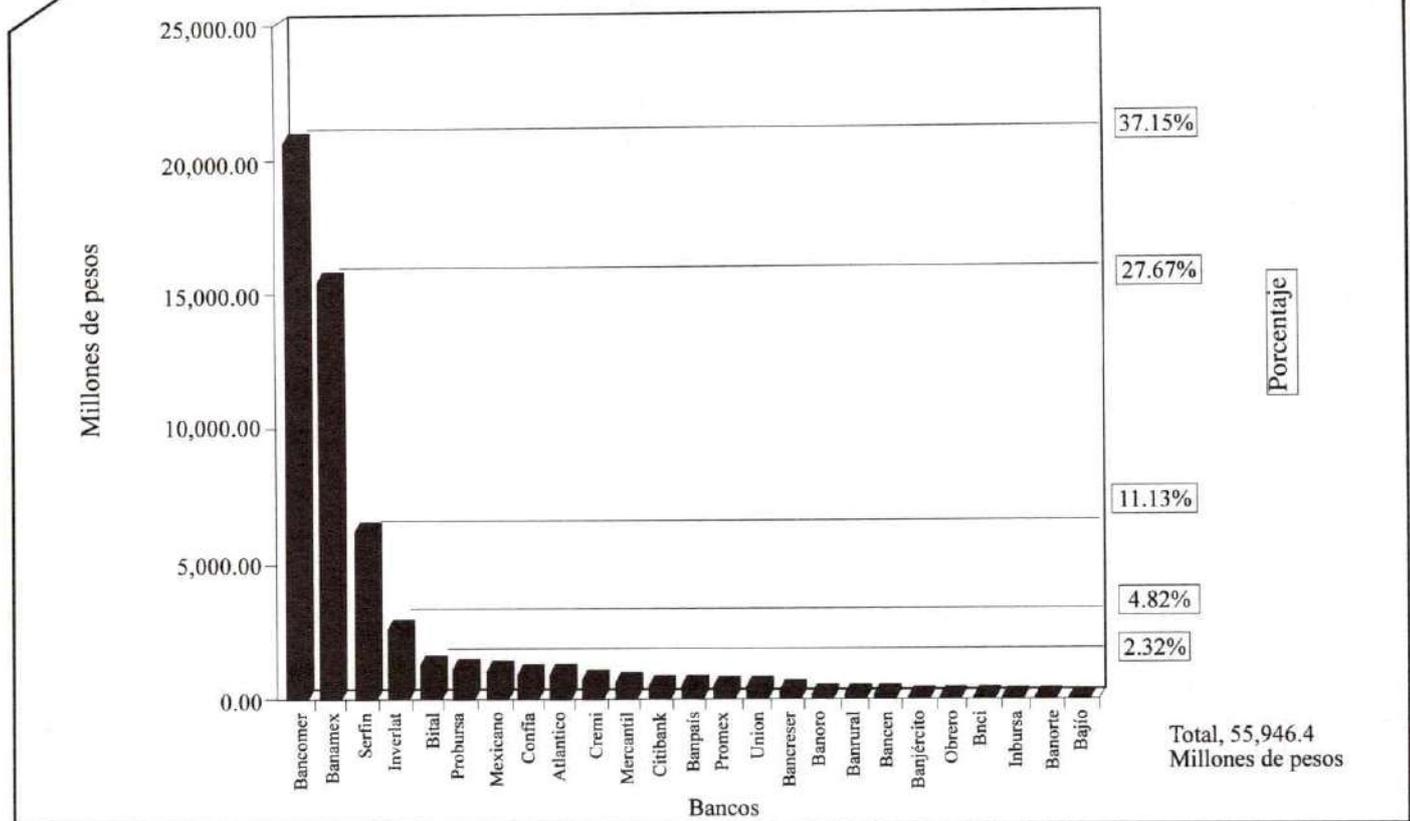
Banco	Infonavit	Fovissste	Salto total	Porcentaje %
Bancomer	8,591.2	2,714.7	11,305.9	37.24
Banamex	7,029.7	1,360.6	8,390.3	27.63
Serfin	2,560.3	856.7	3,417	11.25
Inverlat	1,219.6	165.6	1,385.2	4.56
Bitel	655	65.5	720.5	2.37
Probursa	588.9	55.3	644.2	2.12
Mexicano	563.6	26.3	589.9	1.94
Atlántico	428	116	544	1.79
Confía	464	39.3	503.3	1.66
Mercantil	416.7	2	418.7	1.38
Cremi	346.3	40.1	386.4	1.27
Promex	289.3	90.8	380.1	1.25
Citibank	353	0	353	1.16
Banpaís	299.1	53.5	352.6	1.16
Union	289.1	3	292.1	0.96
Bancrecer	197.1	0.8	197.9	0.65
Banoro	121.3	0.6	121.9	0.40
Bancen	77.6	0	77.6	0.26
Banrural	73.9	0	73.9	0.24
Banjército	26.8	28.7	55.5	0.18
Bnci	46.3	0.9	47.2	0.16
Obrero	33.6	4.8	38.4	0.13
Inbursa	37.4	0	37.4	0.12
Banorie	28.6	0.8	29.4	0.10
Bajío	0.3	0	0.3	0.00
Total	24,736.7	5,626.0	30,362.7	100.00

Fuente: Consar, Boletín Informativo SAR, núm. 6 mayo-junio, 1996.

*Cifras preliminares al cierre de marzo de 1996.

este último caso, el principio de libertad de elección tan invocado en la legislación no operará, todos los trabajadores que se inscriban por primera vez al IMSS ingresarán al sistema privado de pensiones. Por su parte, los trabajadores que aún se encuentran en activo (es decir, los cotizantes actuales) empezarán a cotizar en el nuevo sistema y al llegar a la edad de pensionarse se les estimará la pensión a la que tienen derecho en el nuevo sistema y a

Gráfica I
Participación porcentual del sistema bancario en la administración de los recursos del SAR
 (se incluye subcuenta de retiro y vivienda)



la que habrían tenido derecho de haber seguido cotizando en el sistema vigente (es decir, IVCM más SAR). En el supuesto de que el trabajador opte por la pensión estimada con el sistema vigente, el Estado aportará los recursos complementarios a lo acumulado en su cuenta individual de Retiro (CIR) del seguro de RCV para que opere su pensión (exposición de motivos y artículo 3º transitorio, LSS). En otras palabras, los trabajadores que lleguen a la edad de pensionarse por Cesantía en Edad Avanzada y Vejez y opten por los beneficios de la Ley que se deroga, recibirán la pensión bajo los supuestos previstos en dicha ley y además los fondos que se hubieran acumulado en su subcuenta de retiro (SAR), a su vez, lo que hubiesen acumulado en los ramos de Vejez y Cesantía en Edad Avanzada serán entregados por las Afores al Gobierno Federal (artículo 13 transitorio, LSS).

Por el contrario, los trabajadores que habiendo cotizado con anterioridad al día primero de enero de 1997 y llegado el momento de pensionarse, decidan acogerse a la pensión que se les calcule con el sistema privado de pensiones, perderán las aportaciones realizadas en el régimen anterior; con la nueva ley sólo les serán reconocidas el número de semanas cotizadas.

El Estado, por su parte, se hará cargo con recursos públicos fiscales del pago de las pensiones en curso en los mismos términos previstos en la ley del Seguro Social que se deroga.

En la medida en que todos los cotizantes actuales del IMSS ingresarán al sistema de Afores-Siefiores, ¿qué pasará con los recursos acumulados en la subcuenta de retiro del SAR y las nuevas aportaciones de la subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez de aquellos trabajadores que no se decidan por una Afore determinada? Estos recursos se depositarán en la denominada cuenta concentradora del IMSS —que se abrirá para tal efecto en el Banco de México— durante un plazo máximo de cuatro años contados a partir del día primero de enero de 1997, durante este año la cuenta concentradora garantizará una tasa de rendimiento mínima de 2% anual (sobre) los fondos depositados. Una vez cumplido el plazo máximo de cuatro años, si el trabajador asegurado no eligió una Afore, este proceso lo llevará a cabo la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar). Dentro de la Afore o Afores elegidas por la Consar, los recursos de los trabajadores se invertirán en las Siefiores cuya cartera de inversión se integre fundamentalmente por títulos

Recuadro 5 Seguro de Invalidez y Vida

Ramo de Invalidez

Artículo 120

El estado de invalidez da derecho a las siguientes prestaciones:

- I. Pensión temporal
- II. Pensión definitiva

El beneficiario deberá contratar, *con cargo a los fondos generados en su cuenta individual*, la pensión y un seguro de sobrevivencia para sus deudos con una institución de seguros de su elección. Para la contratación de los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia, el Instituto calculará el monto constitutivo necesario para su contratación. Al monto constitutivo se le restará el saldo acumulado en la cuenta individual del asegurado y la diferencia positiva será la suma asegurada que el Instituto deberá entregar a la institución de seguros para la contratación de los seguros.

Cuando el trabajador tenga un saldo acumulado en su cuenta individual que sea mayor al necesario para integrar el monto constitutivo para contratar los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia, podrá optar por:

- a) retirar la suma excedente, en una sola exhibición, de su cuenta individual.
- b) Contratar una renta vitalicia por una cuantía mayor.
- c) Aplicar el excedente a un pago de sobreprima para incrementar los beneficios del seguro de sobrevivencia

Artículo 122

Para gozar de las prestaciones del ramo de Invalidez se requiere que al declararse ésta el asegurando tenga acreditado el pago de *doscientas cincuenta* semanas de cotización. En el caso que el dictamen respectivo determine el 75% o más de invalidez sólo se requerirá que tenga acreditadas *ciento cincuenta* semanas de cotización.

El declarado en estado de invalidez de naturaleza permanente que no reúna las semanas de cotización podrá retirar, en el momento que lo desee, el saldo de su cuenta individual del seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez en una sola exhibición.

Cuantía de las pensiones de invalidez

Artículo 141

La cuantía de la pensiones por invalidez será igual a una cuantía básica del 35% del promedio de los salarios correspondientes a las últimas quinientas semanas de cotización anteriores al otorgamiento de la misma, actualizadas conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, más las asignaciones familiares y ayudas asistenciales.

En el caso de que la cuantía de la pensión sea inferior a la pensión garantizada, el Estado aportará la diferencia a fin de que el trabajador pueda adquirir una pensión vitalicia.

En ningún caso la pensión de invalidez, incluyendo las asignaciones familiares y las ayudas asistenciales, podrá ser inferior a la pensión garantizada.

Artículo 145

Las pensiones por Invalidez y Vida otorgadas serán incrementadas anualmente conforme al Índice nacional de Precios al Consumidor.

Rehabilitación

Artículo 126

Cuando el asegurado al que se le haya determinado invalidez que le dé derecho a la contratación de una renta vitalicia o retiro programado (*sic*), se rehabilite, se le suspenderá el pago de la pensión por parte de la aseguradora elegida por el trabajador.

En este caso, la aseguradora deberá devolver al Instituto la parte de la reserva correspondiente al seguro o retiro programado contratado, deduciendo las pensiones pagadas y los gastos administrativos en que haya incurrido. Igualmente la aseguradora devolverá a la Afore, que le operaba la cuenta individual al trabajador, los recursos no utilizados de la cuenta individual del mismo a efecto de que le vuelva a abrir la cuenta correspondiente.

Ramo de vida

Artículo 127

Cuando ocurra la muerte del asegurado o pensionado por invalidez, el Instituto otorgará a sus beneficiarios las siguientes prestaciones:

- I. Pensión de viudez;
- II. Pensión de orfandad;
- III. Pensión a ascendientes;
- IV. Ayuda asistencial a la pensionada por viudez, de acuerdo con el dictamen médico que al efecto se formule, y
- V. Asistencia médica

En caso de fallecimiento de un asegurado, las pensiones se otorgarán por la institución de seguros que elijan los beneficiarios (*sic*), para la contratación de su renta vitalicia. A tal efecto se deberá integrar un monto constitutivo en la aseguradora elegida, el cual deberá ser suficiente para cubrir la pensión, las ayudas asistenciales y las demás prestaciones de carácter económico. Para ello, el Instituto Mexicano del Seguro Social otorgará una suma asegurada que, adicionada a los recursos acumulados en la cuenta individual del trabajador fallecido, deberá ser suficiente para integrar el monto constitutivo con cargo al cual se pagará la pensión, las ayudas asistenciales y demás prestaciones de carácter económico por la institución de seguros.

Cuando el trabajador fallecido haya tenido un saldo acumulado en su cuenta individual que sea mayor al necesario para integrar el monto constitutivo para contratar una renta que sea superior a la pensión a que tengan derecho sus beneficiarios, éstos podrán retirar la suma excedente en una sola exhibición de la cuenta individual del trabajador fallecido, o contratar una renta por una suma mayor.

En caso de fallecimiento de un pensionado por Riesgos de Trabajo, Invalidez, Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, las pensiones a que se refieren las fracciones I, II y III se otorgarán con cargo al seguro de sobrevivencia que haya contratado el pensionado fallecido.

Recuadro 5
Seguro de Invalidez y Vida
(continúa...)

Artículo 128

Son requisitos para el otorgamiento de la pensión y demás prestaciones al beneficiario, los siguientes:

- I. Que el asegurado al fallecer hubiese tenido reconocido el pago al Instituto de un mínimo de ciento cincuenta cotizaciones semanales, o bien que se encontrara disfrutando de una pensión de invalidez, y
- II. Que la muerte del asegurado o pensionado por invalidez no se deba a un riesgo de trabajo

Pensión de viudez, orfandad y ascendientes

Artículo 131

La pensión de Viudez será igual al 90% de la que hubiera correspondido al asegurado en caso de invalidez o de la que venía disfrutando el pensionado por este concepto.

Artículo 135

La pensión del huérfano de padre o madre será igual al 20% de la pensión de invalidez que el asegurado estuviese gozando al fallecer o de la que le hubiera correspondido suponiendo el estado de invalidez. Si el huérfano lo fuera de padre y madre, se le otorgará en las mismas condiciones una pensión igual al treinta por ciento de la misma base.

Artículo 137

Si no existiera viuda, huérfanos ni concubina con derecho a pensión, ésta se otorgará a cada uno de los ascendientes que dependían económicamente del asegurado o pensionado por invalidez fallecido, por una cantidad igual al veinte por ciento de la pensión que el asegurado estuviese gozando al fallecer, o el de la que le hubiere correspondido suponiendo el estado de invalidez.

Régimen financiero del seguro de Invalidez y Vida

Artículo 146

Los recursos necesarios para financiar las prestaciones y los gastos administrativos del seguro de Invalidez y Vida, así como la constitución de las reservas técnicas, se obtendrán de las cuotas tripartitas, de la siguiente forma

% del salario base de cotización

Patrones	1.75
Trabajadores	0.625
Estado	0.125
Total	2.5

Fuente: Ley del Seguro Social vigente a partir del 1º de enero de 1997.

cuyas características específicas preserven su valor adquisitivo conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (artículos 43, 76 y 7 transitorio, LSAR).

Seguros de Riesgos de Trabajo e Invalidez y Vida: subsidios cruzados, inconstitucionalidad y vía indirecta de la privatización

La nueva ley del Seguro Social dispone, en caso de presentarse la contingencia por invalidez parcial o total y la muerte del asegurado o del pensionado (seguro de Invalidez y Vida), así como la incapacidad temporal y permanente parcial o total y muerte del trabajador derivada de un accidente de trabajo (seguro de Riesgos de Trabajo), prevé la contratación de un seguro de renta Vitalicia o temporal y otro de sobrevivencia para el trabajador y sus beneficiarios, cualquiera que fuera el caso, con la compañía de seguros de su preferencia.

En los dos supuestos, aún cuando los recursos para su financiamiento se convierten en fondos administrados por el IMSS bajo un régimen colectivo y de reparto (artículo 253, LSS) su destino final es privatizarse al mo-

mento de la compra de la renta vitalicia o temporal y del seguro de sobrevivencia. Así la realización del seguro corre a cargo de una entidad distinta –y seguramente privada– al Seguro Social, cuyas facultades se ven disminuidas (véanse Cuadros 2 y 3).

De esta manera, de la cuota obrero-patronal del seguro de Invalidez y Vida que asciende a 4% del salario base de cotización (artículos 147 y 148, LSS), 2.5% se destinará a cubrir las pensiones, y el restante 1.5% financiará las prestaciones en especie del seguro de Enfermedades y Maternidad de los pensionados y sus beneficiarios en los seguros de Riesgos de trabajo, Invalidez y Vida y de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (artículo 29, LSS) (véase Cuadro 5).

Hasta aquí todo parecer ir bien, no obstante, al contratar el trabajador los seguros de renta vitalicia o temporal y de sobrevivencia, el IMSS calculará el monto constitutivo necesario y a éste se le restará el saldo acumulado en la cuenta individual del seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV) del cotizante y, la diferencia positiva, será la suma asegurada que el Instituto deberá entregar a la institución de seguros privada (artículos 64, 120 y 127, LSS).

A su vez, para cubrir la aportación patronal por el seguro de Riesgos de Trabajo, las empresas deberán calcular sus montos multiplicando la siniestralidad de las empresas por un factor de prima y al resultado se le sumará el 0.0025 (que es la prima mínima de riesgo, artículo 72, LSS). En los hechos se cambia la base de cálculo de la prima por riesgos de trabajo, sujetándola a una fórmula distinta en donde se hace a un lado el factor frecuencia, poniendo énfasis en la gravedad de los accidentes. La novedosa fórmula contiene el inconveniente de que los patrones no podrían controlar la gravedad de los accidentes de trabajo, como sí lo harían con la frecuencia al buscar la reducción del número de riesgos de trabajo. La fórmula tendrá, como algunos expertos lo hicieron notar, un impacto desventajoso para la pequeña y mediana empresa. Quizá por ello, se incorporó a la ley una disposición en el sentido de que la polémica fórmula deberá ser revisada por el Instituto en enero de 1988, al efecto de determinar el factor de prima que, en última instancia, permita mantener el equilibrio financiero del seguro de Riesgos de Trabajo. La prima promedio que pagan las empresas, según datos oficiales, es del 2.5% sobre el salario base de cotización, que variará en el futuro como resultado de aplicar la fórmula comentada.

Asimismo, al igual que en el seguro del Invalidez y Vida, al momento de contratarse una renta vitalicia o temporal y el seguro de sobrevivencia derivadas de algún riesgo de trabajo, el IMSS utiliza los recursos de la cuenta individual del seguro de RCV para definir la suma asegurada. Por ello sostenemos que además de su inconstitucionalidad, este precepto, desnaturaliza el régimen financiero del seguro de Riesgos de Trabajo, antes de responsabilidad patronal exclusiva, y lo convierte en un régimen esencialmente bipartito al disponer de los recursos de la cuenta individual del trabajador, en lugar de que éstos se utilicen para complementar los beneficios derivados del riesgo.

Reflexiones finales

1. Una entidad financiera está por irrumpir en el mundo del trabajo. Las Afores, como se les conocerá en adelante, poco a poco se irán integrando a la vida cotidiana del trabajador, saltarán por la pantalla televisiva de su hogar ofreciendo las mejores condiciones de inversión y rendimiento; su publicidad inundará diarios y revistas con mensajes que pretenderán ser convincentes y atractivos; su correspondencia abultará con sobres los buzones imaginarios de sus posibles clientes, anticipándoles la mejor administración de sus recursos; a la puerta del hogar de millones de obreros tocarán los vendedores de un futuro promisorio y una vejez sin sobresaltos económicos, sólo se requerirá "hacer la mejor elección". Las Afores ofrecerán el mejor futuro, por más

incierto que pueda parecerle a los 11 millones de incrédulos ahorradores con que arrancará el sistema.

2. La ley de los Sistemas de Ahorro par el Retiro es, para sus autores, la reforma de fin de siglo porque contribuirá de manera profunda a la transformación estructural del país, por ser un poderoso instrumento de política económica y porque modificará de raíz la fisonomía del sistema financiero mexicano. Así, el volumen de recursos que se generará por el sistema de capitalización individual de los fondos de pensiones sobrepasará, en cinco años, el tamaño actual del sistema financiero.¹⁵ De esa magnitud es la reforma.
3. La ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, es un precepto de naturaleza financiera que encierra para los trabajadores una gran promesa: conseguir pensiones suficientes y dignas al final de su vida productiva. Por ello, es imposible constatar empíricamente la veracidad de su oferta y sus ventajas comparativas en relación a la ley del Seguro Social que será derogada. Sus resultados se verán con toda amplitud en tres o cuatro décadas. Las únicas referencias empíricas que encontramos en América Latina, no son aplicables a nuestra realidad nacional. Ni siquiera Chile puede ser un punto de comparación confiable, debido a las características de su economía y a las del propio modelo de privatización impuesto. Con todo y sus grandes semejanzas el modelo mexicano no es una réplica del chileno y por ello sería equivocado esperar los mismos resultados.

Recuadro 6 Financiamiento de las prestaciones en especie del seguro de Enfermedades y Maternidad para pensionados y sus beneficiarios

Artículo 25

Para cubrir las prestaciones en especie del seguro de Enfermedades y Maternidad de los pensionados y sus beneficiarios, en los seguros de Riesgos de Trabajo, Invalidez y vida, así como Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, los patrones, los trabajadores y el Estado aportarán una cuota de uno punto cinco por ciento sobre el salario base de cotización. De dicha cuota corresponderá al patrón pagar el uno punto cero cinco por ciento, a los trabajadores el cero punto trescientos 75% y al Estado 0.075 por ciento.

	%
Patrones	1.05
Trabajadores	0.375
Estado	0.075
Total	1.500

Fuente: Ley del Seguro Social vigente apartir del 1º de enero de 1997.

Recuadro 7 Seguro de Riesgos de Trabajo

Prestaciones en Especie

Artículo 58

Al declararse la incapacidad permanente total del asegurado, éste recibirá una pensión mensual definitiva equivalente al 70% del salario que estuviere cotizando. En caso de enfermedades de trabajo, se calculará con el promedio base de cotización de las cincuenta y dos últimas semanas o las que tuviere si su aseguramiento fuese por un menor tiempo para determinar el monto de la pensión. *Igualmente, incapacitado deberá contratar un seguro de sobrevivencia para el caso de su fallecimiento, que otorgue a sus beneficiarios las pensiones y demás prestaciones económicas a que tengan derecho.*

La pensión, el seguro de sobrevivencia y las prestaciones económicas se otorgarán por la institución de seguros que elija el trabajador. Para contratar los seguros de renta vitalicia y sobrevivencia el Instituto calculará el monto constitutivo necesario para su contratación. Al monto constitutivo se le restará el saldo acumulado en la cuenta individual del trabajador y la diferencia positiva será la suma asegurada, que deberá pagar el Instituto a la institución de seguros elegida por el trabajador para la contratación de los seguros de renta vitalicia y seguros de sobrevivencia.

Se establecen las siguientes modalidades en caso de que el trabajador tenga una cantidad acumulada en su cuenta individual que sea mayor a la necesaria para integrar el monto constitutivo para contratar una renta vitalicia:

- a) retirar la suma excedente en una sola exhibición de su cuenta individual;
- b) contratar una renta vitalicia por una cuantía mayor; o
- c) aplicar el excedente a un pago de sobreprima para incrementar los beneficios del seguro de sobrevivencia.

Si la incapacidad declarada es permanente parcial, superior al 50%, el asegurado recibirá una pensión que será otorgada por la institución de seguros que elija. El monto de la pensión se calculará conforme a la tabla de valuación de la incapacidad contenida en la Ley Federal del Trabajo, tomándose como base el monto de la pensión que corresponda a la incapacidad permanente total.

Si la valuación definitiva de la incapacidad fuese de hasta 25% se pagará al asegurado, en sustitución de la pensión, una indemnización global equivalente a cinco anualidades de la pensión que le hubiese correspondido. Dicha indemnización será optativa para el trabajador cuando la valuación definitiva de la incapacidad exceda de veinticinco por ciento sin rebasar el 50 por ciento.

Artículo 59

La pensión que se otorgue en caso de incapacidad permanente total, será siempre superior a la que le correspondería al asegurado por invalidez, y comprenderá en todos los casos las asignaciones familiares y la ayuda asistencial, así como cualquier otra prestación en dinero a que tenga derecho.

Artículo 62

Cuando el asegurado al que se le haya declarado una incapacidad permanente total o parcial que le de derecho a la contratación de la renta vitalicia y del seguro de sobrevivencia, se rehabilite y tenga trabajo remunerado que le proporcione un ingreso cuando menos equivalente al 50% de la remuneración habitual que hubiere percibido de continuar trabajando, dejará de tener derecho al pago de la pensión por parte de la aseguradora. En este caso, la aseguradora deberá devolver al Instituto y a la Afore, el fondo de reserva de las obligaciones futuras pendientes de cubrir. La Afore abrirá nuevamente la cuenta individual al trabajador con los recursos que le fueron devueltos por la aseguradora.

Artículo 64

Si el riesgo de trabajo trae como consecuencia la muerte del asegurado, el Instituto calculará el monto constitutivo en los mismo términos del artículo 58. Los beneficiarios elegirán la institución de seguros con la que deseen contratar la renta vitalicia. En caso de que el trabajador fallecido haya acumulado en su cuenta individual un saldo mayor al necesario para integrar el monto constitutivo de una renta que sea superior al monto de las pensiones a que tengan derecho sus beneficiarios, estos podrán optar por:

- a) retirar la suma excedente, en una sola exhibición, de la cuenta individual del trabajador fallecido, o
- b) contratar rentas por una cuantía mayor.

A la viuda del asegurado se le otorgará una pensión equivalente al 40% de la que le hubiese correspondido a aquél, tratándose de incapacidad permanente total. La misma pensión corresponde al viudo o concubinario que hubiera dependido económicamente de la asegurada.

A cada uno de los huérfanos que lo sean de padre o madre, que se encuentren totalmente incapacitados o sean menores de dieciséis años, se les otorgará una pensión equivalente al 20% de la que le hubiese correspondido al asegurado tratándose de incapacidad permanente total. La pensión se extinguirá cuando el huérfano recupere su capacidad para el trabajo o cumpla dieciséis años, según sea el caso. La pensión se extenderá hasta los veinticinco años de edad si el huérfano se encuentra estudiando en planteles del sistema educativo nacional.

Artículo 65

A falta de viuda o viudo, huérfanos, concubina o concubinario con derecho a pensión, a cada uno de los ascendientes que dependían económicamente del trabajador fallecido, se le pensionará con el 20% de la pensión que le hubiese correspondido al asegurado, en caso de incapacidad permanente total.

Incremento periódico de las pensiones

Artículo 68

La cuantía de las pensiones por incapacidad permanente será actualizada anualmente en el mes de febrero, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor correspondiente al año calendario anterior.

Régimen financiero

Artículos 71-82

Cuotas a cargo del patrón que se determinarán en relación con la cuantía del salario base de cotización –del orden del 2.5% con la anterior Ley en promedio–, y con los riesgos inherentes a la actividad de la negociación de que se trate. *El trabajador deberá aportar el saldo de su cuenta individual para la contratación de una renta vitalicia y el seguro de sobrevivencia.* Cambia de la fórmula para calcular las primas a cubrir por este seguro.

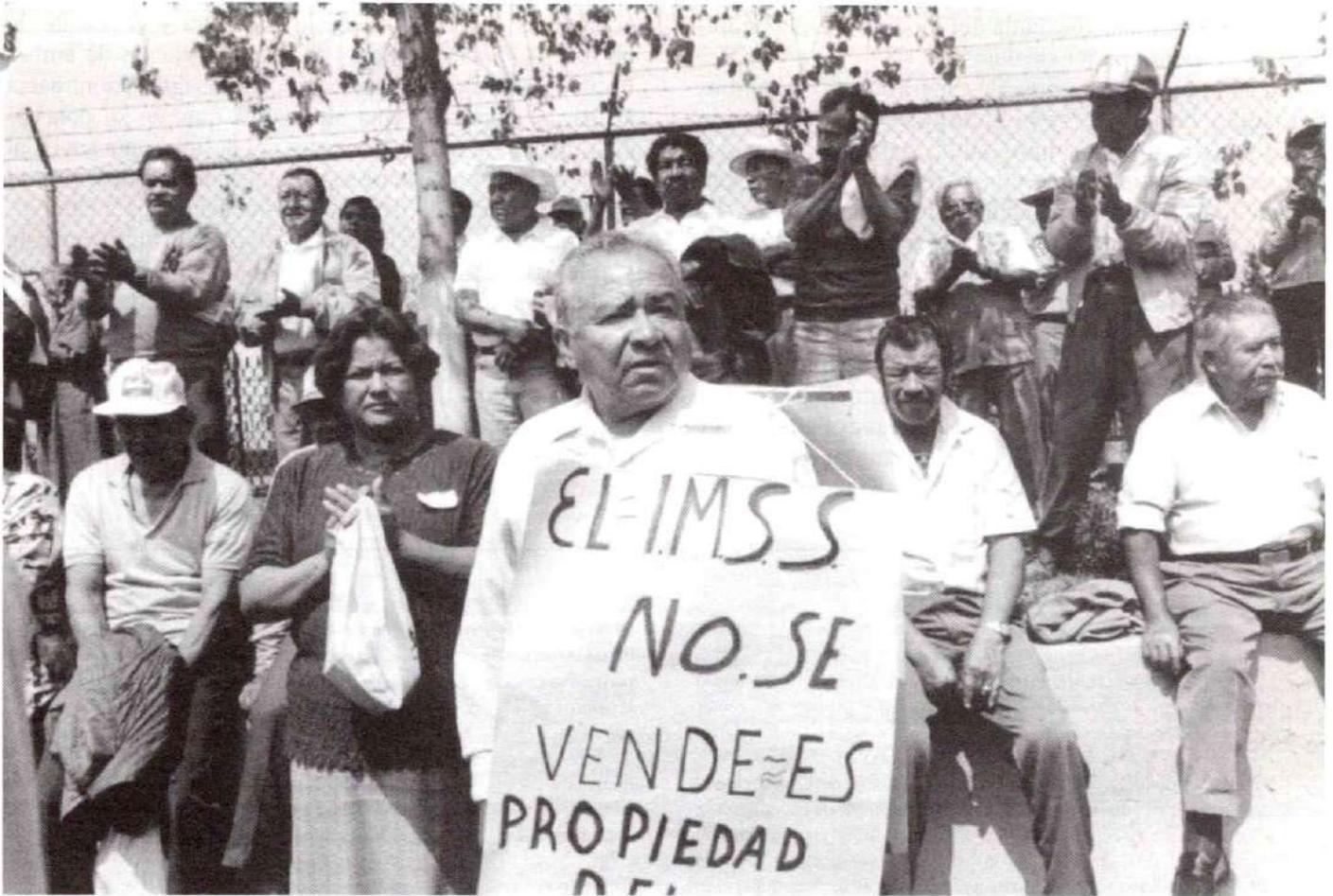


FOTO: ARTURO GARCÍA CAMPOS.

4. En el corto plazo se requiere modificar la ley del Seguro Social para eliminar los aspectos de inconstitucionalidad que contiene; terminar con los subsidios cruzados que existen en el nuevo modelo pensional y garantizar que quienes se beneficien con seguros de Riesgos de Trabajo o Invalidez y Vida reciban un complemento con los recursos de la cuenta individual del trabajador. Urge incluir, con una óptica de justicia social, el pago de un bono de reconocimiento para aquellos que, habiendo cotizado en el sistema anterior, decidan acogerse al nuevo modelo.

Asimismo, se debe revisar el régimen financiero del seguro de Enfermedades y Maternidad con el propósito de redefinir la cuota tripartita que verdaderamente garantice su viabilidad financiera y atienda tanto la expansión de la demanda como la necesaria conservación de la infraestructura médica y hospitalaria. Sobre este mismo seguro, los estudios deben orientarse, además, a comprobar si por la vía del nuevo esquema de financiamiento se contribuyó a la generación de empleo y su impacto sobre el déficit público.

También, es preciso reformular el régimen financiero del seguro de Guarderías y Prestaciones Sociales

para garantizar la satisfacción de la demanda de los servicios y la integralidad del sistema de seguridad social previsto en la ley que será derogada.

Finalmente, conviene hacer una evaluación rápida sobre los efectos que tendrá en los llamados esquemas modificados (tabacaleros, henequeneros, azucareros, etcétera), pues la nueva ley tiende a redefinir los requisitos y encarecer el acceso de los servicios de seguridad social para quienes se acojan a los convenios que la misma prevé.

En el mediano plazo, es conveniente estimar la evolución de las tendencias que desde ahora se avizoran en el renglón de pensiones como la baja cobertura del sistema, la reducción de la cantidad de pensiones que se pagarán, el monto de las mismas, el alto número de pensiones mínimas garantizadas y los abusos a los que estarán expuestos los trabajadores que se benefician con una pensión.

En otro nivel de la problemática, será obligado ejercer una vigilancia escrupulosa en la política de inversión de los recursos, el régimen de comisiones y la actividad de ventas y publicidad del sistema de Afores-Siefors y compañías comerciales de seguros que puede generar fenómenos de corrupción. También sobre la concentración de los recursos del SAR, por vía directa o indirecta, en unos cuantos grupos financieros y el efecto que esto

tendrá en la marcha adecuada del modelo y en la evolución de la economía mexicana.

En el largo plazo, es posible esperar que los sistemas del IMSS y del ISSSTE se homologuen, pues el renglón de las pensiones del primero –nudo de la reforma previsional– no es compatible con el modelo público, solidario y redistributivo del segundo. La subsistencia de un sistema fragmentado en el que, por añadidura, no se pueden portar derechos de una institución a otra, hará más difícil su operación y tenderá a distorsionar sus resultados.

Frente a este panorama, habrá que ir madurando en una alternativa que tienda a rescatar el carácter público, solidario, redistributivo e integral del sistema, combinado con una adecuada política de inversión de las reservas financieras y que, además, considere la vigencia de seguros complementarios de naturaleza privada. Una opción que, teniendo como

objetivo la universalidad de la cobertura y el rescate de un derecho social, apunte hacia la unificación de ambas instituciones, en un proceso gradual de igualación, hacia arriba, de derechos. Una alternativa que, en su concepción, incluya a quienes con sus impuestos contribuyen al pago de los compromisos estatales adquiridos con el modelo privatizante pero que no reciben nada a cambio.

Para ello, se requerirá contar no sólo con una propuesta viable, sino con una configuración de alianzas y fuerzas sociales diferente a la que hoy existe, en donde la ruptura del modelo sindical corporativo es una precondition. Porque los intereses económicos que se verían afectados con una medida de estas características serían muy grandes, y las reacciones políticas que se generarían sólo podrían ser neutralizadas con una respuesta social y popular de dimensiones históricas.

Notas

¹ Entendemos por transferencia de la propiedad el proceso mediante el cual se enajenan o transfieren recursos y activos públicos a agentes privados de la economía.

² Banco de México, *Informe Anual*, 1995, México, 1996.

³ Con las modificaciones a la ley del Seguro Social de 1992 se creó el seguro de Ahorro para el Retiro basado en un régimen de capitalización individual. La aportación patronal por este seguro se fijó en una prima de 2% sobre el salario base de cotización depositada en la subcuenta de retiro de la cuenta del Sistema de Ahorro para el Retiro o SAR de cada trabajador. Mediante este mecanismo, esta contribución –incluida la de Infonavit de 5% (subcuenta de Vivienda)– se canalizó al sistema bancario mexicano, en este caso, la ley fijó una *tasa de rentabilidad mínima garantizada* de 2% sobre la inflación. Se introdujo, de tal suerte, al sistema de seguridad social mexicano el régimen de capitalización individual; sin embargo, el seguro de retiro se estableció como un seguro complementario al de IVCM y por lo tanto al régimen de reparto vigente desde 1944. En los hechos, el *seguro de retiro* fue el preludio o el experimento para la adopción y extensión del régimen de capitalización individual a otros ramos de aseguramiento, en concreto, a los de Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.

⁴ La Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, aprobada el 19 de abril de 1996 por la diputación del Partido Revolucionario Institucional de la LVI Legislatura, reglamenta en sentido amplio la participación de las Afores-Siefores y de las compañías comerciales de seguros (todas estas entidades de giro exclusivo) y en general de los participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Aun cuando esta ley es de naturaleza estrictamente financiera es el complemento de la nueva ley del Seguro Social, que entrará en vigor a partir del 1º de enero de 1997.

⁵ Todas las primas están calculadas sobre el salario base de cotización del trabajador.

⁶ IMSS, *Diagnóstico*, México, marzo de 1995.

⁷ Para una revisión más detallada de la estrategia económica diseñada para la promoción del ahorro interno como palanca principal del crecimiento económico, véanse el capítulo 5 del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

⁸ La ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro fue aprobada el 19 de abril de 1996 por la diputación del Partido Revolucionario Institucional de la Cámara de Diputados de la LVI Legislatura, exactamente 29 días después de que fuera presentada la iniciativa por el titular del poder Ejecutivo

Federal. Esta ley regula y reglamenta de manera general la participación de las Afores-Siefores y de las compañías de seguros de retiro y demás participantes en los denominados Sistemas de Ahorro para el Retiro. Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de este mismo año.

⁹ Pensión garantizada es aquella que el Estado asegura y su monto mensual será equivalente a un salario mínimo general para el Distrito Federal, cantidad que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al Índice nacional de Precios al Consumidor (artículo 170, LSS).

¹⁰ Retiros programados es la modalidad de obtener una pensión fraccionando el monto total de los recursos de la cuenta individual, para lo cual se tomará en cuenta la esperanza de vida de los pensionados, así como los rendimientos previsibles de los saldos (artículo 159).

¹¹ Banco Mundial, *Envejecimiento sin crisis Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*. Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo, Washington, (D C), 1994, p. 240.

¹² En el sistema de reparto vigente en el IMSS se tienen registrados 1 millón 200 mil pensionados de los cuales el 90% recibe la cuantía mínima que es igual a un salario mínimo general que se indiza anualmente conforme al salario mínimo del Distrito Federal. Sin tomar en consideración el impacto inflacionario y el deterioro del valor de los salarios en los últimos tres sexenios, se reconoce por el Instituto que aun cuando las pensiones son insuficientes, en la actualidad todos los pensionados reciben, en términos reales, más de lo que aportaron. IMSS, *Diagnóstico*, op. cit. p. 56. Precisamente esta es una de las características redistributivas de los sistemas de ahorro obligatorio con regímenes de reparto.

¹³ Ernesto Zedillo Ponce de León, *Exposición de Motivos*/ Palacio Nacional, Iniciativa de Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, México, 20 de marzo de 1996, p. VIII.

¹⁴ Eugenio Valck V y Eduardo Walker H, "La inversión de los Fondos de Pensiones/Historia, Normatividad y Resultados", en, *Quince Años Después, una mirada al Sistema Privado de Pensiones*, Sergio Baeza V. y Francisco Margozzini C., (Editores), Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos, (Chile) 1995, p. 141.

¹⁵ Véase intervención de Francisco Suárez Dávila, presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, LVI Legislatura, versión estenográfica de la sesión del 19 de abril de 1996, p. 1216.

La reforma a la seguridad social mexicana, cambios a la iniciativa presidencial*

Miguel Ángel Sáenz Garza**

A la seguridad social mexicana con los planteamientos de la nueva ley del Seguro Social se le privatiza en forma absoluta el sistema de pensiones, entregando los fondos de propiedad del trabajador a instituciones privadas que se denominarán Administradoras de Fondos de Retiro, las que los invertirán en sociedades de inversión privadas, y con los cuales al final se contratarán pensiones, rentas vitalicias, retiros programados y seguros de sobrevivencia con compañías de seguros privadas; ninguno de estos conceptos se cambió en lo más mínimo y por lo tanto, aunque no se reconozca, una parte muy importante de la seguridad social mexicana perdió su contenido solidario y se transforma en seguridad individual para continuar agrandando las cada vez mayores diferencias entre grupos sociales con diferentes ingresos y haciendo más manifiesta la injusticia social.

Una parte importante de los comentarios que hay que hacer a la reforma de la seguridad social mexicana se refiere a las modificaciones que se le hicieron a la iniciativa presentada por el titular del Poder Ejecutivo en la Cámara de Diputados del H Congreso de la Unión.

Este tema no se ha valorado en su verdadera dimensión y en realidad tiene mucho que ver con el contexto general en el que se dio la discusión de esta reforma, que desde el mes de abril en el que se presentó el "Diagnóstico" elaborado por la dirección del Instituto Mexicano del Seguro Social hasta la primera quincena de diciembre del año pasado, fue motivo de foros, mesas de discusión, artículos periodísticos, concentraciones y manifestaciones popula-

res que demostraron tanto el interés del gobierno como el interés de grupos obreros y políticos, ya fuera por su aprobación o su desaprobación.

Además, los comentarios revisten gran importancia porque la paternidad de los cambios hechos a la iniciativa del Ejecutivo fue algo de lo que se vanagloriaron tanto los que desde un principio se declararon aprobadores mecánicos del texto propuesto por el Presidente de la República y la dirección institucional sin necesidad de cambios, como los que desde un principio también expresaron su rechazo total o cuando menos la necesidad de hacer cambios importantes al proyecto de reforma de la seguridad social mexicana.

De esos grupos que reclaman la paternidad de los cambios, destaca desde luego la diputación obrera, en su mayoría representantes de la Confederación de Trabajadores de México, (CTM), quienes dijeron y repitieron muchas veces que ellos lograron más de 60 cambios al texto de la iniciativa, como prueba primero de su interés por la seguridad social, y segundo, de su búsqueda del

* Resumen parcial de trabajo en preparación, "La Reforma a la Seguridad Social Mexicana". Este artículo, fue entregado a la redacción de *El Cotidiano* en el mes de marzo del año en curso.

** Ex-Secretario General del CEN del Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social; ex-Diputado Federal en las LII y LV Legislaturas del H Congreso de la Unión; ex-Presidente de la Comisión de Seguridad Social de la H Cámara de Diputados.

mejoramiento de las condiciones en las que los trabajadores pueden acceder a los beneficios otorgados por el IMSS llegando incluso a decir que mientras grupos obreros representativos salían a la calle a protestar por las propuestas de la iniciativa, ellos hacían el trabajo legislativo que condujo a los cambios que se dieron en el texto originalmente presentado.

Esto es importante por que la realidad nos lleva a concluir que si bien hubo cambios positivos, éstos no fueron para modificar la orientación general de la nueva ley del Seguro Social, cuyo contenido eminentemente económico y financiero se mantuvo intacto; los cambios benéficos se dieron en aquellos planteamientos que, con una manifiesta falta de sensibilidad política, pretendían en la iniciativa disminuir derechos y aumentar requisitos, en relación con las prestaciones que actualmente establece la ley del Seguro Social vigente.

Los cambios a la iniciativa de ley

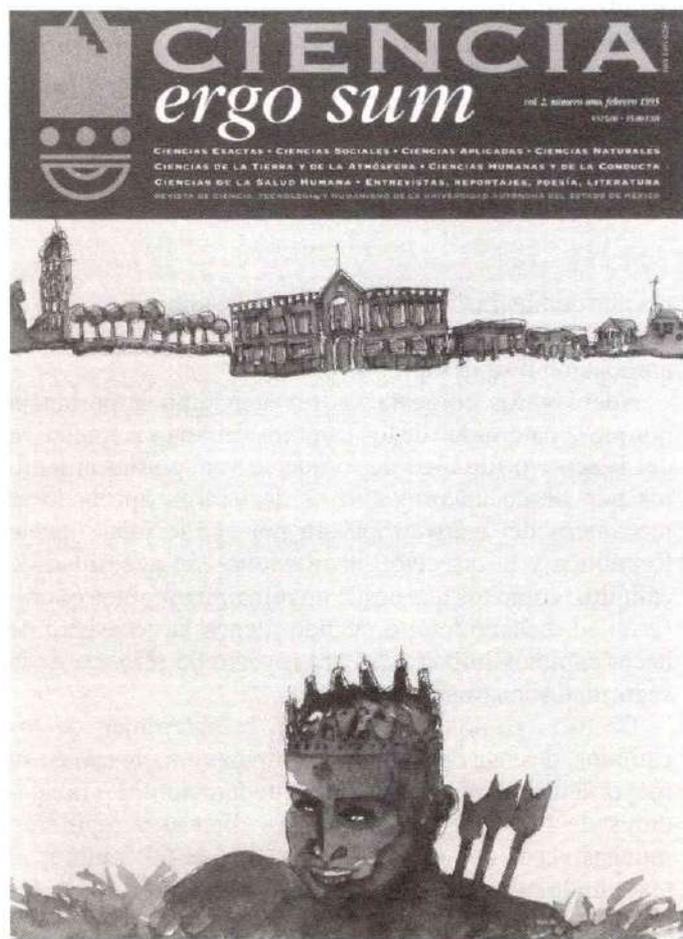
Más importante aún que estos cambios específicos en derechos y requisitos, la mayoría de los cuales fueron planteados desde la presentación misma de la iniciativa por el Secretario General de la organización sindical de los trabajadores del Seguro Social (SNTSS), Dr. Antonio Rosado García y su representación en la Cámara de

Diputados, el diputado Dr. Alejandro I. Audry Sánchez, son aquellos cambios que abierta y francamente beneficiaban al sector patronal, algunos de los cuales se incluyeron gracias a propuestas de la diputación panista, la que públicamente nunca hizo ostentación de ello ya que su voto en las Cámaras de Diputados y Senadores fue en contra de la aprobación de la ley, y aquellos otros cambios que partieron de la dirección institucional, que promovió probablemente la mayoría de los cambios para beneficiar al sector patronal y para corregir problemas administrativos que surgirían de aprobarse la ley como la propuso el Ejecutivo Federal, así como para agregar planteamientos que no habían sido aprobados por quien firmó la iniciativa, pero que ante los muchos cambios que se hicieron se logró incluir sin que hubiera discusión sobre ellos ni se notara su inclusión al momento de la votación.

De los cambios propuestos por el SNTSS por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y por el Partido del Trabajo (PT) además de los propuestos por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y los propuestos por los patrones, son de los que la diputación obrera se vanagloria por haberlos conseguido, con una absoluta falta de conciencia de lo que los cambios propuestos por patrones e IMSS representan y simplemente para decir públicamente, ante la enorme ola de intranquilidad y protesta popular por la iniciativa, que ellos propusieron y lograron los cambios que se dieron a la iniciativa como respuesta a esa intranquilidad y protestas.

Para muestra, a reserva de entrar en detalles más adelante, uno de los cambios que es probablemente el más representativo del interés de beneficiar al sector patronal se dio en el artículo 305 de la nueva ley, que en la iniciativa equiparaba al delito de defraudación fiscal el no enterar las cuotas obreras retenidas por los patrones a sus trabajadores en el plazo que señala la ley, es decir, mensualmente; en el cambio que se hizo a este artículo sólo se equiparará al delito de defraudación fiscal cuando no lo hagan durante doce meses o más. Las cuotas obreras son dinero que se descuenta del salario de los trabajadores, no son dinero del patrón y en consecuencia descontarlo del salario de los trabajadores y no entregarlo a la seguridad social no nada más es un delito equiparable a defraudación fiscal, es un delito grave en contra de los trabajadores y de la seguridad social ya que el patrón se financia con él sin ningún cargo ni recato. Estos cambios, como muchos de los que se hicieron a la iniciativa, son de procedencia patronal, para beneficio de los patrones, en perjuicio de los trabajadores y de la seguridad social, y no se entiende cómo es posible que se hayan hecho si los responsables de los cambios, según dicen ellos mismos, fueron los representantes obreros de la Cámara de Diputados; con esos representantes de los trabajadores difícilmente puede haber un cambio en el país.

Esta es sólo una muestra, por lo que pasamos en seguida a comentar cuáles fueron y en qué sentido o con



qué fin se dieron los cambios en el proceso legislativo de la aprobación de la nueva ley en la Cámara de Diputados.

De los 305 artículos definitivos y 27 artículos transitorios que contenía la iniciativa del Ejecutivo Federal, se hicieron en la Cámara de Diputados cambios en 105 artículos, que incluyen el agregado de un artículo transitorio, el vigésimo octavo, y de los que corresponden 91 a los artículos definitivos y 14 a los artículos transitorios.

Aclaremos que los cambios se dieron solamente en la Cámara de Diputados ya que la de Senadores aprobó la minuta sin ninguna modificación, fundamentalmente con la idea de que no tuviera que regresarse el proyecto de Decreto a la Cámara de origen, es decir, a la Cámara de Diputados, ya que esto abriría nuevamente el debate legislativo.

De los mencionados 105 cambios, 7 solamente son de carácter ortográfico o de aplicación correcta de reglas gramaticales y 27 tienen cambios o agregados para una mejor redacción o claridad de la exposición, sin que representen en realidad cambio en la orientación, el sentido o el fondo del artículo.¹

De los 71 cambios restantes podemos agrupar los que se hicieron a 14 artículos que obedecieron a una de las más repetidas objeciones de diversos sectores que expresaron dudas en relación a las pretendidas bondades de esta reforma; en esos artículos se dejaba a las determinaciones de la Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro (Consar) el funcionamiento de las Administradoras de Fondos de Retiro (Afore) (artículo 175), la decisión sobre el destino y uso de los fondos de quienes no elijan Afore (artículo 176), los mecanismos de unificación y traspaso de cuentas (artículo 177), los mecanismos de aplicación de subcuentas de cada trabajador (artículo 179), y diversos mecanismos operativos de cuentas, cobros y reclamaciones (artículos 164, 181, 182, 183, 188, 192, 195, 199, 200 y 233). Se estableció que dejar todas estas facultades o implicaciones a reglas generales o administrativas de la Consar era claramente un error y cesión de facultades legislativas equivalente a dejar en manos de los integrantes de esa Comisión determinaciones que debería contemplar la nueva ley, pero en el transcurso de las negociaciones el equilibrio se dio al dejar la norma para esas decisiones en las disposiciones de una ley, la ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, que a la fecha no contempla ninguna de estas disposiciones y tendrá que modificarse en el segundo periodo ordinario de sesiones de la LVI Legislatura (marzo-abril de 1996), como quedó establecido en el texto del artículo 28 transitorio que se agregó en la discusión legislativa.

Si bien el cambio es positivo, ya que lleva nuevamente al seno de las Cámaras Legislativas la discusión de esa ley complementaria, lo cierto es que esa negociación fue únicamente con el propósito de, primero, dar cauce a la manifiesta protesta de grupos identificados con el gobierno y el PRI que sentían injustificado el quitar al Congreso de la Unión la facultad de decisión sobre temas de tan

extraordinaria importancia para la seguridad social mexicana, aunque estuvieran concientes de que al final las modificaciones a esa ley serán aprobadas en los mismos términos en los que la Consar decidiría.

En segundo término, otro propósito también fue permitir que los grupos identificados con el gobierno y el PRI tuvieran la justificación ante la opinión pública de haber conseguido un cambio importante en ese aspecto y en consecuencia justificar también el que se aprobara la nueva ley sin insistir más en los otros aspectos trascendentes de ella.

Por lo que hace a las propuestas cuya paternidad se adjudica la diputación obrera y que benefician solamente a los patrones, vale la pena destacar la que se aprobó en relación al artículo 15 de la nueva ley. La fracción VI de ese artículo, tanto en la ley vigente como en la iniciativa de la nueva ley, otorga la oportunidad a los patrones que se dedican a la actividad de la construcción, de pagar las cuotas obrero-patronales por medio de convenios extemporáneos sin determinar el o los trabajadores a quienes se deban aplicar esas cuotas, lo cual permite que haya una elusión importante en perjuicio del Instituto Mexicano del Seguro Social el cambio que aprueba el pleno de la Cámara de Diputados es un agregado al final del segundo párrafo que establece que el monto de dichas cuotas se destinará a servicios de beneficio colectivo para los trabajadores de la industria de la construcción en los términos de la ley, sin perjuicio de que aquellos trabajadores que acrediten sus derechos se les otorguen las prestaciones diferidas que les correspondan con cargo a este fondo. En correspondencia con este agregado se incorpora una nueva fracción, la XVIII, al artículo 264, otorgando al Consejo Técnico del IMSS dentro de sus atribuciones, la de decidir sobre la aplicación de los recursos que tenga el fondo de beneficio colectivo para los trabajadores de la industria de la construcción.

Lo que se pasó por alto al mantener esta disposición de la ley vigente, y al hacer el agregado a la iniciativa, fue que el principio fundamental de la nueva ley que está sostenido en la propiedad absoluta de los recursos de la cuenta individual, en la que se tienen que incorporar aportaciones del patrón, de los trabajadores y del Estado así como los rendimientos financieros, y en consecuencia la determinación de mantener el que se pueda pagar cuotas obrero-patronales por convenio sin identificar a quien corresponden, llevará a que el Estado no haga las aportaciones que por esos trabajadores está obligado a hacer, a que los trabajadores no puedan obtener rendimientos financieros de una cuenta cuya propiedad individual ha sido motivo de un despliegue publicitario impresionante pero que por lo visto para los trabajadores de la construcción no va a existir, y a que los patrones sigan pagando sólo parcialmente sus obligaciones. Esto será una violación clara de derechos de los trabajadores y además se lesionarán también de manera clara los intereses del Instituto al no recibir las cuotas correctas de



FOTO: ARTURO GARCÍA CAMPOS.

grupos importantes de derechohabientes que además son grandes demandantes de servicios.

Es de resaltarse que esta modificación sí fue propuesta por la representación obrera, pero a petición de la Cámara de la Industria de la Construcción, lo que no deja lugar a duda de que los patrones no necesitan tener representantes en el Poder Legislativo, ya que les bastan los que pertenecen al sector obrero que saben cuidar muy bien los intereses patronales.

Sin tomar en cuenta el fondo económico de la reforma a la Seguridad Social Mexicana, la privatización de las pensiones y la finalidad que la nueva ley establece como prioritaria de fortalecer el ahorro interno y crear empleos, es muy importante destacar que la dirección institucional propuso y defendió acaloradamente una serie de modificaciones a la ley vigente que significaban pérdida de derechos adquiridos por los trabajadores y aumento en los requisitos para acceder a las pensiones, modificaciones que propuestas originalmente por el Consejo Coordinador Empresarial en documentos que se entregaron primero al Lic. Emilio Gamboa Patrón y posteriormente al Lic. Genaro Borrego Estada, se incluyeron en el proyecto entregado a la Presidencia de la República y posteriormente quedaron en la iniciativa presentada por el presidente Zedillo a la consideración de la Cámara de Diputados.

La importancia de esto radica en que, por fortuna, supliendo la falta de sensibilidad política de los autores de la iniciativa, los integrantes de la Cámara de Diputados se hicieron eco de la manifiesta intranquilidad y disgusto de sectores muy importantes del movimiento obrero nacional que, encabezados por el SNTSS hicieron ver la inconveniencia de hacer modificaciones que perjudicaran en forma directa los derechos ya adquiridos por la clase trabajadora y que están incorporados en la ley vigente.

Lamentablemente, la nota discordante la dio el Presidente del Congreso del Trabajo que en lugar de convertirse en promotor de las propuestas de cambios que al final de la discusión se dieron, se colocó como defensor a ultranza de la iniciativa, llegado al extremo de decir en su comparecencia ante los integrantes de las Comisiones de Seguridad Social y de Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Diputados, que era una iniciativa que el movimiento obrero organizado (Congreso del Trabajo), apoyaba como estaba ya que era grandemente benéfica para los trabajadores y no contenía lesión ni pérdida de derechos. Los mismos Diputados del sector obrero tuvieron que contradecirlo y aceptar que en la iniciativa sí había pérdida de derechos, por lo que había que modificarla.

La reversión de los intentos de afectación a los derechos de los trabajadores

La iniciativa planteaba, en cuanto a derechos y requisitos se refiere, cambios a la ley vigente en perjuicio de los trabajadores, como los siguientes:

Artículo 59. La iniciativa suprimía la mención de la ley vigente en el sentido de que la pensión por incapacidad permanente total será siempre superior a la que le correspondería al asegurado por invalidez. Se modificó la iniciativa regresando al texto de la ley vigente (cambio propuesto por el SNTSS).

Artículos 61 y 121. La iniciativa proponía que la pensión temporal, durante un periodo de adaptación de dos años, fuera en menor cantidad que la definitiva que se dictamina después de ese lapso de dos años, determinándola con el promedio del salario base de cotización de los últimos cinco años. Se cambió el texto de la iniciativa para dejar tanto la temporal como la definitiva en la misma cantidad, regresando al texto de la ley vigente (cambio propuesto por el SNTSS).

Artículos 64, 84 y 130. La iniciativa proponía, en el Artículo 84, que para que la mujer asegurada tuviera derecho a registrar a su esposo como beneficiario en el seguro de Enfermedades y Maternidad éste tendría que estar totalmente incapacitado, además de depender económicamente de su cónyuge o pareja; en la ley vigente la condición era únicamente la de dependencia económica. El cambio hecho en la Cámara de Diputados a la iniciativa, igual que los mencionados anteriormente, fue regresar al texto de la ley vigente manteniendo ese derecho de la asegurada. Por lo que hace a los artículos 64 y 130, en concordancia con lo anterior y en un cambio que se hizo no a la iniciativa, que conservaba el texto de la ley vigente en estos artículos, sino a esta última, se le otorga el derecho a pensión al viudo o concubinario con la única condicionante de la dependencia económica, suprimiendo la condición de estar totalmente incapacitado (cambio propuesto por el SNTSS).

Artículo 92. La iniciativa proponía que no se consideraran como semanas cotizadas las que hasta por 52 semanas puede prorogarse el tratamiento médico después de las primeras 52 semanas de incapacidad. El cambio que se hizo a este artículo, como en la mayoría en los que se proponía quitar o disminuir derechos, consistió en regresar al texto de la ley vigente (cambio propuesto por el SNTSS).

Artículo 96. En su segundo párrafo, la iniciativa proponía se quitara el derecho a recibir el pago de subsidio por incapacidad por 26 semanas después de las primeras 52. El cambio se hizo al agregar en este artículo un segundo párrafo con el texto de la ley vigente (cambio propuesto por el SNTSS).

Artículo 118. La iniciativa suprimía en este artículo el derecho establecido en la ley vigente en favor de los pensionados por Riesgos de Trabajo a recibir préstamos a cuenta de su pensión, y el cambio, como en el artículo

anterior, se hizo al agregar un segundo párrafo con el mismo texto de la ley vigente (cambio propuesto por el SNTSS).

Artículo 122. La iniciativa proponía que para disfrutar de las prestaciones del ramo de Invalidez se requería tener acreditadas 500 semanas de cotización; en este artículo se evita se pierda el derecho establecido en la ley vigente de requerirse sólo 250 semanas para tener acceso a las prestaciones de este ramo del seguro, haciéndose la modificación para que quedaran las mismas 250 semanas (cambio propuesto por el SNTSS).

Artículo 132. La iniciativa proponía que cuando la viuda fuera menor de 30 años y no tuviera hijos con el asegurado fallecido, sólo recibiría la pensión durante cinco años; el cambio consistió en suprimir esta restricción y dejar el derecho a recibir la pensión de viudez sin las limitaciones que se proponían (cambio propuesto por el SNTSS).

Artículo 133. En este artículo se proponía limitar el derecho a continuar recibiendo la pensión a los beneficiarios de un pensionado por Invalidez que fallece, más allá de la fecha cuando éste hubiera cumplido 65 años, si viviera. Esta limitación de derechos se corrigió suprimiendo el segundo párrafo de este artículo de la iniciativa (cambio propuesto por el SNTSS).

Aparte de los mencionados, hay una serie de cambios que el Poder Legislativo hace a la iniciativa presidencial que provienen, sin lugar a duda, de la dirección institucional y que tienen el propósito de corregir errores, imprecisiones e incongruencias, y algunos otros con la clara intención de calificar al trabajador asegurado como inclinado a la simulación o de calificar a los trabajadores de la Seguridad Social como irresponsables.

En el artículo 58, párrafo primero, además del comentario previo a la fracción III, se cambia "riesgo" por "enfermedades" de trabajo, lo cual podría considerarse la corrección de un error mecanográfico, ya que no sería lógico, como lo proponía la iniciativa, otorgar la pensión definitiva con base en el salario en el que se estuviera cotizando al momento de diagnosticarse una enfermedad del trabajo y otorgarla con el salario promedio de las últimas 52 semanas cotizadas cuando se trata de un accidente de trabajo; error mecanográfico o confusión de los términos "riesgo" y "enfermedades", se corrigió dentro de los cambios hechos a la iniciativa (el SNTSS, en su primer documento, hizo notar esta situación, atribuyéndola a un error de confusión de términos).

Artículo 66. En este artículo la modificación fue el agregado de una frase a su último párrafo para cubrir una omisión de la iniciativa referente a qué es lo que sucede con el fondo de reserva en poder de la compañía aseguradora en el caso de que la viuda que está recibiendo pensión contraiga nupcias o entre en concubinato, lo que le quita el derecho, tanto en la ley vigente como en la nueva ley, a seguir recibiendo la pensión otorgándosele en esa circunstancia un finiquito equivalente a tres anua-

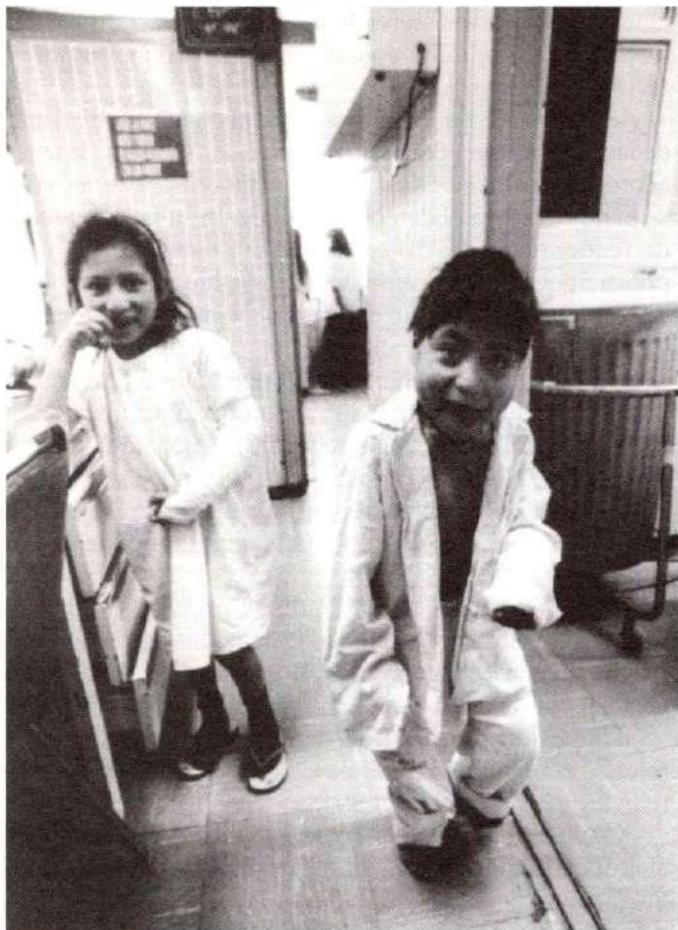


FOTO: ARTURO GARCÍA CAMPOS.

lidades de la pensión. El agregado que aprobó la Cámara de Diputados señala que la aseguradora deberá devolver al Instituto el fondo de reserva de las obligaciones pendientes de cubrir, previo descuento de la suma global que como finiquito se le entregue a la viuda pensionada.

Sin embargo, pese a este agregado, la omisión persiste, ya que una vez regresado al Instituto el fondo de reserva no dice la nueva ley, ni en este artículo ni en ningún otro, a qué contabilidad de qué ramo del seguro y con qué propósito futuro aplicará dicha cantidad. Por otra parte, ese agregado es totalmente contrario al principio que la nueva ley establece como básico, de que las cuentas individuales son propiedad del trabajador, y si el dinero del fondo de reserva se entrega al IMSS, se está confiscando una propiedad exclusiva y absoluta del trabajador fallecido, transmitida a sus beneficiarios; si por disposición en vida del trabajador o de sus beneficiarios, de acuerdo al derecho que establece la nueva ley en el caso de fallecimiento, se compra (ese es el término adecuado ya que se trata de una transacción de carácter estrictamente comercial) un seguro de sobrevivencia para la viuda, los fondos de reserva que queden si la viuda se casa o entra en concubinato le pertenecen a ella y de ninguna manera al Seguro Social por lo que deben de entregarse a la beneficiaria respetando el

derecho de propiedad que la nueva ley otorga a la cuenta individual de cada trabajador.

En el artículo 76 y el 10 transitorio la iniciativa fue omisa al no precisar que la revisión del factor de prima del seguro de Riesgos de Trabajo es facultad del Congreso de la Unión, ya que implicaría la modificación de artículos de la nueva ley, y para corregir esa omisión en el primer párrafo de este artículo se agregó que el cambio en el factor de la prima del seguro de Riesgos de Trabajo debe promoverse ante el Congreso de la Unión.

Artículo 106. En éste se hace un agregado para aclarar que la aportación diaria del Gobierno Federal por cada asegurado será del 13.9% de un salario mínimo general vigente al 1º de enero de 1997, actualizándose, a partir de esa fecha, trimestralmente, de acuerdo a la variación del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC). Si se hubiere dejado como estaba en la iniciativa, representaría, en la teoría general de su proyecto, que la cantidad a aportar por el Gobierno Federal por cada asegurado fuese cada vez mayor al ser inicialmente el 13.9% de un salario mínimo vigente a la fecha en que se incorpore un trabajador a la seguridad social; aquí vale comentar que las proyecciones teóricas del IMSS y del gobierno (poco factibles a corto plazo) son de que el salario mínimo estará por encima del INPC a partir de 1997, razón por la que la indexación se hace al INPC y no al salario mínimo.

Artículo 124. Se aprobó en la Cámara de Diputados un agregado que menciona que, para evitar simulaciones, cualquier irregularidad será sancionada por la autoridad correspondiente, amenaza que no tiene razón de ser, ya que de haber cualquier delito, por supuesto que tiene que ser sancionado por la autoridad sin necesidad de precisarlo, como aquí se hizo en esta ley; este agregado se debe haber hecho a petición de la autoridad institucional, avalada por los representantes obreros, que no analizaron si esto no terminaría prestándose para que paguen justos por pecadores.

Artículo 126. En este artículo, como en otro comentado con anterioridad, se presente corregir un error de la iniciativa que le concedía al Instituto la facultad de suspender el pago de una pensión, pago que de acuerdo a la iniciativa y a la nueva ley lo hace una compañía aseguradora. La corrección se hace al aprobar un cambio que da la facultad al Instituto para ordenar la suspensión del pago en lugar de ser el IMSS el que lo suspendiera. Sin embargo, queda la incongruencia de que si se trata de recursos propiedad del trabajador, recursos con los que el propio trabajador compró, en una transacción comercial, una renta vitalicia o retiros programados, con qué derecho el IMSS, puede ordenar suspensión del pago de la pensión. Además, en este mismo artículo se hace otro cambio aprobado por el pleno de la Cámara de Diputados que señala como causa para ordenar la suspensión del pago de la pensión el hecho de que el pensionado se niegue a someterse a exámenes o tratamientos médicos posteriores a la declaratoria de incapacidad; en la iniciativa esta causa sólo era válida cuando la negativa a exámenes o trata-

miento fuera previa a la declaratoria de incapacidad. Si ésta fue otra de las propuestas de la representación obrera, podría aquí aplicarse con propiedad el popular dicho mexicano de "no me defiendas compadre".

La reversión de cuotas y subrogación de servicios

Aparte de los anteriormente señalados, dos de los temas que fueron centrales en la controversia suscitada con motivo de esta ley se refieren a los convenios de reversión de cuotas y de subrogación de servicios. En lo que hace al primero de ellos, la iniciativa proponía en el artículo 89 la posibilidad de que los convenios de reversión de cuotas pudieran realizarse indiscriminadamente, sin las restricciones de la ley vigente que dice que únicamente pueden suscribirse con aquellos patrones que tengan establecidos servicios médicos y hospitalarios. Por lo que hace al otro tema, en el artículo 213 la iniciativa proponía la posibilidad de que los convenios de subrogación de servicios en el ramo de Guarderías también se pudieran realizar sin las restricciones de la ley vigente que dice que únicamente pueden darse con patrones que tengan instaladas guarderías en sus fábricas o establecimientos.

Estas propuestas fueron de las que mayor tranquilidad produjeron en la clase obrera y las que en realidad motivaron fuertes movimientos de protesta encabezados por el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social, presión que dio lugar a que con intervención directa del Presidente del Comité Nacional del PRI se diera marcha atrás y el texto de ambos artículos, el 89 y el 213, quedaran como en la ley vigente.

Es indiscutible que esta modificación planteada en la iniciativa a la ley vigente era, fuera del aspecto económico, la propuesta más importante para la dirección institucional. La defensa que en el proceso de la discusión pública previa a la aprobación de la nueva ley por la Cámara de Diputados se hizo por parte de los funcionarios institucionales así lo demuestra.

También es indiscutible que el hecho de que grandes movilizaciones populares con un gran poder de convocatoria de parte del Sindicato de los Trabajadores del Seguro Social (SNTSS) hayan logrado cambiar una parte medular de la iniciativa es un logro importante que sienta un magnífico precedente.

Sin embargo, estas modificaciones no son de ninguna manera motivo para echar a vuelo las campanas; independientemente de que esto no era la base de la reforma a la *seguridad social mexicana*, quienes buscan el desmantelamiento de la seguridad social seguirán insistiendo en la necesidad de ampliar los convenios de reversión de cuotas para ir privatizando los servicios médicos y hospitalarios, y en continuar con el sistema de guarderías

participativas que es una forma no tan disfrazada de privatizar este servicio.

Prueba de ello la da la Coparmex, que en reciente foro de análisis de la nueva *Ley del Seguro Social* estableció, por conducto del Presidente de su Comisión de Seguridad Social, que si bien no se modificó el artículo 89, se podría utilizar la fracción XVIII del artículo 264, que da al Consejo Técnico del IMSS la facultad de expedir un reglamento de reversión de cuotas y en el replantear esta pretensión.

Otro de los temas de gran controversia fue el relativo al recibo, cobro, manejo y depósito de las cuotas obrero-patronales y de la aportación estatal en lo que se refiere a los seguros de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, asociado en consecuencia al gran debate de si la iniciativa representaba o no la privatización de las pensiones del IMSS.

La propuesta era, en el artículo 167, que patrones y gobierno deberían pagar al Instituto por conducto de las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afore) el importe de las cuotas obrero-patronales y la aportación estatal correspondiente al seguro de Retiro, Cesantía en

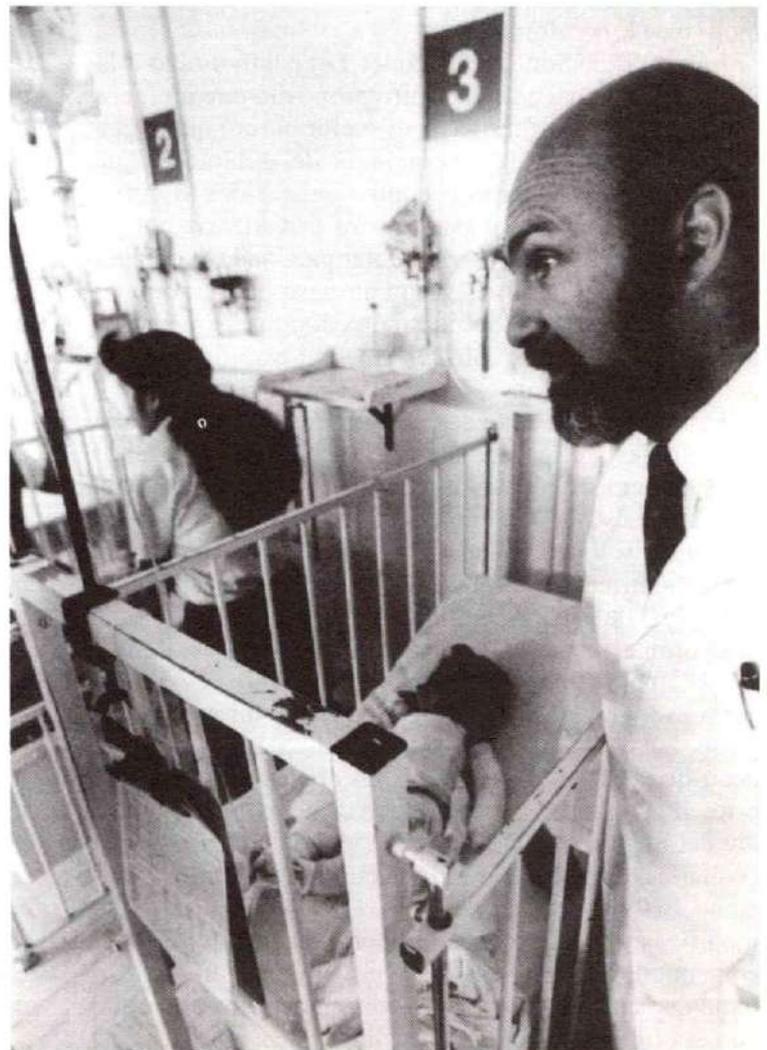


FOTO: ARTURO GARCÍA CAMPOS.

Edad Avanzada y Vejez para que las mencionadas administradoras efectuaran el depósito previa individualización en las subcuentas de la cuenta individual de cada trabajador.

Así, la iniciativa dejaba totalmente fuera al Instituto de la recepción de cuotas y de la administración de estos seguros, entregándolas a la iniciativa privada que se encargará de invertir los fondos que se le entreguen y, en su momento, con ellos contratar con compañías de seguros, también privadas, pensiones, rentas vitalicias, o retiros programados, para el asegurado y sus beneficiarios, de tal suerte que no había ninguna duda en cuanto a la privatización de esta parte importante de la seguridad social mexicana.

Esta pretensión aumentó el cúmulo de protestas por la intención de disminuir derechos o aumentar requisitos para acceder a los beneficios de la ley del Seguro Social, y fue necesario modificar la iniciativa para disminuir esas protestas y tratar de que, junto con las concesiones que se estaban haciendo al regresar al texto de la ley vigente en las situaciones que hemos comentado antes, pudiera seguirse el proceso de reformar la seguridad social en el aspecto económico, que fue y sigue siendo el principal motivo de esta reforma.

La modificación que el Poder Legislativo hizo a la iniciativa no tuvo entonces otro propósito que no fuera el de acallar las protestas en el sector obrero que sigue la línea política, social y económica del gobierno y que públicamente señalaba lo contradictorio del discurso presidencial de que el IMSS no se privatizaría con el texto de la iniciativa, y sin cambiar para nada la esencia o el fin de la iniciativa agrega un paso burocrático en el mecanismo de administrar los fondos para dar la impresión de que sí entra el IMSS en este proceso de cobro y recaudación.

El artículo 167, entonces, se aprobó estableciendo que los patrones y el gobierno están obligados a entregar al IMSS el importe de las cuotas obrero-patronales y la aportación estatal del seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, y que dichas cuotas se recibirán y se depositarán en las respectivas subcuentas de la cuenta individual de cada trabajador, en términos de la ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

El cambio en la redacción de este artículo sólo representa eso, un cambio en la redacción sin trascendencia, ya que la ley a la que se refiere tendrá necesariamente que decir que el IMSS deberá pasar las cuotas que recibe de estos seguros a las Afore, las que de acuerdo a la nueva ley del Seguro Social tienen que individualizarlas y depositarlas en las cuentas individuales de cada trabajador, como los señalan los artículos 175 y 179, que no se modifican y quedan en contraposición con el 167 que comentamos, ya que señala que las Afore identificarán la parte que corresponde a cada trabajador a efecto de que con esa información se realicen las aplicaciones específicas a cada subcuenta de la cuenta individual.

Únicamente es en consecuencia un cambio para en este artículo darle un papel pasivo al IMSS, dejándolo supuestamente metido en estas ramas de seguros, pero tan sólo de apariencia, ya que el Poder Legislativo no cambia la fracción I del artículo 251, de las facultades y atribuciones del IMSS que le otorga a éste la facultad de administrar solamente los seguros de Riesgo de Trabajo, Enfermedades, Maternidad, Invalidez y vida, Guarderías y Prestaciones Sociales, Salud para la familia y adicionales, dejando fuera totalmente los seguros de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, que a pesar de la modificación del artículo 167 serán administradas por las Afores entes privados que se encargarán de contratar con compañías de seguros, pensiones, retiros programados, rentas vitalicias, seguros de sobrevivencia y todo lo relacionado con las pensiones, con lo cual dígase lo que se diga, se está privatizando una parte importante de la seguridad social mexicana.

Se agrega en el artículo 154 la posibilidad de que quien no reúna el número de semanas cotizadas para tener derecho a la pensión por Cesantía en Edad Avanzada, pueda seguir cotizando hasta completar las semanas necesarias para que opere su pensión, opción que suena bien pero que está totalmente alejada de la realidad. ¿De dónde un trabajador con más de 60 años de edad va a conseguir dinero para seguir cotizando su cuota y, aunque no se precisa, necesariamente también la aportación patronal, que en su conjunto representan el 4.275% del salario con el que estaba cotizando (artículo 168, fracción II), si ha quedado cesante y no va a encontrar quien le dé trabajo a esa edad, ni mucho menos va a poder trabajar para sobrevivir y además pagar una cuota al seguro social?

Independientemente de ello, como se hizo ese agregado al final del tercer párrafo que entonces queda con dos opciones (retirar el saldo de su cuenta individual o seguir cotizando), se comete un error legislativo al no modificar el inicio del cuarto párrafo que dice: "En este caso", y dice así porque en la iniciativa sólo había una opción, la de retirar el saldo de su cuenta individual, quedando la interpretación que "en este caso" es sólo en el caso de la segunda opción, o sea seguir cotizando, y en consecuencia se pierde el derecho que establecía la iniciativa a seguir recibiendo las prestaciones en especie del seguro de Enfermedades y Maternidad si se retira el saldo de la cuenta individual.

Igual sucede en el artículo 162, referente al seguro de Vejez, en el que se da la opción de seguir cotizando después de los 65 años si no se ha completado el número de semanas necesarias para tener derecho a la pensión, agregando esa frase en el segundo párrafo, pero dice aquí correctamente en seguida que si se tienen más de 750 semanas cotizadas sí se sigue teniendo derecho a las prestaciones en especie de los seguros de Enfermedades y Maternidad ya sea que retire su saldo o siga cotizando.

En el artículo 12 transitorio se decía que estarían a cargo del Gobierno Federal las pensiones de Vejez y



FOTO: ARTURO GARCÍA CAMPOS.

Cesantía en Edad Avanzada, así como los de Viudez, Orfandad y Ascendencia derivadas, de éstas que se encuentren en curso de pago, omitiéndose las demás pensiones (Invalidez y Muerte, y sus derivados), por lo que se modificó para decir que todas las pensiones en curso de pago estarán a cargo del Gobierno Federal (el SNTSS hizo notar esta omisión desde su primer documento).

Se suprime el artículo 20 transitorio que hablaba de incrementar en un mes por año las edades para tener derecho a las pensiones (cambio propuesto por el SNTSS).

Otros cambios diversos

Algunas otras modificaciones, menos trascendentes pero modificaciones al fin, que se hacen en el debate legislativo a la iniciativa presidencial, se dan en los siguientes artículos:

Artículo 159. En este artículo se agrega un segundo párrafo en la fracción I. que altera totalmente las cuentas alegres de la dirección del IMSS, ya que para efectos publicitarios de lo que formarían los fondos de la cuenta individual del trabajador, se estuvo incluyendo en ellos el 5% de las aportaciones al Infonavit, lo que motivó protestas de Diputados de la fracción cetemista, y en el párrafo agregado se señala que las Afores deberán

entregar los recursos de la subcuenta de vivienda al Infonavit, con lo que no podrán capitalizarse como los demás fondos, ya que estos recursos se prestan a los trabajadores con un interés más simbólico que real para la adquisición o construcción de viviendas y no funcionarán para los propósitos de incrementar los fondos de la cuenta individual.

En el artículo 211 se divide la cuota del 1% para Guarderías y Prestaciones Sociales en rubros fijos, dejando 0.8% para Guarderías y 0.2% para Prestaciones Sociales. Esto representa una disminución de las aportaciones para el seguro de Guarderías, cuyos ingresos desde su inclusión en las ramas del seguro era de 1 por ciento. Si bien los ingresos de este seguro son superavitarios, esto se debe a que no se satisfacen los requerimientos de la demanda de guarderías; al disminuir sus ingresos menos será posible atender esos requerimientos.

En el artículo 227 una modificación positiva para disminuir el costo de la afiliación voluntaria al régimen obligatorio para trabajadores independientes o no asalariados, ejidatarios y pequeños propietarios y patrones personas físicas, de tres salarios mínimos a un salario mínimo.

Artículo 233. La iniciativa señalaba que el pago de las cuotas cuando se trata de trabajadores al servicio de las administraciones públicas estatales y municipales se ha-

ría siempre con cargo a subsidios o participaciones que en ingresos federales correspondan a dichas entidades, situación que no corresponde con disposiciones de la ley de coordinación fiscal, por lo cual se cambió "se hará siempre" por la frase "podrán realizar" dichos pagos de cuotas al Seguro Social.

Artículo 237. Se cambia actividades agropecuarias por "trabajadores eventuales y permanentes en actividades del campo".

En los artículos 240 y 242 se agrega en el primero que el derecho al seguro de salud para la familia estará sujeto a un reglamento y en el segundo que la cuota para familiares adicionales será del 75% del costo del seguro para toda la familia.

Artículo 303. Se agrega una mención dirigida a los trabajadores de todos los niveles del Instituto Mexicano del Seguro Social en la que se les exige el más alto sentido de responsabilidad y ética profesionales, señalando que el incumplimiento de obligaciones administrativas serán sancionadas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En los artículos transitorios 26 y 27 se hacen en el primero aclaraciones en relación al tope del salario mínimo y en el segundo la mención de que el pago del seguro de Retiro, Cesantía y Vejez seguirá siendo bimestral hasta que se modifiquen para homologarlas las leyes del ISSSTE y del Infonavit.

Hay, además de los comentados, cambios en los artículos 18, 27, 39, 45, 50, 58, 80, 110, 127, 141, 150, 170, 180, 187, 196, 209, 210 y 220, de menor trascendencia, por lo que para esta publicación los omitimos sin que se afecte el contenido general.

Conclusiones

Como puede fácilmente deducirse de esta exposición, los cambios que se hicieron a la iniciativa presidencial pueden clasificarse en positivos, benéficos para los patrones, administrativos y negativos, pero independientemente de esa clasificación, la deducción más importante es que ninguno de los cambios, y son más de 70, cambian ni la orientación ni la esencia privatizadora de la iniciativa; son cambios que no alteran el proyecto económico del gobierno y que, en consecuencia, aceptarlos como se hizo no le causarán ningún trastorno a ese proyecto y por el contrario le sirven para demostrar en apariencia apertura, ánimo de concertación y buenas intenciones.

A la seguridad social mexicana con los planteamientos de la nueva *Ley del Seguro Social* se le privatiza en forma absoluta el sistema de pensiones, entregando los fondos de propiedad del trabajador a instituciones privadas que se denominarán Administradoras de Fondos de Retiro, las que los invertirán en sociedades de inversión privadas, y con los cuales al final se contratarán pensiones, rentas vitalicias, retiros programados y seguros de sobrevivencia

con compañías de seguros privadas; ninguno de estos conceptos se cambió en lo más mínimo y por lo tanto, aunque no se reconozca, una parte muy importante de la seguridad social mexicana perdió su contenido solidario y se transforma en seguridad individual para continuar agrandando las cada vez mayores diferencias entre grupos sociales con diferentes ingresos y haciendo más manifiesta la injusticia social.

Sin embargo, hay un cambio que si bien no transforma el contenido, sí permite mantener vivo este debate y debe utilizarse para hacer llegar a las conciencias de los mexicanos la necesidad de revisar esta reforma.

Tendrá que modificarse la "*Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*" para adecuarla a los términos de la nueva "*Ley del Seguro Social*" antes de que entre en vigor, como lo señala el artículo 28 transitorio que se incorpora en la Cámara de Diputados a la iniciativa del Ejecutivo.

En la discusión de esa reforma tendrá nuevamente que darse la batalla para rescatar los principios de la seguridad social; para plantear nuevamente las alternativas que permitan conciliar el interés gubernamental de fortalecimiento del ahorro interno y la generación de empleos con los principios solidarios, de subsidiaridad y redistribución de la seguridad social.

Y esa batalla legislativa debe centrarse no en que hallan Afores públicos, sociales y privados, sino en que sólo el IMSS se encargue de recaudar, administrar e invertir esos recursos, como lo ha hecho en sus 53 años de existencia, lo que sería un primer paso para revertir la tendencia privatizadora e impedir que ese mecanismo absurdo de resolver problemas desmantele totalmente la seguridad social.

Las privatizaciones han demostrado su falta de efectividad y le han resultado demasiado costosas al pueblo de México, han servido sólo para el beneficio de los grandes capitales y han contribuido en gran medida a la producción indiscriminada de mexicanos en extrema pobreza; privatizar la seguridad social como lo establece la nueva ley, será dentro de algunos años un detonante muy importante para romper el equilibrio social. Cuidar este patrimonio del pueblo debe de convertirse en una obligación prioritaria para todos los mexicanos.

Notas

¹ Los siete artículos en los que se hicieron las modificaciones de carácter ortográfico o de aplicación correcta de reglas gramaticales son los siguientes: 28, 62, 63, 157, 168, 267 y 275; los 27 artículos que tienen corrección de estilo son los siguientes: 12, 13, 16, 40, 74, 107, 117, 120, 158, 171, 185, 214, 215, 235, 251, 282, 291, 293 y 302, más los artículos transitorios primero, noveno, catorceavo, vigésimo primero, vigésimo segundo, vigésimo tercero, vigésimo cuarto y vigésimo quinto.

ISSSTE: la reforma pendiente

Carlos López Ángel*

La seguridad social en México vive momentos cruciales. Un curso ascendente, en donde se produjo un salto del esquema de seguro social al de seguridad social integral con tendencia universalizante, expresado en la construcción de las dos instituciones más importantes del país, el IMSS y el ISSSTE, parece estar en riesgo. La decisión neoliberal ortodoxa tomada por los expertos y asumida fríamente por el gobierno, marca un nuevo derrotero en las relaciones de la sociedad con el Estado; en la forma en que aquélla se provee de los satisfactores básicos y accede a sus derechos sociales.

El ISSSTE: continuidad o ruptura

En diciembre de 1995 se produjo una ruptura con los principios que sustentaron el modelo de seguridad social mexicano por espacio de 53 años. Antes, en 1992, ya se había introducido en su régimen de pensiones un seguro complementario de capitalización individual y administración privada: el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). No obstante, en ese año se mantuvo el pilar solidario y público subsistente en el Seguro Social desde 1943 y en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) desde 1959.

Por esta razón, se puede afirmar que en 1992 dio inicio un proceso gradual de transformaciones sustantivas, en donde la aprobación de nueva ley del Seguro Social y su complemento, la ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, son dos acontecimientos privilegiados.

Un examen cuidadoso de las decisiones tomadas por el equipo técnico que se encargó de diseñar el nuevo sistema de pensiones contenido en la ley del Seguro Social renovada, nos lleva a concluir que se guió con ortodoxia pura en relación al paradigma chileno. Es decir, que optó por seguir las pautas de una transformación radical del sistema, con variantes que no trastocan su esencia. De un modelo público y solidario, operado bajo un esquema de reparto en la institución de seguridad social más importante de nuestro país, se pasó a otro privado y de capitalización individual sin mediación alguna.

La fase de transición, que durará varios años, marca el

fin de una responsabilidad social del Estado que se transforma en política de subsidios a los grupos financieros privados y de rescate del trabajador en edad de retiro, en caso de que el mercado falle.

La ortodoxia exige, por tanto, no dar concesiones a otros sistemas paralelos como el del ISSSTE, en donde hasta hoy la administración pública de fondos colectivos es el pilar básico de su funcionamiento. Ese solo hecho nos hace sostener la hipótesis de que una reforma similar a la del Seguro Social se producirá en el ISSSTE, sólo es cuestión de tiempo y de que se encuentren las condiciones propicias para hacerlo.

Los problemas estructurales de que ya acusa el Instituto en su régimen de pensiones pueden, así, ser encarados con una óptica privatizante en el corto plazo o bien ser atendidos con medidas que mantengan el modelo público y solidario por algunos años más hasta que el nuevo sistema adoptado en el IMSS arroje sus primeros frutos, que tendrán que ser lo suficientemente convincentes como para atemperar los costos políticos que pudiera acarrear el cambio de modelo en el ISSSTE. No son, de eso estamos seguros, las dificultades técnicas las que aplazarán las reformas, sino el cálculo de esos costos y el grado de resistencia de los sectores afectados que los estrategas de la reforma prevean.

Elementos de diagnóstico

Los cánones de una reforma profunda exigen un diagnóstico certero y sin concesiones sobre la situación que prevalece en el ISSSTE. Hasta el momento, la Dirección

* Investigador y asesor parlamentario.

General del Instituto ha guardado un cauteloso silencio al respecto, o bien se ha conducido con generalidades de las que poco se puede concluir. Sin embargo, las evidencias nos hacen pensar que el ISSSTE se encuentra inmerso en una dinámica de cambio estructural. Algunos de sus renglones específicos no necesitan reformas legislativas para ponerse en marcha, otros requerirán, obligadamente, la aprobación del Congreso de la Unión. Examinemos dos de ellos: las pensiones y el servicio médico.

Indicadores estadísticos

El ISSSTE mantiene una cobertura de cerca de 9 millones 183 mil derechohabientes. De ellos, 2 millones 162 mil son trabajadores en activo y casi 285 mil 800 son pensionados y jubilados (véase Cuadro 1). Es decir, que el Instituto da servicio al 10% de la población total nacional.

La infraestructura de la institución está conformada por mil 192 unidades médicas, de las cuales mil 96 son del primer nivel, 85 del segundo y 11 del tercero.¹

El ISSSTE ofrece a sus derechohabientes 21 seguros, prestaciones y servicios entre los que destacan, además del seguro de Enfermedades y Maternidad, las prestaciones económicas, el pago de pensiones, la vivienda, los servicios de protección al salario, los de carácter social y cultural —como las estancias infantiles— y los centros de

recreación (véase Recuadro 1). El ISSSTE otorga, en varios aspectos, prestaciones superiores a las que brinda el Seguro Social y en su ley se aprecia un mayor sentido de integralidad que en la de éste.

Los recursos humanos con los que realiza sus actividades están repartidos en 91 mil 588 plazas registradas en la plantilla. De ese número 54 mil 891 se encuentran concentradas en el área médica, lo que equivale al 61% de la cifra global² (véase Cuadro 2).

La modernización del Instituto

El propio Instituto, al fragor de las protestas magisteriales del primer semestre del año contra una posible reforma a la ley que lo rige, reconoció que se encontraba en un proceso de modernización que comprendía, entre otras líneas de acción:

1. Eficientar la administración del sistema de pensiones y jubilaciones, a fin de que los trabajadores en retiro contaran con una pensión justa y equitativa.
2. Mejorar la prestación de los servicios médicos y asistenciales al derechohabiente.
3. Fortalecer las finanzas del instituto, mediante la optimización del gasto y la recaudación de servicios conexos a sus fines esenciales de seguridad social.



FOTO: ARTURO GARCÍA CAMPOS.

Cuadro 1
Cobertura del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
 (miles de personas)

Año	Población derechohabiente	Asegurados Directos			Familiares
		Total	Trabajadores	Pensionistas	Total
1960	487.7	141.4	129.5	11.9	346.3
1961	503.4	146.6	133.0	13.6	356.8
1962	510.7	149.3	134.4	14.9	361.4
1963	599.6	180.2	163.3	16.9	419.4
1964	655.8	195.7	176.5	19.2	460.1
1965	1,701.0	283.7	261.4	22.3	787.3
1966	995.5	326.3	300.7	25.6	669.2
1967	1,217.3	397.5	368.0	29.5	819.8
1968	1,253.3	424.4	390.9	33.5	828.9
1969	1,327.1	458.5	420.5	38.0	868.6
1970	1,347.5	472.5	430.5	42.0	875.0
1971	1,584.8	514.7	468.7	46.0	1,070.1
1972	1,813.0	481.4	532.0	49.4	1,231.5
1973	2,088.8	669.5	617.4	52.1	1,419.3
1974	2,905.5	910.4	856.1	54.3	1,995.1
1975	3,448.6	1,068.6	1,012.7	55.9	2,380.0
1976	3,918.5	1,144.2	1,086.9	57.3	2,774.3
1977	4,367.2	1,272.5	1,212.8	59.7	3,094.7
1978	4,994.7	1,500.6	1,438.1	62.5	3,434.1
1979	4,879.2	1,473.2	1,407.6	65.6	3,406.0
1980	4,985.1	1,503.7	1,435.3	68.4	3,481.4
1981	5,319.4	1,603.0	1,531.8	71.2	6,716.4
1982	5,467.9	1,657.8	1,583.8	74.0	3,810.1
1983	5,611.0	1,729.8	1,650.5	78.5	3,882.0
1984	6,080.5	1,937.8	1,828.2	709.6	4,142.7
1985	6,447.9	1,978.9	1,857.4	121.5	4,469.0
1986	6,957.3	2,139.9	2,004.0	135.9	4,817.4
1987	7,356.6	2,233.3	2,095.3	138.5	5,122.8
1988	7,415.1	2,265.3	2,098.4	166.9	5,149.8
1989	7,844.5	2,284.7	2,097.2	187.5	5,559.8
1990	8,302.4	2,216.5	2,012.2	204.3	6,085.9
1991	8,506.7	2,236.7	2,018.5	218.2	6,270.0
1992	8,642.9	2,279.4	2,046.0	233.4	6,363.5
1993	8,919.0	2,557.1	1,707.1	250.0	6,561.9
1994	9,101.5	2,418.0	2,149.8	268.2	6,683.4
1995	9,182.9	2,447.8	2,162.0	285.7	6,735.1

Fuente: Carlos Salinas de Gortari, *Sexto Informe de Gobierno*, anexo. ISSSTE, *Informe Anual de Actividades*, 1995.

4. Ampliar la participación de los propios trabajadores en las decisiones y programas que afectan a su institución.³

Lo cierto es que en este programa no aparece el problema medular que puede, eventualmente, conducirlo a una reforma legislativa, y razón por la cual los maestros

salieron a la calle: nos referimos a la restructuración del régimen pensional.

Las pensiones

Si bien es cierto que el Instituto realiza una serie de ajustes tendientes a revalorar las pensiones y a revisar los proce-

Recuadro 1
Seguros, prestaciones y servicios
que brinda el ISSSTE

I	Medicina preventiva.
II	Seguro de Enfermedades y Maternidad.
III	Servicios de rehabilitación física y mental.
IV	Seguro de riesgos de trabajo.
V	Seguro de Jubilación.
VI	Seguro de Retiro por Edad y Tiempo de Servicios.
VII	Seguro de Invalidez.
VIII	Seguro por causa de Muerte.
IX	Seguro de cesantía en Edad Avanzada.
X	Indemnización global.
XI	Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil.
XII	Servicios integrales de retiro a jubilados y pensionados.
XIII	Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto.
XIV	Préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos y/o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.
XV	Préstamos a mediano plazo.
XVI	Préstamos a corto plazo.
XVII	Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servicio público y familiares derechohabientes.
XVIII	Servicios turísticos.
XIX	Promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación.
XX	Servicios funerarios.
XXI	Sistema de Ahorro para el Retiro.

Fuente: Ley del ISSSTE.

dimientos de pago, introduciendo en algunos casos las tarjetas de débito con las que los jubilados y pensionados cobran sus percepciones, el nudo mayor está en el sostenimiento financiero de todo el sistema.

Así fue reconocido en su más reciente informe por Manuel Aguilera Gómez, director general del ISSSTE, al sostener que el sistema de financiamiento del régimen de pensiones y su autosuficiencia representa el problema de fondo a resolver. Al decir de las más altas autoridades del Instituto, las causas de la difícil situación financiera se deben a la estructura de la pirámide de edades de la población, la prolongación de las expectativas de vida, la amplitud de beneficios, la no variación de los montos de cotización y el estancamiento en el número de cotizantes.⁴ A las razones anteriores nosotros agregaríamos aquellas asociadas a la caída salarial de éstos últimos y a la insuficiencia presupuestal.

En efecto, en 1994 el costo de la nómina de pensiones representó el 40.8% del presupuesto asignado por la federación al ISSSTE.⁵ Para 1996, de acuerdo al propio Instituto, dicho porcentaje se había elevado al 52%, mientras que para el año 2000 llegará al 78%, y en el 2005 será superior a su presupuesto total ordinario.⁶ De mantenerse esta tendencia, y de no producirse ninguna variación positiva en los indicadores que inciden en la problemática financiera del régimen de pensiones, la única vía para sostenerlo será una mayor transferencia de recursos de origen fiscal, lo que, evidentemente, tiene un límite.

En 1995 fueron transferidos por la federación para el pago de pensiones, mil 600 millones de pesos, con el

objeto de soportar una nómina total de 5 mil 65.5 millones de pesos. Esto es, el 31.5% del costo total se cubrió con apoyos fiscales extraordinarios.⁷

El repaso de algunos de los indicadores que han provocado la crisis financiera del régimen de pensiones no deja lugar a duda de que se trata de un problema estructural:

- a) De 1988 a 1995, el número de pensionados se incrementó en 71%, mientras que el de los trabajadores en activo fue de 3.1 por ciento. Si en 1985 había un pensionado por cada 22 trabajadores en activo, en 1995 la proporción disminuyó a un pensionado por cada seis trabajadores en activo.⁸ Este panorama se puede agravar si tenemos en cuenta que el ISSSTE reporta la eventualidad de que se jubilen en lo inmediato 150 mil trabajadores más.
- b) En los últimos años, de acuerdo al mismo Instituto, la tasa media de crecimiento de los activos cotizantes ha sido de alrededor del 0.50%; en 1995 la tasa de crecimiento se ubicó en 0.56 por ciento.
- c) En 1970 los pensionados sobrevivían 10 años en promedio después de retirarse, en 1995 las proyecciones daban una esperanza de vida de 19 años en promedio, lo que lleva a un mayor tiempo de pago de la pensión.⁹
- d) Aunque el Instituto no hace referencia a la depresión salarial de los cotizantes, es evidente que ha tenido un claro impacto en su insolvencia financiera. Por ejemplo, algunas investigaciones sostienen que el salario real medio en la administración pública y

Cuadro 2
ISSSTE plantilla por área

Concepto	1994	1995
ISSSTE	88,290	89,931
Área Médica	53,608	54,891
Servicios Sociales y Culturales	7,414	7,478
Prestaciones Económicas	2,485	2,489
Protección al Salario	11,379	11,653
Regulación y apoyo Otros	12,425	12,671
Plazas suspendidas	166	174
Fovissste	813	575
Total	1,628	1,657
	89,918	91,588

Nota: personal vigente en nómina con funcionarios y honorarios.

Fuente: ISSSTE, Informe Anual de Actividades, 1995.

defensa cayó aproximadamente en un 50% entre 1981 y 1988. Si bien es cierto que de este año hasta 1993 registró una sensible recuperación, se mantuvo en tasas negativas que caerán aún más con el nuevo ciclo de crisis económica iniciado en diciembre de 1994.¹⁰ De acuerdo a nuestros cálculos, sólo en 1995 la pérdida real del salario promedio en el sector público fue del orden del 28.8 por ciento.¹¹

Si bien en estos datos no se reflejan los índices salariales de los trabajadores de la educación que cotizan al ISSSTE, su caída durante los años ochenta fue más pronunciada. El proceso de recuperación salarial en educación básica, iniciado con el paro magisterial de 1989, dista mucho de haber resuelto el problema: por ejemplo, la caída salarial de los maestros del Distrito Federal era en 1995 con relación a 1981, del 80.7% en términos reales. Asimismo, el deterioro salarial de los profesores de la UNAM fue, de 1975 a 1995, de 74.2%, también en términos reales.¹²

A lo anterior es preciso agregar que el ISSSTE aduce que el hecho de que haya jubilados con edades menores de 50 años como sucede frecuentemente en el magisterio, representa un problema de consideración para el régimen de pensiones. Por otra parte, y no menos grave, el Instituto carece de reservas actuariales desde 1993.

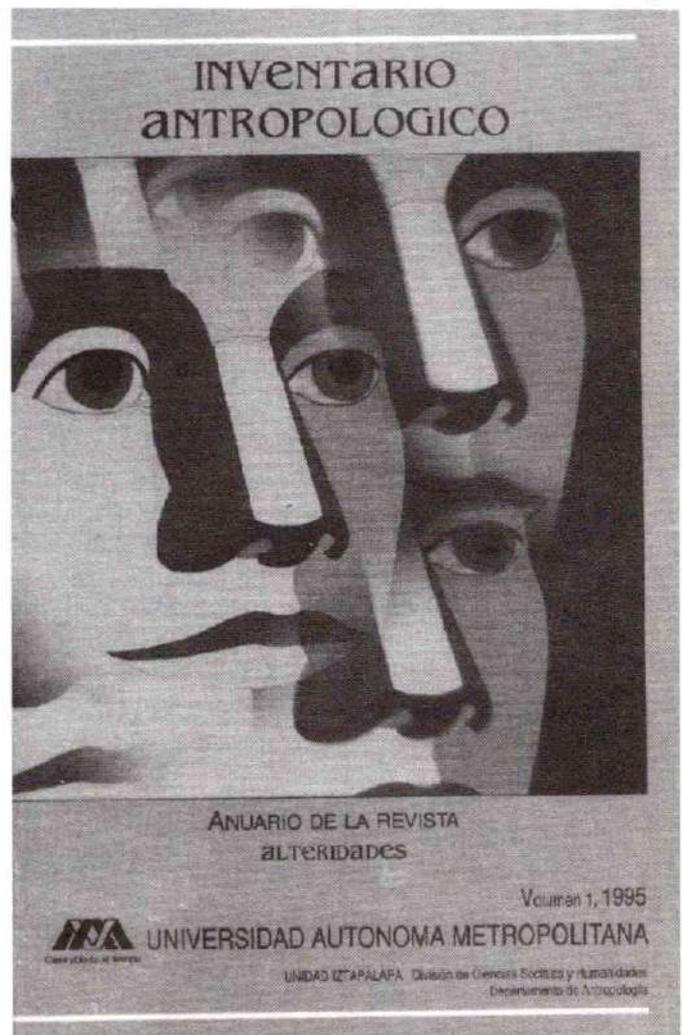
Los datos sobre el incremento sostenido de jubilados y pensionados en el ISSSTE, el casi nulo crecimiento de los cotizantes, el aumento en la esperanza de vida, el desequilibrio entre ingresos y egresos por el pago de pensiones, la pérdida del salario real de los cotizantes y el volumen de la nómina de pensiones en relación al presupuesto que ejerce el Instituto, conducen inexorablemente a una reforma a su régimen de pensiones.

Ante ello es posible anticipar dos escenarios:

1. Se sostendrá transitoriamente el modelo de benefi-

cio definido, colectivo, solidario y público lo que de cualquier manera presionará al incremento de las cuotas y aportaciones de trabajadores y dependencias, así como para modificar la base de cálculo y ampliar el volumen de contribuciones. Esta opción podría tener algunas variantes si se le combina con el aumento de requisitos para acceder a ciertos beneficios; tal puede ser la decisión de aumentar los años de cotización y la edad para retirarse. También se puede considerar la reducción de derechos que es otra vía, sumamente costosa por los efectos sociales que produciría, para mantener el modelo.

2. Se modificará de raíz el sistema pensional para adoptar otro de contribuciones definidas, beneficio incierto, de capitalización individual y de administración y aplicación privada de recursos, a la manera en que se introdujo en la nueva ley del Seguro Social. Esta opción implica sustituir la acción pública y social del ISSSTE por la participación de entidades financieras, preminentemente privadas: Administradoras de Fondos para el Retiro, Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro y compañías aseguradoras.



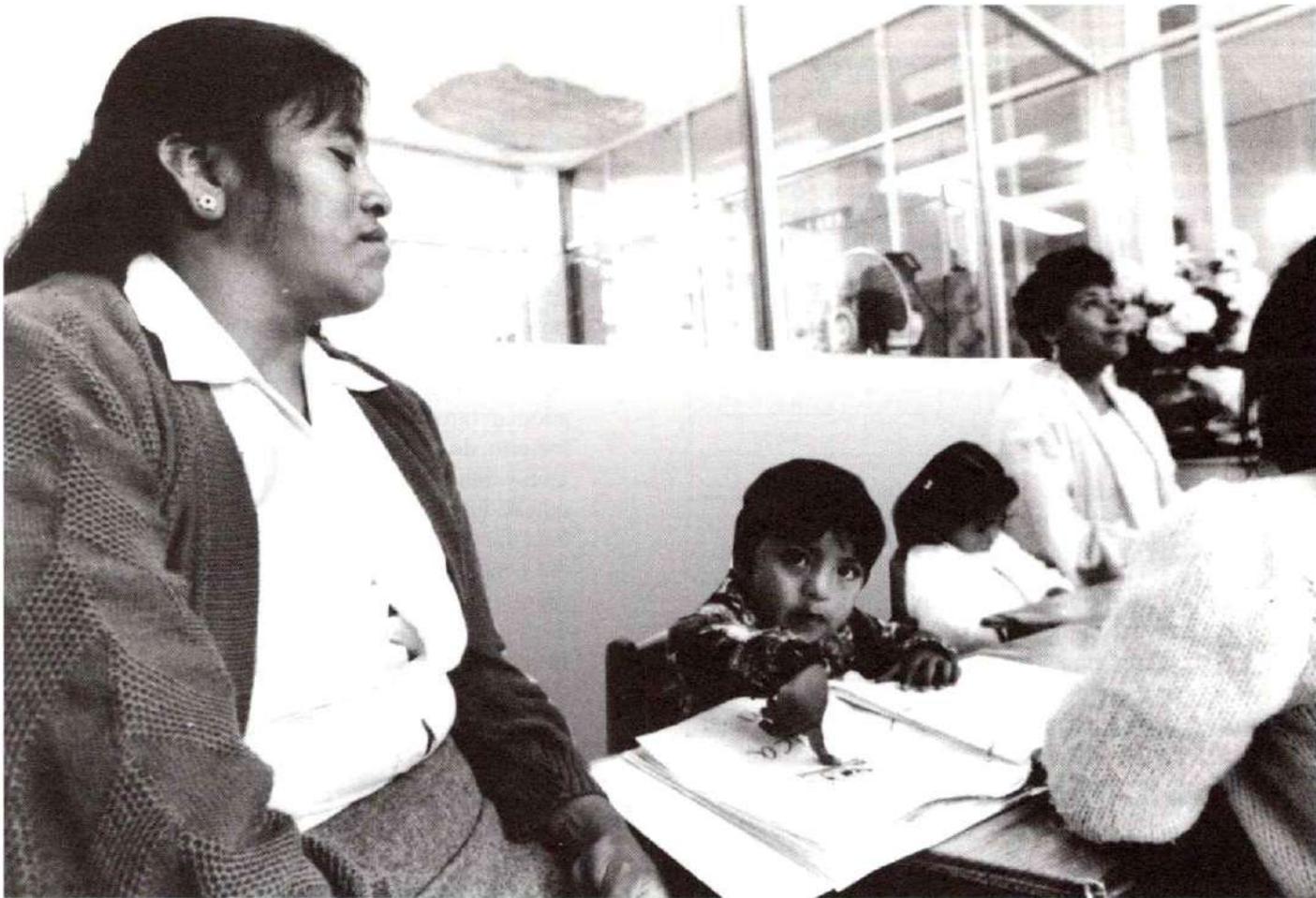


FOTO: ARTURO GARCÍA CAMPOS.

Servicio médico

Si bien un ajuste legal en el régimen de pensiones para hacer concordar la normatividad del ISSSTE con la nueva ley del Seguro Social puede esperar un poco, no sucede lo mismo con los servicios médicos. En efecto, la reforma al primer nivel de atención puesta en funcionamiento en el ISSSTE es una medida que tiende a homolagarlo con el Seguro Social, en donde la figura del médico familiar se encuentra en proceso de negociación.

El plan piloto del ISSSTE que tiene como finalidad modificar la atención del primer nivel, se aplicará a 3.4 millones de derechohabientes que acuden a 43 clínicas del valle de México. Sus características son las que a continuación resumimos:

- Reorientar los servicios médicos en función del nuevo patrón epidemiológico, enfatizando la medicina preventiva respecto de los padecimientos crónico-degenerativos.
- Fortalecer la capacidad resolutoria de las clínicas.
- Ofrecer paquetes básicos de medicina preventiva a grupos de población de alto riesgo y segmentados por edades.

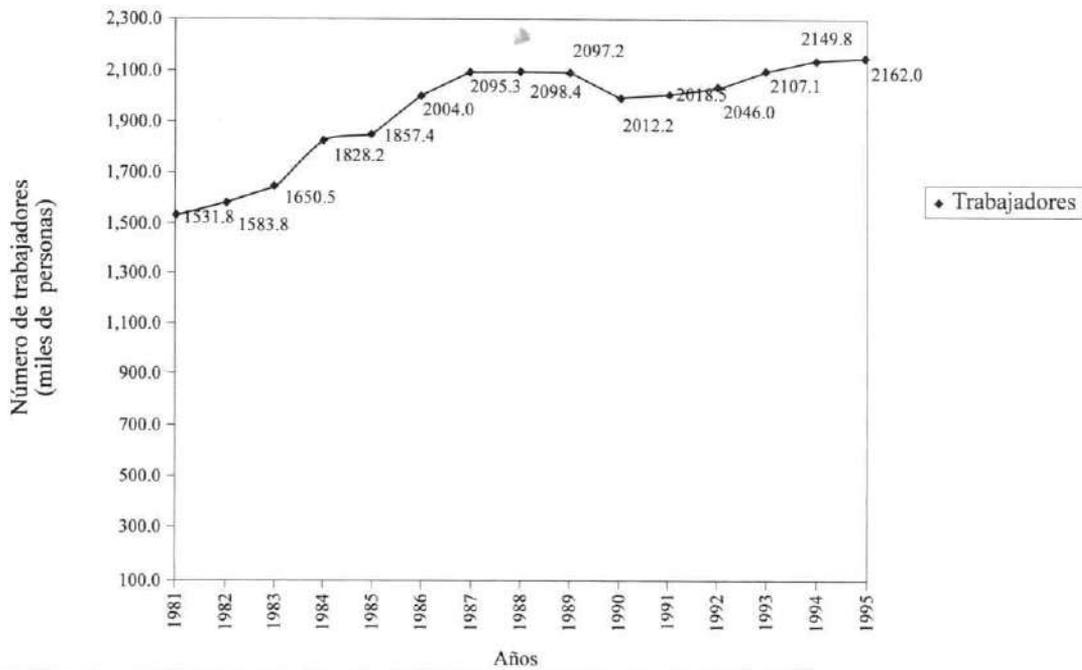
- Establecer una nueva relación médico-paciente que provea un trato más humano y personalizado, y que premie a los médicos, enfermeras y paramédicos, por su capacidad de evitar enfermedades, utilizando indicadores de productividad, desempeño y efectividad.¹³

El origen de esta reforma se sustenta en el cambio epidemiológico que opera en la población y para cuyo impacto las clínicas del primer nivel serán habilitadas. Pero también tiene que ver con otros tres propósitos: 1) responder a la insatisfacción de los usuarios manifestada por distintos medios; 2) insertar a la institución en el programa de reformas del sector salud en marcha,¹⁴ y 3) orientar los servicios médicos bajo una lógica individualizante y competitiva, en busca de aumentar la eficiencia de sus recursos humanos y racionalizar sus recursos materiales.

Los actores sociales

Ante la posibilidad de una reforma legislativa en el renglón de las pensiones, diversas secciones magisteriales y corrientes democráticas dieron la voz de alerta, sensibilizadas por el debate en torno a la nueva ley del Seguro Social. Con rapidez inusitada se propagó entre sus bases

Gráfica I
ISSSTE
Incremento en el número de trabajadores



Fuente: Cuadro 1.

el peligro de una inminente modificación regresiva a la ley del ISSSTE, acompañada de una cauda de pérdida de derechos.

Las movilizaciones previas a su revisión de salarios que año tras año realizan, poco a poco fueron incorporando el tema de la seguridad social, y cobró fuerza en un rechazo definitivo a una contrarreforma legal. Así, el 18 de marzo de 1996, el magisterio democrático realizó un paro que involucró a 23 secciones de todo el país y concentró en la capital de la República y en provincia a miles de mentores. Su bandera principal, junto con la del salario, fue impedir la reforma a la ley del ISSSTE.¹⁵

Frente a la reacción magisterial, la Dirección General del Instituto intentó responder con una campaña en los medios y en los propios centros de trabajo, señalando que no tenía previsto enviar iniciativa ni se trabajaba en proyecto de reformas. Ratificando, también, que sería preservado "el régimen de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado" por ser "mandato constitucional inalienable y deber irrenunciable del Estado mexicano".¹⁶ En esta campaña tuvo el respaldo de las direcciones sindicales de la FSTSE y el SNTE.

La presión y el desborde de las bases magisteriales fueron de tal magnitud que 8 días antes de la movilización, el consejo nacional del SNTE hizo público un pro-

Cuadro 3
Trabajadores incorporados al régimen del ISSSTE por tipo de institución
(miles de personas)

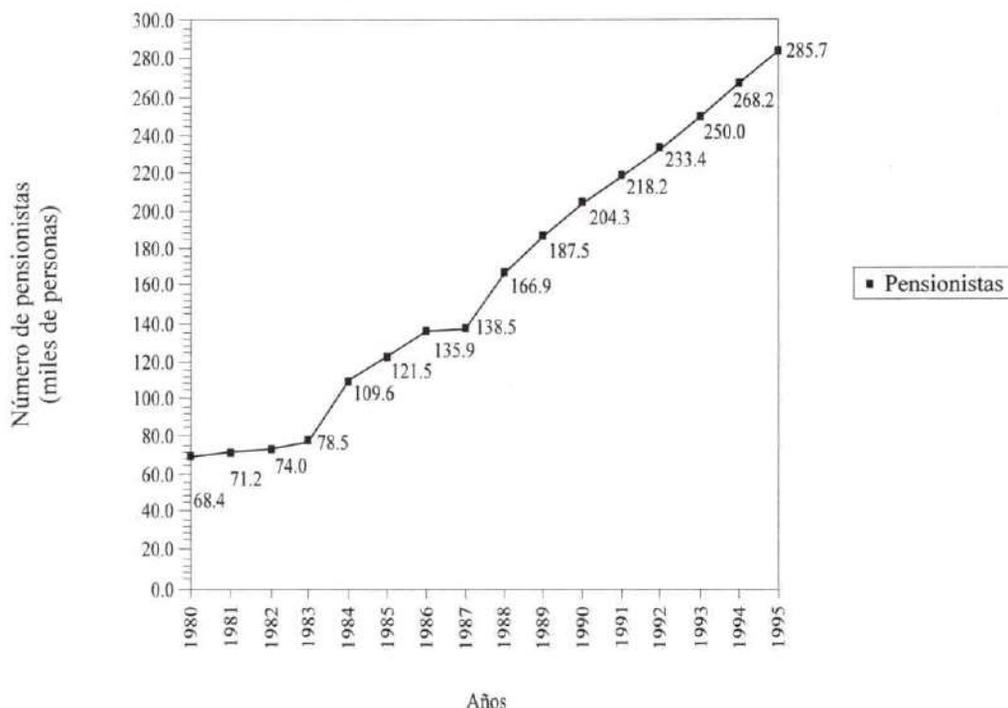
Concepto	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Total ^{1/}	1,857	2,004	2,095	2,098	2,097	2,012	2,018	2,046	2,107	2,150	2,162
Dependencia Entidades de la administración	1,440	1,525	1,537	1,511	1,476	1,377	1,409	1436	723	727	731
Pública paraestatal	270	305	363	383	429	439	438	437	479	494	482
Gobiernos estatales	106	124	141	154	149	150	123	125	129	129	130
Organismos estatales ^{2/}	28	32	34	30	24	27	30	30	755	779	798
Gobiernos municipales	13	18	20	20	19	19	18	18	21	21	21

Fuente: Ernesto Zedillo Ponce de León. *Primer Informe de Gobierno*, Anexo, p. 28.

^{1/} Cifras al mes de diciembre de cada año. Para 1995 cifras preliminares.

^{2/} A partir de 1993 incluye transferencias de trabajadores de la SEP a los gobiernos de los estados.

Gráfica II
ISSSTE
Incremento en el número de pensionistas



Fuente: Cuadro 2.

nunciamento en donde se manifestaba por el fortalecer al ISSSTE y a los Institutos estatales de seguridad social; por una política de seguridad social que tendiera a la universalidad; por servicios médicos, dignos, suficientes y oportunos; por la atención a demandas de jubilados y pensionados; por vivienda digna para los trabajadores de la educación. Asimismo, porque cualquier reforma o cambio incluyera y tomara en cuenta las opiniones de todos los trabajadores y por la defensa del *carácter solidario, redistributivo e integral de la seguridad social mexicana*.¹⁷

La importancia del magisterio en todo este proceso fue reconocida de inmediato por el propio Director del Instituto, quien se comprometió a hacer partícipe de cualquier cambio al SNTE, a través de su Comité Ejecutivo Nacional. Ello no pudo ser de otra manera por dos razones de peso: 1) si nos atenemos a las cifras de afiliación manejadas por el sindicato, el SNTE representa el 46% de los cotizantes directos del ISSSTE, y 2) es un sindicato altamente politizado, cuyas bases democráticas han hecho suya la causa de defender al ISSSTE ante cualquier reforma privatizante.

Las movilizaciones de abril y, especialmente, las de mayo convocadas por las secciones democráticas y por la CNTE, enfrentadas primero a la indiferencia oficial y

después a la represión incorporaron a maestros de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Tamaulipas, Michoacán, Chihuahua, Puebla, San Luis Potosí, Baja California, Puebla, Zacatecas, Yucatán, Sinaloa, Sonora, Valle de México, Tlaxcala, Guanajuato, Durango, Veracruz y Distrito Federal. A finales de mayo, la protesta había alcanzado uno de sus puntos más altos y amenazaba con extenderse a otros estados de la República.

La gran movilización magisterial del 31 de mayo que concentró a más de 70 mil profesores y trabajadores de la educación en el Distrito Federal, sintetizó así sus demandas: incremento salarial del 100%, 90 días de aguinaldo, 30 de prima vacacional, basificación de interinos y rechazo a las reformas a la ley del ISSSTE. Con relación al ISSSTE, los maestros buscaban la firma de un acuerdo en donde las autoridades se comprometieran a no realizar ningún cambio regresivo ya que la solución a la crisis financiera del Instituto no afectará pensiones y jubilaciones.¹⁸

La dirección nacional del SNTE intentó, sin éxito, encauzar la inconformidad magisterial. Así, con su acción de masas, una vez conquistada la interlocución con el gobierno, será la CNTE quien, en el caso del ISSSTE, defina el rumbo de una posible reforma.

La FSTSE también se vio superada por los aconteci-

mientos de principios de año. Esto se explica no sólo por su tradicional inmovilismo y por las fuertes ataduras corporativas que la unen con el Poder Ejecutivo, sino por el hecho de que atraviesa por un problema de dimensiones gigantescas que ha puesto en entredicho su propia membresía. Nos referimos a la jurisprudencia 1996 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que declara inconstitucional el artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por incluir a los trabajadores de los organismos descentralizados, en abierta contradicción al apartado B del artículo 123 constitucional, que se refiere únicamente a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y el Distrito Federal.¹⁹

Esta decisión, de enorme importancia, afecta objetivamente los intereses de la FSTSE al dejar en libertad a 54 de sus sindicatos, de un total de 84, de solicitar su incorporación al apartado A del artículo 123 de nuestra Constitución Política y de abandonar, incluso, la misma central. Entre los sindicatos que tendrían esa posibilidad se encuentra el del ISSSTE.

La dirección sindical de la FSTSE se ha mantenido ocupada todos estos meses en intentar revertir la trascendental jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. De esa manera, el problema de las reformas a la ley del ISSSTE, con respecto al la FSTSE, se inscribe en un contexto peculiarmente conflictivo y corre el riesgo de ser utilizado políticamente por la Federación, para frenar lo que considera una ofensiva del gobierno por distintos flancos. Es obvio que la postura de la FSTSE sobre alguna modificación a su régimen de seguridad social se definirá por la salida que encuentre el asunto de la jurisprudencia, letal para uno de los organismos sindicales más incondicionales a los gobiernos en turno y fuente socorrida de legitimidad política. Formalmente, la FSTSE representa a más de 2 millones de trabajadores derechohabientes del ISSSTE y, de mantenerse el actual estado de cosas, descontando a los trabajadores de la educación, su fuerza, ahora en peligro, sería considerable (véase Cuadro 3).

El curso del conflicto motivado por la resolución de la Suprema Corte tiene tales implicaciones que se ha llegado a sugerir que los sindicatos de los organismos descentralizados podrían convertirse en derechohabientes del Seguro Social al regirse por el apartado A, lo que agrega mayores elementos de complejidad al problema que agobia a la FSTSE. Lo anterior es una posibilidad, pero hay que tomar en cuenta que trabajadores universitarios de diversos centros de estudio son derechohabientes del ISSSTE, y esta condición la mantuvieron aún después de las reformas constitucionales de 1979 con las que se reconoció que sus relaciones laborales se regirían por el apartado A.

El panorama para esta Federación se torna aún más intrincado con las tesis emitidas el 21 de mayo por la SCJN relativas a la *libertad de asociación*, que posibilitan la

existencia de más de un sindicato en las dependencias del Gobierno Federal y en las empresas de participación estatal. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia ponen en jaque a la FSTSE y al modelo sindical corporativo.²⁰

Por su parte, el sindicato del ISSSTE, contrariamente a lo que sucedió en su oportunidad con el sindicato del IMSS, no ha tomado parte activa en la discusión sobre las posibles reformas a la ley (aunque sí ha externado opiniones adversas a las tesis de la SCJN). Todo hace ver que se encuentra más preocupado por la gestión interna y por desarrollar un programa de productividad que haga frente a la restructuración del Instituto. Empero, llegada la hora, puede ser un actor importante, sobre todo si logra activar al recién creado *Consejo Nacional Coordinador de Sindicatos del Sector Salud*.

Otro actor que podría verse involucrado en el debate sobre las reformas a la ley del ISSSTE es precisamente el sindicalismo universitario. Varios gremios democráticos como el STUNAM, el SITUAM, el SINTCB, los dos de la Universidad Autónoma de Chapingo, el SUTCOLMEX, el SUTCIEA, el SITCIDE, además de algunos sindicatos de provincia, durante fines de 1995 y los primeros meses de 1996 dedicaron su atención a revisar salarios y contratos colectivos de trabajo. De manera que, salvo el STUNAM,

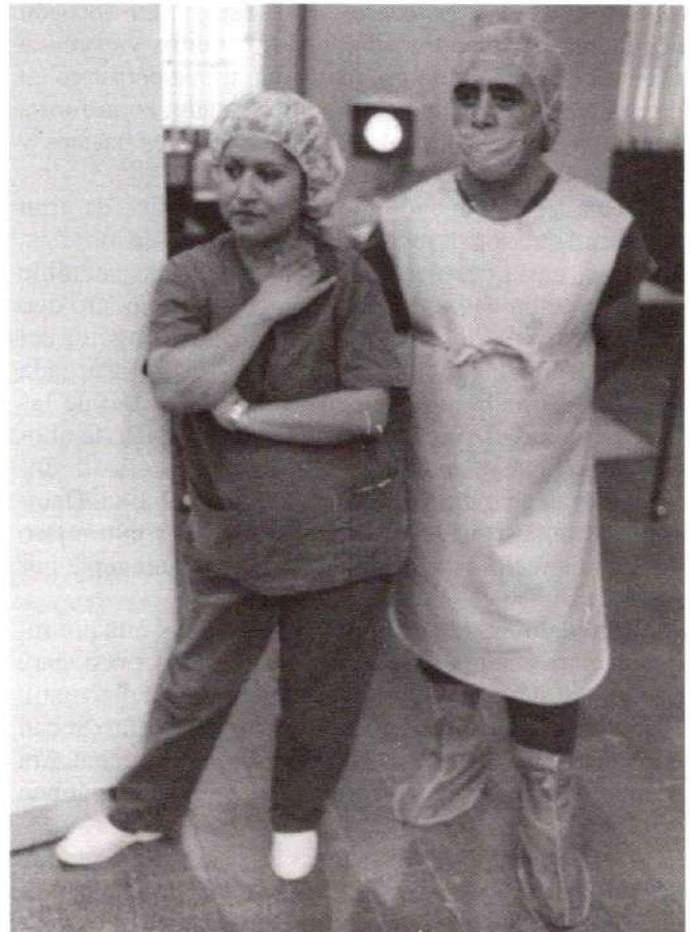


FOTO: ARTURO GARCÍA CAMPOS.

brindaron poca atención a las reivindicaciones en materia de seguridad social. Pero, una vez superada esta etapa, y aún si continuaran solicitando mejoras salariales en lo que resta del año, es previsible que abanderen demandas de carácter general en torno a la defensa del ISSSTE y al destino de sus pensiones.

En estas circunstancias la respuesta sindical que se espera alrededor de una reforma a la ley, independientemente de sus orientaciones, puede ser masiva y radical, articulada a otros problemas laborales y políticos, mucho menos controlable que la que se desarrolló cuando fue aprobada la nueva ley del IMSS. En ese entonces, el sindicato se mantuvo casi sólo, con un apoyo muy débil de los organismos que, agrupados en torno a la Fesebes, buscan constituirse en una expresión distinta a la que hegemoniza el Congreso del Trabajo y que salieron el 1º de mayo a impugnar la política económica del gobierno.

El futuro inmediato

La seguridad social en México vive momentos cruciales. Un curso ascendente, en donde se produjo un salto del esquema de seguro social al de seguridad social integral con tendencia universalizante, expresado en la construcción de las dos instituciones más importantes del país, el IMSS y el ISSSTE, parece estar en riesgo. La decisión neoliberal ortodoxa tomada por los expertos y asumida fríamente por el gobierno, marca un nuevo derrotero en las relaciones de la sociedad con el Estado; en la forma en que aquélla se provee de los satisfactores básicos y accede a sus derechos sociales.

Es un cambio económico, social y político de gran magnitud que sólo se apreciará con el curso de los años. Por ello, en la perspectiva neoliberal, es insostenible mantener elementos distorsionantes en el modelo que dejen fuera a los dos millones de cotizantes directos del ISSSTE; a una institución pública como ésta, encargada de administrar fondos colectivos que se restan de las transferencias financieras, de las expectativas de ahorro, de las ganancias bursátiles, de las carteras de inversión y de la inevitable actividad especulativa. Decisiones que sustraigan al capital nacional y extranjero de este apetecible mercado, no pueden mantenerse por muchos años.

El modelo exige perfección y eficacia, y aunque requiera etapas de prueba, ajuste y maduración, presionará a todo el sistema para inscribirse en la lógica mercantil. El régimen de pensiones de la nueva ley del Seguro Social que entrará en vigor el 1º de enero de 1997, amenazará desde un principio con devorar al otro esquema público y solidario.

Por esa misma causa es que la *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro* ha sido redactada con tal generalidad, que en cualquier momento puede sufrir un ajuste para homologar a todo el sistema de pensiones, aunque por

ahora deje intactas las disposiciones vigentes sobre el ISSSTE.

Los trabajadores sujetos al régimen de la ley del ISSSTE tienen, así, la difícil tarea de afrontar los cambios que, tarde o temprano, se producirán, aunque las condiciones económicas no dejen muchas posibilidades de maniobra. En qué sentido y con qué profundidad, en buena medida depende de ellos. Lo cierto es que la movilización, siendo muy importante, por sí sola no basta. Si compartimos la opinión de que al Instituto lo aquejan dificultades agudas, algunas de ellas asociadas a los problemas estructurales de nuestra economía, es necesario, entonces, contar con alternativas para superarlas. Alternativas que al mismo tiempo mantengan sus principios de *obligatoriedad, solidaridad e integralidad* y fortalezcan el carácter público que aún conserva.

Notas

¹ ISSSTE, *Informe anual de actividades 1995, programa de trabajo 1996*.

² *Ibid.*

³ Desplegado publicado en varios diarios de circulación nacional los días 14, 15 y 18 de marzo de 1996, firmado por Manuel Aguilera Gómez, director general del ISSSTE, Héctor Valdés Romo, secretario general de la FSTSE y Humberto Dávila Esquivel, secretario general del SNTSE.

⁴ ISSSTE, *Informe 1995...*, *op. cit.*, pp. 38 y 151.

⁵ ISSSTE, *Informe anual de actividades 1994: programa de trabajo 1995*, p. 73.

⁶ ISSSTE, *Informe ejecutivo, problemática del sistema de pensiones del ISSSTE, propuesta de reformas*, México, Mimeo, 1995.

⁷ ISSSTE, *Informe... 1995...*, *op. cit.*, pp. 91-94.

⁸ ISSSTE, *Informes 1994 y 1995*, *op. cit.*, Ernesto Zedillo Ponce de León, *Primer Informe de Gobierno*, 1995, Anexo.

⁹ *Problemática...*, *op. cit.*

¹⁰ Julio F. Goicochea, "Empleo y salarios en México: administración pública y defensa", en *El Cotidiano*, núm. 72, octubre de 1995, pp. 55-60.

¹¹ Para GEA "En la última década el poder adquisitivo de los burócratas muestra un deterioro de -43.6% con respecto al promedio inflacionario". GEA *Laboral*, abril de 1996, p. 19.

¹² Carlos Imaz, Salvador Martínez Della Rocca, *Programa de desarrollo educativo 1995-2000 y gasto federal*, Mimeo, 1995.

¹³ ISSSTE, *Informe... 1995...*, *op. cit.*, pp. 148-151.

¹⁴ Véase Asa Cristina Laurell (coord.), *Nuevas tendencias y alternativas en el sector salud*, México, UAM-Xochimilco y Fundación Friedrich Ebert, 1996.

¹⁵ Véase nota de Rosa Elvira Vargas y Néstor Martínez, en *La Jornada*, 19 de marzo de 1996, p. 60.

¹⁶ Desplegado..., *op. cit.*, *La Jornada*, 19 de marzo de 1996, p. 43.

¹⁷ *Pronunciamientos*, inserción pagada del Consejo Nacional del SNTSE, *La Jornada*, 11 de marzo de 1996, p. 40.

¹⁸ *La Jornada*, 1º de junio.

¹⁹ Véase el artículo de fondo de Arturo Alcalde "Una jurisprudencia trascendente", en *La Jornada*, el 19 de febrero de 1996, p. 50 y la nota de Javier Rodríguez Gómez, "Pide la FSTSE apoyo al PRI para revertir decisión de la SCJN", en *El Financiero*, 2 de abril de 1996, p. 17.

²⁰ *Entorno Laboral*, núm. 809, 18 al 24 de mayo, 1996, p. 33.

Las bases jurídicas del nuevo orden

Pilar Berrios*

Augusto Bolívar Espinoza*

La represión magisterial y la destitución del secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, David Garay Maldonado;¹ la exoneración priista de Rubén Figueroa;² la declaración de incompetencia por parte de la Procuraduría General de la Nación para la indagación por los gastos de campaña electoral en Tabasco³ la liberación de presuntos zapatistas como requisito para la reanudación del Diálogo;⁴ y, la designación del General de División Enrique Tomás Salgado Cordero como titular de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) con el apoyo de militares en los puestos de mayor responsabilidad, son fenómenos que ilustran la necesidad de un nuevo orden jurídico: máxima prioridad impuesta a Ernesto Zedillo por las condiciones que provocaron el corto e intenso periodo abierto en enero de 1994. Este análisis avanza sobre los intentos de construcción de este nuevo orden jurídico por intermedio del Ejecutivo Federal.

El temor a un orden jurídico transparente

La reforma del Estado, la restauración del Pacto Federal, la división de poderes, el fortalecimiento del Poder Judicial, la instauración de un sistema de partidos y la puesta en marcha de un nuevo federalismo son las prioridades que en el nuevo periodo ha reconocido y emprendido el presidente Ernesto Zedillo y, frente a las cuales, se levanta el escepticismo o la abierta condena. La intención presidencial se inscribe en un clima de desconfianza y de álgida lucha interna en la clase política; con las medidas emprendidas, parte importante del poder tradicional ejercido, no sólo, en el sistema administrativo de gobierno, si no también en la mayoría de las instituciones corporativas creadas desde la revolución, perderían el elemento de cohesión y efectividad que les ha sido tradicional.

Nunca un Presidente de la República en ejercicio, en México, había sido objeto de tantos, variados, hirientes e injustos ataques personales difundidos desde las esfera pública hasta los más escondidos espacios del ámbito social.

Quizás, el defecto que más destaca contra Ernesto Zedillo, es el de su debilidad, insuficiencia de conocimiento y, por tanto falta de autoridad para dirigir el país. Paradójica y sospechosamente, se le pide más autoridad en circunstancias que gran parte de la crisis política reciente ha sido, justamente, provocada por el uso y abuso del poder que le ha sido conferido al Ejecutivo Federal. Recurrir a la autoridad, en el México de 1996, supone o, retomar los antiguos y tradicionales mecanismos de ejercicio y concentración del poder del PRI, o, acceder a otras formas de autoridad hasta ahora nunca implementadas en México. El Presidente ha desechado ambas y ha elegido el establecimiento de un nuevo orden jurídico, y por eso se le ataca.

El 4 de junio de 1996 el presidente Zedillo —como si fuera una respuesta a estos torpes ataques debidamente orquestados—, manifestaba que renunciaba a las atribuciones metaconstitucionales;⁵ y, decidía atenerse, rigurosamente, a las facultades que le otorga la Constitución...“de ninguna manera me estoy limitando como Presidente de la República” ... “Lo que estoy haciendo es simplemente renunciar a atribuciones metaconstituciona-

* Investigadores del Depto. de Sociología y de *El Cotidiano*.

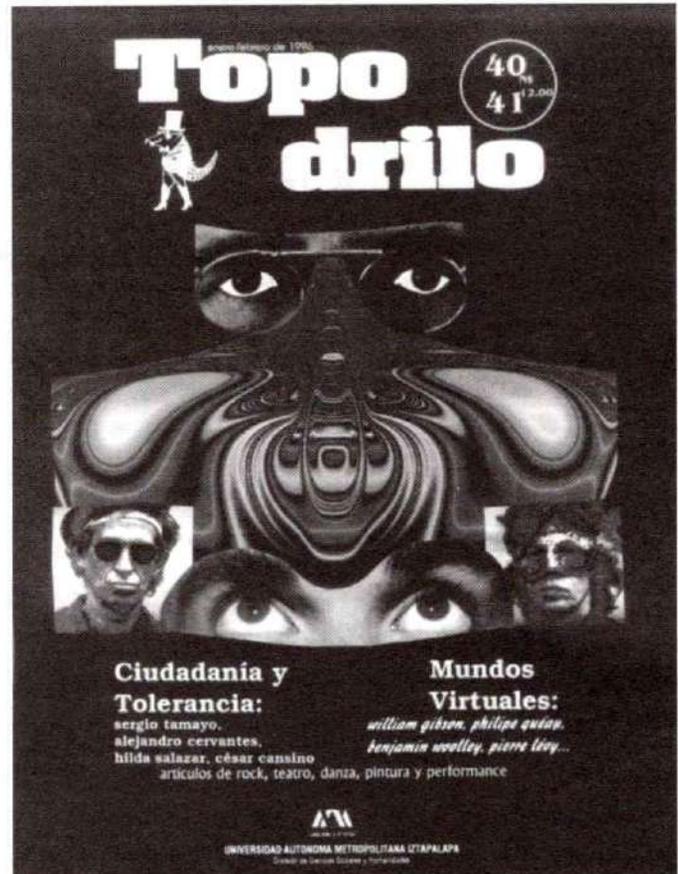
les, que son realmente reminiscencias, vestigios de un antiguo autoritarismo...”.

Ernesto Zedillo al tomar protesta, el 30 de marzo de 1994, como candidato del PRI a la presidencia, y teniendo como destinatarios precisamente a sus correligionarios, afirmaba su convicción de que el respeto a la Constitución de la República es su mejor arma política.

La necesidad y urgencia de construir un “nuevo orden jurídico” anunciada profusamente por el Presidente se inscribe:

- 1) en el ascendente y coherente proceso de reforma del Estado, iniciado en 1982 por el Miguel de la Madrid Hurtado –con la formalización de gestión del Estado en la economía– y, proseguido en 1991 por Carlos Salinas de Gortari con la profundización de la reforma económica y política, –privatización y desregulación–; pero, también,
- 2) es la respuesta adecuada –puesta en evidencia desde antes de la elección presidencial– a las precarias condiciones en que asume su mandato como consecuencia de los sucesos acaecidos desde en enero de 1994; y, por tanto, requiere, como único apoyo posible la abstracción y la universalidad del sistema jurídico y de las instituciones a él adscritas.

La Constitución trasciende el sentido jurídico de sus preceptos, para convertirse en una expresión de la historia; el respeto a la Constitución es condición para preservar la soberanía y asegurar la convivencia libre y civilizada de una nación, como México, rica en su pluralidad. La Constitución recoge los principios que permiten al Estado atender los problemas económicos, sociales y políticos, imprimiéndole a su resolución los rasgos de la



identidad como Nación, son las ideas que, como mexicano y como priista, sostiene el Presidente quien cree en la vigencia del Estado de Derecho como la suma del mandato popular. Por ello, se deben respetar sus instituciones, acatar sus instrumentos jurídicos y obedecer sus ordenamientos:

Cuadro 1
Reformas constitucionales 1917-1996
(porcentaje por total histórico)

Títulos	1917-1924	1925-1934	1935-1940	1941-1959	1960-1976	1977-1981	1982-1996	Total
Garantías	0.00	1.39	0.56	2.23	3.62	1.39	10.03	19.22
Soberanía	0.00	1.67	0.56	0.56	1.11	0.28	1.39	5.57
Poderes	1.95	10.31	1.67	5.57	11.14	5.29	22.01	57.94
Servidores	0.00	0.28	0.00	0.28	0.28	0.00	3.34	4.18
Federación	0.00	0.56	0.00	1.39	0.56	0.56	2.23	5.29
Trabajo	0.00	0.56	0.28	0.28	2.23	0.84	1.39	5.57
Prevención	0.00	0.28	0.00	0.28	0.28	0.00	1.11	1.95
Reformas	0.00	0.00	0.00	0.00	0.28	0.00	0.00	0.28
Total	1.95	15.04	3.06	10.58	19.50	8.36	41.50	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en las *Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-1995*. México, Biblioteca del H Congreso de la Unión, 1995 números relativos con base en el total histórico.

Cuadro 2
Reformas constitucionales 1917-1996
(porcentaje por periodo)

<i>Títulos</i>	<i>1917-1924</i>	<i>1925-1934</i>	<i>1935-1940</i>	<i>1941-1959</i>	<i>1960-1976</i>	<i>1977-1981</i>	<i>1982-1996</i>
Garantías	0.00	9.26	18.18	21.05	18.57	16.67	24.16
Soberanía	0.00	11.11	18.18	5.26	5.71	3.33	3.36
Poderes	100.00	68.52	54.55	52.63	57.14	63.33	53.02
Servidores	0.00	1.85	0.00	2.63	1.43	0.00	8.05
Federación	0.00	3.70	0.00	13.16	2.86	6.67	5.37
Trabajo	0.00	3.70	9.09	2.63	11.43	10.00	3.36
Prevención	0.00	1.85	0.00	2.63	1.43	0.00	2.68
Reformas	0.00	0.00	0.00	0.00	1.43	0.00	0.00
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en las *Reformas a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos 1917-1995*, México, Biblioteca del H Congreso de la Unión, 1995, números relativos con base en el total por periodo.

“La vigencia del Estado de Derecho sólo es posible si por sobre las cosas impera la justicia. Estado de Derecho e impartición de justicia son inseparables. La injusticia y la inseguridad vulneran el Estado de Derecho e inhiben la participación y el concurso de los ciudadanos”.

Las reformas constitucionales realizadas en diciembre de 1994 ratificaron la necesidad y la urgencia de una profunda transformación del sistema de justicia a fin de consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho y edificar un país de leyes; sientan las bases para que el Poder Judicial Federal sea independiente; sea un poder imparcial, de probidad transparente, crecientemente profesional y mejor capacitado para cumplir sus responsabilidades. La transformación del sistema de justicia sólo tendrá solidez, legitimidad y viabilidad si es realizada a partir de la Constitución y el reforzamiento de las leyes (PIG) (véase Cuadro 1).

Las exigencias pendientes de la coyuntura de enero de 1994

Antes que nada, el presidente Zedillo después de hacer un reconocimiento de los problemas más apremiantes define los principales objetivos de su gobierno: 1) ejercicio pleno de la soberanía; 2) construir un país de leyes y de justicia para todos; 3) alcanzar un pleno desarrollo democrático; 4) Impulsar un desarrollo social con oportunidades para todos; 5) crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable.⁶ Traducidos estos objetivos desde la coyuntura de 1994 estos quieren decir: gobernabilidad y pacificación de Chiapas; resolver la difícil situación económica y social de los que menos tienen; y, apurar el proceso de democratización, cuestio-

nes que en este momento se reducen a la necesidad y urgencia de construir un “nuevo orden jurídico”.

Pacificación y gobernabilidad y desarrollo social

La prioridad para Ernesto Zedillo al tomar protesta como candidato a la presidencia es lograr en Chiapas una paz justa, digna y definitiva, buscada mediante el arreglo fincado en la concordia, la democracia y las oportunidades de desarrollo con equidad.⁷ Posteriormente, en su Primer Informe de Gobierno, el Presidente reitera la intención de continuar el diálogo y las negociaciones, precisando que de lo que ahí se convenga podrá surgir “un programa integral para atender las necesidades de desarrollo social y promover los derechos indígenas, para lo cual se elabora un proyecto de *Ley de Derechos Indígenas* que reglamente lo que concierna al artículo 4º de la Constitución.

En el discurso de toma de posesión Ernesto Zedillo, se había comprometido a combatir la pobreza impulsando la educación y la capacitación para el trabajo, sobre todo en aquellos estados y regiones con fuertes rezagos, pretendiendo hacer accesible la justicia a la población que más lo necesita. Es decir, a los grupos indígenas y a los mexicanos con menores recursos.

En el Plan Nacional de Desarrollo se manifiesta que para cumplir el objetivo de avanzar hacia un desarrollo social sustentado en la equidad de oportunidades exigiendo la aplicación de una política social que sea nacional e integral, federalista y participativa, incluyente y eficaz.

De conformidad con la estrategia del Plan, la política social deberá enfocarse prioritariamente a la erradicación de la pobreza, privilegiando la atención a grupos, comunidades y zonas geográficas que padecen las más graves

desventajas económicas y sociales. La aplicación de esta estrategia entraña llevar servicios, la incorporación a actividades productivas y la promoción de empleos que eleven el ingreso familiar.⁸

Democracia, representación y sistema de partidos

En la toma de posesión, el actual Presidente, define como una de sus metas fundamentales la construcción de una nueva democracia que comprenda una mejor relación entre los ciudadanos y el gobierno entre los estados y la federación; un nuevo código ético entre los contendientes políticos y una reforma electoral definitiva.

En el Primer Informe de Gobierno, septiembre de 1995, en un apartado destinado a dar cuenta del avance democrático del país, parte del hecho de que:

“...una vida social regida por el derecho y la participación ciudadana es la base para el crecimiento económico y una auténtica democracia” por lo que convocó a la democratización integral de la Nación, a partir de la reforma del Estado. Una reforma que fortalezca el equilibrio entre los poderes, edifique un nuevo federalismo y promueva una normatividad electoral definitiva.

También manifestó que antes de trabajar directamente con el Congreso en relación a la reforma del Estado, es necesario comenzar por lograr acuerdos con las dirigencias de los partidos representados en el Congreso, para construir consensos más amplios y perfeccionar propuestas con la participación de otras organizaciones sociales.

Se plantea la necesidad de construcción de un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana, para ello, la estrategia propuesta por el Plan Nacional de Desarrollo comprende respetar y vigorizar el sistema de partidos políticos y realizar una reforma electoral definitiva que atienda todos los puntos que aún son

motivo de controversia, para garantizar la equidad en la competencia.⁹

Continuidad economía y justicia social

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 bajo el objetivo de promover un crecimiento económico, vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos, se redefine una estrategia, en términos de la formación del ahorro interno.¹⁰ La propuesta concibe como el principal desafío disminuir la pobreza y moderar la desigualdad entre los estratos de la población, y reconoce que ello no será posible sin el fortalecimiento de la democracia y sin una economía competitiva y en crecimiento. Sin embargo, nada nuevo se propone en este ámbito: se continúa con la política de “pactos” inaugurada con el Pase y ahora con el ARE; se impulsa el desarrollo de las aseguradoras; y, se prosigue la política de pago de la deuda externa.

La clave estructural es la generación de empleos y remuneraciones suficientes para garantizar el acceso a la seguridad social. En tanto se propone una política de desarrollo económico que sea nacional, integral, incluyente, participativa y federativa, se reconoce la necesidad de una nueva institucionalidad de concurrencia de los tres niveles de gobierno y la participación de las ONG's, instituciones de asistencia pública y las organizaciones sociales de los beneficiarios, a través de un nuevo federalismo y de la movilización nacional. Nada se dice de Solidaridad que es la única política social conocida, a pesar de que, al parecer el programa continúa, aunque sin la publicidad del pasado.

El propósito de la política económica debe ser el bienestar creciente de cada persona y de su familia y que la condición para estimular el crecimiento económico es que cada año se disponga de inversión suficiente para obras de infraestructura. El crecimiento sostenido exige un entorno de estabilidad económica y financiera que

Cuadro 3
Reformas constitucionales 1917-1996
(porcentaje por título)

<i>Títulos</i>	<i>1917-1924</i>	<i>1925-1934</i>	<i>1935-1940</i>	<i>1941-1959</i>	<i>1960-1976</i>	<i>1977-1981</i>	<i>1982-1996</i>	<i>Total</i>
Garantías	0.00	7.25	2.90	11.59	18.84	7.25	52.17	100.00
Soberanía	0.00	30.00	10.00	10.00	20.00	5.00	25.00	100.00
Poderes	3.37	17.79	2.88	9.62	19.23	9.13	37.98	100.00
Servidores	0.00	6.67	0.00	6.67	6.67	0.00	80.00	100.00
Federación	0.00	10.53	0.00	26.32	10.53	10.53	42.11	100.00
Trabajo	0.00	10.00	5.00	5.00	40.00	15.00	25.00	100.00
Prevención	0.00	14.29	0.00	14.29	14.29	0.00	57.14	100.00
Reformas	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00	0.00	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en las *Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-1995*. México, Biblioteca del H Congreso de la Unión, 1995, números relativos con base en el total por título.

garantice certidumbre y confianza para ahorrar, planear, invertir y trabajar productivamente. Exige reglas claras y trato justo para todos.

En el diagnóstico se afirma que el gasto público orientado al desarrollo social alcanza el 10% del PIB y que cerca de 14 millones de mexicanos no pueden atender sus necesidades más elementales. El sector rural concentra a las tres cuartas partes de la población con pobreza aguda, y en ese marco, a la población indígena.¹¹

El nuevo Pacto Republicano: nuevo orden jurídico

La necesidad de restaurar el Pacto federal expresa la característica más específica de reforma del Estado implementada por Ernesto Zedillo. En esta proposición se reúnen los aspectos de: justicia y seguridad ciudadana; descentralización de las decisiones y programas políticos económicos y sociales; y, en definitiva, en esta proposición está en juego la posibilidad de generar un nuevo sistema político basado en nuevos esquemas de representación.

El Presidente ha manifestado que la corrupción es un motivo de desaliento colectivo y de encono social, pero no sólo eso, además, habría que agregar que ésta ha sido la consecuencia de la falta de reglas –abstractas y que se cumplan– llegando a constituir la fuente y el medio donde se ha desarrollado parte importante de la política y por tanto del poder político, situación que impide, en esta etapa: por una parte, un ejercicio eficiente y moderno de la política y de la paz social; y, por otra parte, limita el desarrollo económico y las relaciones de transparencia que hoy exige el mercado mundial.

La actual centralización del poder en México se empieza a gestar desde los años treinta cuando el partido único oficial ocupa la Presidencia, las dos cámaras del Congreso y, sobre todo, las gubernaturas de los estados. Responde a condiciones muy específicas derivadas del proceso revolucionario que redundan en un presidencialismo ligado estrechamente a un partido único y a una administración que han hecho uno: mercado de trabajo y ascenso político; y, en el cual, las regiones forman parte

del esquema. Así, los gobernadores y no pocos presidentes municipales deben su cargo a decisiones del partido único tomadas desde el centro y, específicamente con la participación directa o indirecta del Presidente de la República, lo que le confiere, además de su investidura constitucional, la calidad de jefe político.

Hasta el sexenio pasado las constituciones de los estados fueron continuamente violadas por decisiones centralistas, tales como la renuncia de gobernadores y la aprobación al vapor de iniciativas ordenadas desde la capital.

El marco normativo e institucional vigente no es adecuado a las expectativas del México actual subsisten: atrasos, corrupción; frecuente violación de las garantías individuales y derechos humanos, en especial en agravio de los grupos sociales más vulnerables; grave inseguridad pública, extendida criminalidad e impunidad.¹² Para hacer frente a esta situación se actualiza el marco jurídico (véase Cuadro 4), institucional y administrativo para detectar y sancionar conductas indebidas y actos ilegales en el desempeño del servicio público; se emprendió una honda reforma de las instituciones encargadas de la procuración de la justicia de los órganos de control interno y externo de la gestión gubernamental para conformar una auténtica y moderna entidad superior de fiscalización, profesional y autónoma a fin de asegurar a toda persona la protección efectiva de sus derechos, la aplicación oportuna e imparcial de la ley, y el acceso a la justicia. Asimismo, se propuso la revisión sistemática de las normas procesales, el establecimiento de mecanismos más expeditos para la resolución de conflictos a través de la justicia, la paz y el mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo que fortalezcan la independencia y calidad profesional de los miembros del Poder Judicial.

“...Ninguna estrategia de crecimiento económico (...) podrá darnos los resultados que queremos y que México necesita si al mismo tiempo no logramos garantizar la vigencia del Estado de Derecho y la seguridad pública” (PIG).

Cuadro 4
Reformas constitucionales 1917-1996
de la división de Poderes
(porcentaje por total histórico)

	1917-1924	1925-1934	1935-1940	1941-1959	1960-1976	1977-1981	1982-1994	1994-1996	Total
P Legislativo	2.40	9.13	1.92	5.77	9.62	7.21	12.50	2.40	50.96
P Ejecutivo	0.96	3.37	0.00	0.96	2.88	1.44	3.37	0.96	13.94
P Judicial	0.00	4.33	0.96	2.88	5.77	0.96	11.54	6.73	33.17
Total	3.37	17.79	2.88	9.62	19.23	9.62	27.40	10.10	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en las *Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-1995*. México, Biblioteca del H Congreso de la Unión, 199, números relativos en relación al total histórico por el Título.



FOTO: ARTURO GARCÍA CAMPOS.

El federalismo

El presidencialismo y la inexistencia real de un sistema de partidos están en la base de la debilidad del federalismo en México.

El llamado “nuevo Federalismo” sólo vendrá de una reforma del Estado amplia, que pasa por el acotamiento constitucional del presidencialismo y por la legitimidad y equidad de las elecciones, requisito necesario para la alternancia y el acceso al poder de todos los partidos en los distintos ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal.¹³ A eso, justamente pareciera apuntar el nuevo orden jurídico propuesto por el presidente Zedillo. El Federalismo puede ser abordado básicamente a partir de tres consideraciones: 1) en relación al Pacto federal lo que supone una profunda reforma constitucional que empate las legislaciones de la Federación y los estados 2) la distribución federal del poder político y, 3) la descentralización económico-administrativa.¹⁴ El Pacto Republicano, el reconocimiento a la libertad municipal y a la dignidad de cada comunidad, de cada individuo, sintetizados en el principio medular del Federalismo aparecen, desde agosto de 1994, como los temas medulares a los que abocará en la tercera etapa de la reforma del Estado;¹⁵ esto significa, modificar las bases constitucionales

y los mecanismos políticos que sustentan el actual centralismo del país.

Es preciso que las autoridades actúen con apego a las normas; que los derechos sean reconocidos y las discrepancias resueltas conforme a la ley; la construcción de una nueva democracia que comprenda una mejor relación entre los ciudadanos y el gobierno entre los estados y la federación; un nuevo código ético entre los contendientes políticos y una reforma electoral definitiva.

Equilibrio de Poderes: la Suprema Corte y la Auditoría Superior de la Federación

El 29 de diciembre de 1994, el presidente Zedillo tomó la decisión de ya no asistir a las tomas de posesión de gobernadores ni enviar representantes a los informes de gobierno, por respeto, según dijo, al federalismo. Además de establecer una “sana distancia” con su partido ayudaría a despejar dificultades el ejercicio pleno del federalismo y a desterrar las posibilidades de rupturas y secesiones peligrosas.¹⁶ En el discurso de toma de protesta el Ejecutivo considera la necesidad de un régimen presidencial mejor equilibrado por los otros poderes del Estado; por lo que se compromete a estar en diálogo permanente con

Cuadro 5
Reformas constitucionales 1917-1996
de la división de Poderes
(porcentaje por partido)

	1917-1924	1925-1934	1935-1940	1941-1959	1960-1976	1977-1981	1982-1994	1994-1996	Total
P Legislativo	71.43	51.35	66.67	60.00	50.00	75.00	45.61	23.81	50.96
P Ejecutivo	28.57	18.92	0.00	10.00	15.00	15.00	12.28	9.52	13.94
P Judicial	0.00	24.32	33.33	30.00	30.00	10.00	42.11	66.67	33.17
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en las *Reformas a la Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos 1917-1995*. México, Biblioteca del H Congreso de la Unión, 1995., números relativos. Poder en relación al total del Título por periodo.

todas las fuerzas políticas y sujeto al escrutinio de la libre crítica ciudadana.

Las reformas permitirán que los municipios y los estados, el Distrito Federal y la Federación pueden dirimir ante la Corte Suprema de Justicia sus controversias mediante procedimientos bien reglamentados. Además, la tercera parte de un órgano legislativo puede impugnar la inconstitucionalidad de una ley, con el efecto de que se suspenda su aplicación. Al haber ampliado estas atribuciones en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se fortalece el equilibrio entre los poderes del Estado y se garantiza que nuestra vida política y social esté ceñida a la Constitución (PIG).

El nuevo Federalismo debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales, a fin de articular, armónica y eficazmente, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades constitucionales propias del Gobierno Federal (PND).

En el marco de la Constitución, debe haber una nueva relación entre los poderes que asegure un equilibrio claro y efectivo (véase Cuadro 6) De parte del Ejecutivo, esa construcción debe partir de un ejercicio de la Presidencia siempre apegado a la ley, que haga uso exclusivamente de las facultades que ésta confiere y sujetando todos sus actos al escrutinio ciudadano.

La creación de una auditoría superior de la Federación que sea parte del congreso de la unión, corregirá la errónea práctica de que quien es fiscalizado también sea el fiscalizador; propiciará una rendición de cuentas a la Nación que sea imparcial, transparente, convincente y confiable; y será un paso decisivo en la lucha contra la corrupción y la impunidad (PIG).

El equilibrio republicano exige que tanto el Judicial como el Legislativo sean Poderes fuertes. Con esa intención se dieron las reformas de diciembre de 1994.

El fortalecimiento del Poder Legislativo es esencialmente responsabilidad de las Cámaras que lo integran. El Ejecutivo Federal colaborará en los términos que estimen pertinentes los legisladores para avanzar hacia una reglamentación moderna y acuciosa de los procedimientos, plazos y modalidades para el envío, análisis, discusión y, en su caso, aprobación, de las iniciativas de leyes o los proyectos de reformas (PIG).

El equilibrio entre los poderes de la Unión, debe fortalecerse enriqueciendo las atribuciones del Legislativo y enalteciendo las instancias encargadas de la impartición de justicia (véase Cuadro 5), a partir de principios de validez universal y de preceptos acordes con nuestros avances como Nación.

Es preciso que las autoridades actúen con apego a las normas; que los derechos sean reconocidos y las discrepancias resueltas conforme a la ley y que exista un régimen presidencial mejor equilibrado por los otros poderes del Estado; por lo que se compromete a estar en diálogo permanente con todas las fuerzas políticas y sujeto al escrutinio de la libre crítica ciudadana (TPP).

Por primera vez en la historia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es un órgano genuinamente autónomo electo por el Senado de la República con lo que se pretende acabar con los tiempos de los nombramientos políticos y las influencias del Presidente sobre la Suprema Corte; las atribuciones de la Suprema Corte para vigilar la constitucionalidad de las leyes y resolver las controversias entre los distintos órdenes de gobierno (PIG).

La descentralización económico administrativa

El problema del federalismo es básicamente un asunto de redistribución de recursos económicos y tributarios, así como de una nueva reasignación de atribuciones y competencias entre los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, como consecuencia bastaría descentralizar las instalaciones industriales, comerciales y de servicios del centro hacia la provincia para revertir el centralismo económico y la disparidad regional en materia de desarrollo y riqueza.¹⁷ La dependencia que padecen estados y munici-

pios de los recursos federales es elocuente: más de cuatro quintas partes (81.7%) de los recursos financieros estatales y más de la mitad (60.5%) de los recursos municipales provienen de las participaciones federales. Aguilar cuestionó la eficacia de la metodología que se aplica para distribuir las participaciones federales a estados y municipios, ya que en muchos casos se favorece a estados con mercados internos más desarrollados y perjudica a otros con un sector primario predominante.

Además de este sistema de participación existen otros tipos de subvenciones del Gobierno Federal a los gobiernos estatales y municipales, que se caracterizan por una mayor discrecionalidad y condicionalidad.

El ejercicio del gasto también indica una concentración alarmante: para 1990 únicamente el 3% de dicho gasto fue ejercido en los municipios; 14 por los estados y el restante 82.5% por el Gobierno Federal. Esto quiere decir que a pesar de que algunos estados se vean favorecidos por asignaciones cuantiosas, están limitados en cuanto a su ejercicio, pues desde el centro se compra, se invierte, se contrata y se decide cómo se gasta la mayor parte de las asignaciones. Así, parecería que de nada sirve descentralizar cada vez más la asignación de recursos si quien manda en última instancia es el poder central.

Se requieren para aterrizar el federalismo hacer compatibles los ordenamientos legales de la Federación, los estados y municipios, a fin de empatar todas las modificaciones que tengan que ver con el federalismo.

“Los gobiernos locales cuenten con los recursos y el poder de decisión para servir mejor al ciudadano que responda mejor a los intereses y demandas de los ciudadanos, de las comunidades, los municipios y los estados; invita a proponer iniciativas claras e inmediatas para construirlo a fin de que: fortalezca la democracia, nutra la unidad de la nación e impulse un desarrollo más equilibrado y más justo.¹⁸ Un nuevo federalismo consiste en que los gobiernos locales cuenten con los recursos y el poder de decisión para servir mejor al ciudadano.¹⁹

Sistema Nacional de Seguridad Pública

La reforma constitucional resalta su importancia al establecer fundamentos jurídicos claros para aplicar en todo el país una política integral de seguridad pública y procuración de justicia; una política para emprender un combate sistemático, articulado y a fondo contra la delincuencia y el crimen organizado (PIG). En el segundo periodo de sesiones de 1995 y el primero de 1996 se contempló la ley que norma la coordinación entre la Federación, los estados y los municipios para conformar con toda solidez jurídica, un Sistema Nacional de Seguridad Pública,²⁰ que permitiría a los tres órdenes de gobierno diseñar y aplicar conjuntamente una política integral de seguridad pública, mediante: instancias de coordinación en distintos niveles; la formación, desempeño y depuración, de los miembros de las instituciones policiales e impulso a una carrera policial profesional digna y respetada; y, regulará los instrumentos para sistematizar la información relevante sobre seguridad pública (PIG). Mediante estas disposiciones se hará frente a la extendida criminalidad, a la frecuente violación de las garantías individuales y derechos humanos, y a la grave inseguridad pública, se emprenderá una honda y genuina reforma de las instituciones encargadas de la procuración de la justicia. Además de los avances legislativos mencionados y ante la magnitud y complejidad del problema de seguridad pública y procuración de justicia, se ha iniciado una reestructuración completa de las Procuradurías General de la República y del Distrito Federal; y, promover la independencia y el fortalecimiento del Poder Judicial, para lo cual se requiere nombrar a un Procurador cuya libertad de acción y criterio esté fuera de toda duda. Con lo que las instancias de gobierno deben atenerse a las investigaciones que con entera independencia conduzca la Procuraduría General y respetar las resoluciones del Poder Judicial (PIG).

Cuadro 6
Reformas constitucionales 1917-1996
de la división de Poderes
(porcentaje por Poder)

	1917-1924	1925-1934	1935-1940	1941-1959	1960-1976	1977-1981	1982-1994	1994-1996	Total
P Legislativo	4.72	17.92	3.77	11.32	18.87	14.15	24.53	4.72	100.00
P Ejecutivo	6.90	24.14	0.00	6.90	20.69	10.34	24.14	6.90	100.00
P Judicial	0.00	13.04	2.90	8.70	17.39	2.90	34.78	20.29	100.00
Total	3.37	17.79	2.88	9.62	19.23	9.62	27.40	10.10	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en las *Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-1995*. México, Bibliotecas del H Congreso de la Unión, 1995, números relativos, Poder en relación al total histórico de cada uno de los Poderes.

Notas

¹ A mediados de mayo, varios centenares de granaderos con equipo militar cargaron brutalmente, en la colonia Roma y calles aledañas, contra una multitud de trabajadores del magisterio, y se desarrolló una trifulca de la que resultaron 63 heridos, entre ellos tres policías. Se habían reunido en el Zócalo; se dirigieron luego al Senado y se apostaron durante varias horas en mitin frente a la Secretaría de Gobernación. Después enfilaron hacia Chapultepec, con el propósito de llegar a Los Pinos. En ese intento, se dio la arremetida policiaca. Las autoridades metropolitanas dijeron que el desventajoso enfrentamiento se había debido a la infiltración, entre los manifestantes, de un grupo de "provocadores profesionales" no identificados, y que la policía sólo había querido garantizar el derecho de manifestación y desviar la circulación de los automóviles. Como consecuencia de estos sucesos cinco días después cesó en sus funciones David Garay Maldonado, secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal. Rodolfo Peña, "El despido de Garay", en *La Jornada*, 30 de mayo de 1996, p. 6.

² Para el PRI, Rubén Figueroa no es responsable políticamente de los hechos de "Aguas Blancas". Por eso, "podrá ocupar cargos públicos, desde ser incluido en el gabinete de Zedillo hasta ser considerado por su partido, incluso, para aspirar a la "Presidencia de la República", esa es —de acuerdo con el PAN y el PRD— sólo una de las implicaciones que tiene la decisión que asumió la mayoría priista en la "Subcomisión de Examen Previo de la Cámara de Diputados", al cancelar el proceso de juicio político en el que Figueroa podía quedar inhabilitado para ocupar cargos hasta por 20 años. Los priistas reconocen que Rubén Figueroa cometió violaciones graves a la Constitución en el caso "Aguas Blancas" pero no tantas ni "sistemáticas" como para someterlo a juicio. El PAN y el PRD anunciaron que pedirán al pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Justicia revisen el caso. Saben ya que no prosperará, pero "por si las dudas" apelaron a la reflexión y la justicia en *La Jornada*, 31 de mayo de 1996, p. 3.

³ En el dictamen presentado por la Procuraduría, sobre la denuncia del PRD por el excesivo gasto en la campaña del gobernador Roberto Madrazo, se declaró incompetente para indagar gastos por 237 millones de pesos. Informó que investigará el origen de 13 millones 440 mil pesos, de un fideicomiso que tuvo aportaciones de empresas vinculadas al exbanquero Carlos Cabal Peniche. Se ejerció acción penal contra Óscar Sáenz Jurado, responsable de Finanzas del PRI durante la campaña de Madrazo, IMEP, 13 de junio de 1996.

⁴ El 6 de junio, los presuntos zapatistas Javier Elorriaga y Sebastián Entzin, fueron liberados por el Tribunal Unitario del Vigésimo Circuito, que los absolvió de los cargos de terrorismo, conspiración y rebelión. Tres días después, el EZLN se reunió con miembros de la Cocopa, para precisar el reinicio del diálogo con la representación gubernamental. Los zapatistas demandaron la implementación de un nuevo marco jurídico para evitar que en lo subsiguiente se presenten obstáculos a las negociaciones. El subcomandante Marcos anunció el levantamiento del estado de "alerta máxima". Trascendió que la siguiente reunión entre el EZLN y el Gobierno Federal podría ocurrir entre el 7 y el 12 de julio, para redefinir las reglas de procedimiento y el nuevo marco jurídico del diálogo de paz. IMEP 13 de junio de 1996.

⁵ Entrevista concedida a la televisión argentina y publicada en *El Nacional*, 4 de junio de 1996, pp. 4 y 5.

⁶ *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*.

⁷ Ernesto Zedillo. *Discurso pronunciado en la toma de posesión como candidato del PRI a la Presidencia de la República*. IMEP, abril, de 1994.

⁸ *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, p. 13.

⁹ *Ibidem*, p. 12.

¹⁰ El 31 de mayo de 1995 se presentó el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, como continuidad de los dos anteriores: tal como lo marca la Constitución; y, ante la trayectoria que el propio Ernesto Zedillo ha presentado: en octubre de 1987 ingresa al equipo que después colaboraría

con el presidente Salinas, junto con Jaime Serra, subsecretario de Hacienda; luego participa en la puesta en marcha del Pacto de Solidaridad Económica; y de 1988-1992, siendo Titular de la SPP, se encarga del Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, IMEP, 30 de abril de 1994.

¹¹ Carlos López Ángel *et al.*, "La política social en el Plan Nacional de Desarrollo", en *El Cotidiano* núm. 74, México, UAM, Azcapotzalco enero-febrero 1996, pp. 11-17.

¹² *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, p. 20.

¹³ Alonso Lujambio ha escrito que "es el sistema de partidos, y no la distribución de recursos fiscales, la variable central que ha explicado la debilidad del federalismo mexicano en la era posrevolucionaria... (por lo que) la creciente competencia electoral y las victorias de la oposición en el nivel estatal son los factores más importantes que permitirán potenciar y fortalecer el federalismo", *El País*, enero de 1994.

¹⁴ "Nuevo Federalismo, Centralismo y reforma del Estado", México, *El Financiero*, informe especial, 4 de Febrero de 1996.

¹⁵ Ernesto Zedillo. Discurso pronunciado en la toma de posesión como candidato del PRI a la Presidencia de la República, IMEP, abril de 1994.

¹⁶ Hasta el sexenio pasado las Constituciones de los estados fueron continuamente violadas por decisiones centralistas, tales como la renuncia de gobernadores y la aprobación al vapor de iniciativas ordenadas desde la capital. Ahora, el fortalecimiento de los cacicazgos regionales priistas inconformes con el "centro" en entidades toma un aspecto contradictorio. En Tabasco, la rebelión de priistas encabezados por el gobernador Roberto Madrazo; la "rebelión federalista" del gobernador de Puebla, Manuel Bartlett, y su disputa con el consejero ciudadano, Santiago Creel, representan un supuesto ejercicio del Federalismo, aunque expresa más bien la reacción de grupos tradicionales en contra de la implementación del nuevo orden jurídico implementado por el presidente Zedillo. Bartlett declaró: "Estamos en un proceso de cambio, un proceso importante de fortalecimiento del Federalismo, que implica la devolución de funciones a los estados; la descentralización es bandera destacada del presidente Zedillo".

¹⁷ "Determinar cuánto corresponde cobrar a cada orden gubernamental y cómo deben gastarlo representa un tema crucial del federalismo", afirmó en un estudio publicado a mediados de 1995 el exsubsecretario de Gobernación, Luis F. Aguilar.

¹⁸ Ernesto Zedillo Ponce de León, el 1 de septiembre de 1995, en vez de sintetizar su *Primer Informe de Gobierno*, como se había venido haciendo, optó por hablar de tres temas, los que consideró preocupan más a los mexicanos: situación económica, justicia y avance democrático del país.

¹⁹ *Discurso de toma de posesión*, 1º diciembre de 1994, en éste, Ernesto Zedillo plantea: "El progreso y la paz social son perdurables en un Estado de Derecho, donde el ejercicio de las garantías propias esté acompañado del respeto a los derechos de los demás. La ley obliga a todos por igual. Nadie puede estar por encima de la ley". Los puntos que destacan en este discurso son: Política Económica; Educación; Pobreza; Orden Legal; Fortalecimiento del Poder Judicial; Reforma Electoral; Relación entre poderes; Federalismo, IMEP, enero de 1995.

²⁰ La Ley de la Procuraduría General de la República, presentada por el Ejecutivo en diciembre de 1995, fue discutida y aprobada por el Congreso de la Unión en marzo-abril de 1996, *Cfr.* Augusto Bolívar, Espinoza y Pilar Berrios "El nuevo impulso de lo privado: petróleo, Afores, protección ciudadana", en *El Cotidiano* núm. 77 UAM-Azcapotzalco, julio-agosto de 1996. "El progreso y la paz social son perdurables en un Estado de Derecho, donde el ejercicio de las garantías propias esté acompañado del respeto a los derechos de los demás. Se resalta la importancia y necesidad de un nuevo Federalismo en que los gobiernos locales cuenten con los recursos y el poder de decisión para servir mejor al ciudadano.

¿Los tiempos están cambiando? el primero de mayo de 1996

Sergio Sánchez Díaz*

Responderemos a la interrogante planteada en el título de este artículo. En efecto, hay evidentes signos de cambios en el movimiento sindical. Pero no hay que echar las campanas al vuelo. Aún hay mucho camino por andar. La crítica y la autocrítica deben de seguir siendo armas del movimiento obrero. Una nueva cultura sindical (verdaderamente democrática y participativa); y una nueva cultura laboral (inmersa en la productividad y la eficiencia desde un punto de vista obrero), deberán de construirse al calor de todo este proceso. El desarrollo de esta nueva cultura puede ser el verdadero parteaguas del movimiento obrero, y no sólo una marcha, por más grande que ésta haya sido.

Los antecedentes

Durante años nos acostumbramos a hablar de la “crisis del sindicalismo”. No podía ser de otra manera. El cambio de modelo de desarrollo, y un sindicalismo oficial anclado en la negociación con el Estado y en los esquemas laborales rígidos propios de otras épocas, llevaron a que el grupo gobernante decidiera impulsar los cambios en el mundo industrial haciendo a un lado al sindicalismo.

Por su parte, el sindicalismo independiente, en sus diversas expresiones (desde el nacionalismo revolucionario hasta el sindicalismo de confrontación, radical y “clásico”, muchas veces sectario), también se fue hundiendo en una crisis que parecía sin retorno. Sólo pocas franjas de este sindicalismo alcanzaron a vislumbrar la profundidad de los cambios que llegaban. Ya sabemos: redimensionamiento del Estado, flexibilidad salarial y en el puesto de trabajo, más una profunda crisis financiera.

Pero hay que decir que en los últimos años no todo fue “crisis del sindicalismo”. En algunos sindicatos, tanto oficiales como independientes, se dio un proceso de reflexión, análisis y estudio sobre la situación que se vivía. Foros, conferencias, debates, fueron conformando

ideas sobre los caminos que el sindicalismo tenía por delante para remontar la crisis.

No sólo eso. En algunos de esos sindicatos se dieron experiencias importantes, de todos conocidas, para adecuarse a los vientos modernizadores de privatizaciones y de ataque a los contratos colectivos de trabajo. Se salvaguardó el empleo y las fuentes de trabajo. Se accedió de alguna manera a cierta cultura de la productividad y al salario flexible. Por cierto, estos sindicatos son los que ahora, centralmente, configuran el “Foro de los sindicatos frente a la crisis y la nación”, en donde participan telefonistas, electricistas del SME, el SNTE, pilotos aviadores, y otros más que en otras épocas habían participado en el sindicalismo independiente, como el FAT, el STUNAM, el sindicato de El Colegio de Bachilleres y el Sutcolmex. (Para una relación de los sindicatos integrantes del Foro, véase Cuadro 1).

También, hay que decirlo, permaneció e incluso se desarrolló la cultura del “izquierdismo sindical” en diversos núcleos. Nos referimos a esa cultura sindical de confrontación, radical y sectaria que se resistió y se resiste a adecuar sus tácticas a las nuevas condiciones impuestas al trabajo por el Estado y el Capital. Sectores importantes de este sindicalismo se aglutinan hoy en la “Coordinadora Intersindical Primero de Mayo”, tales como el sindicato de Ruta-100 (miembro del Movimiento Proletario Inde-

* Profesor-Investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social (CIESAS).

Cuadro 1 Los foristas

- Asociación Sindical de Pilotos Aviadores (ASPA) (Congreso del Trabajo, CT)
- Asociación Sindical de Sobrecargos de Aviación de México (ASSA) (CT)
- Alianza de Tranviarios de México (ATM) (CT)
- Consejo Nacional de Trabajadores (CNT)
- Confederación Obrera Revolucionaria (COR) (CT)
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Automotriz, Similares y Conexos (Dina)
- Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio de los Gobiernos, de los Estados, Municipios e Instituciones Descentralizadas de carácter estatal y municipal de la República Mexicana (FSTSGEM) (CT)
- Instituto de Estudios Sindicales de América (IESA)
- Sindicato Nacional de Trabajadores de Servicios Financieros, Servicios en General, Comercio, Similares y Conexos de la República Mexicana (Sinatsefisc)
- Sindicato Independiente Nacional de Trabajadores del Colegio de Bachilleres (SINTCB)
- Sindicato Independiente de Trabajadores de Volkswagen (Sitiavw)
- Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) (CT)
- Sindicato Nacional de Empleados de Bancomer (de la Fenasib, CT)
- Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS) (CT)
- Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM) (CT)
- Sindicato de Trabajadores de la Industria Metálica, Acero, Hierro, Conexos y Similares (STIMAHCS)
- Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México (STUNAM)
- Sindicato de Trabajadores, Técnicos y Manuales (STYM, del Sindicato de Trabajadores de la Producción Cinematográfica, del CT)
- Sindicato Unico de Trabajadores de El Colegio de México (Sutcolmex).

Fuente: Elaboración propia.

pendiente, MPI), el Sitiam, las secciones 9 y 10 del SNTE, entre otros agrupamientos (para una relación aproximada de los componentes de la Coordinadora, véase Cuadro 2).

La rebeldía de los trabajadores se organiza

Así las cosas, asistimos, los días previos a este 1º de mayo, a una intensa discusión en esas dos franjas del sindicalismo. En efecto, la decisión del Congreso del Trabajo (CT), más bien, de su presidente, Rafael Riva Palacio, y de Fidel Velázquez, de no marchar por segundo año consecutivo hacia el Zócalo de la ciudad de México, provocó la reacción de los integrantes del "Foro de los sindicatos frente a la crisis y la Nación" y de otras centrales obreras. En medio de una fuerte polémica sobre la falta de democracia en el CT, los sindicatos del Foro, (en adelante "foristas"), en una actitud de rebeldía, acordaron marchar hacia el Zócalo de la ciudad de México el 1º de mayo, a pesar de las amenazas de expulsión que recibieron por parte de Riva Palacio. Para ello, lanzaron una convoca-

toria pública el 25 de abril, en la que llamaban a sumarse a todos los sindicatos a la marcha obrera, en un "acto de convergencia y unidad en la lucha". Hay que decir que esta decisión implicaba la no asistencia de 10 sindicatos "foristas" que son parte del CT al acto de este organismo con el presidente Ernesto Zedillo, el primero de mayo.¹

Además de esa determinación de marchar al Zócalo, se traslucía la inconformidad de parte de esos dirigentes "foristas" por la gestión de Riva Palacio al frente del CT. Llegaron a hablar de que "no se permitiría otra gestión de traiciones a los trabajadores". Expresaron su rechazo a la actual política económica del régimen. Y mencionaron la necesidad de que las decisiones en el CT se adopten en el futuro a través del voto directo y secreto de las 39 organizaciones sindicales que lo integran. Dirigentes como Baena, de la Fesebes; Hernández Juárez, de los telefonistas; y Smith Picco, de ASPA, hablaron en ese sentido.²

Pero la inconformidad y, si se quiere, la rebeldía, se extendía a otros agrupamientos, no solo a los "foristas". La FSTSE llevó a cabo una reunión de 86 dirigentes en donde se demandó poner fin a la involución del CT: "Cambiar y dinamizar su esquema de negociación ante patronos y gobierno en la búsqueda por favorecer a los empleados del país". Hablaron de la necesidad de una "dirección colegiada" del CT, con el fin de que este organismo no acepte sólo las instrucciones de dos o tres centrales sindicales, en alusión clara a la CTM. En este mismo sentido plantearon la necesidad de reuniones semanales de los 39 dirigentes nacionales del CT.

Cuadro 2 La coordinadora*

- Sutaaur-100
- Sitiam
- Delegación del SNTE, INAH-académicos
- CROC-Democrática
- Sección 9 del SNTE
- Sección 11 del SNTE
- SUTIN
- Consejo Nacional de Trabajadores (CNT)
- Frente Auténtico del Trabajo
- Alianza General de Trabajadores
- Sindicato de Euzkadi
- Sindicato de Trabajadores del CIEA del Politécnico
- Sindicato Nacional de Trabajadores del Colegio de Posgraduados de Chapingo
- Grupo de Trabajadores del SME
- Telefonistas democráticos
- Trabajadores del STUNAM
- Trabajadores del IMSS
- Petroleros democráticos
- Fracciones Democráticas del SNTE
- Frente Amplio para la Construcción del Movimiento de Liberación Nacional

Fuente: Elaboración propia.

* Este cuadro de los componentes de la Coordinadora es aproximado, algunos de los sindicatos apuntados parece que ya no participan en ella; otros no han tenido una participación permanente; y una serie de pequeños sindicatos que no aparecen en la lista han tenido apariciones esporádicas en esta Coordinadora.

En la FSTSE, además, se acordó que sus contingentes marcharían en otros puntos del país, no así en la ciudad de México, en donde sus dirigentes irían al acto oficial del CT con el Presidente.³

Además de “foristas” y FSTSE hubo más inconformes. El SNTSSA (Secretaría de Salubridad y Asistencia) acordó marchar desde la sede de su edificio hacia dicha secretaría. La CROC anunció una marcha desde la colonia Guerrero hacia el edificio del CT. Y la CRT se manifestó inconforme con no marchar, pero decidió no marchar con ninguno de los dos agrupamientos.⁴

En suma, que la rebeldía de dirigentes y de bases era evidente a estas alturas; los riesgos de fractura del CT, también. No por otra cosa el mismo Riva Palacio cambió su discurso agresivo—que incluyó la amenaza de expulsar del CT a quienes no acataran la decisión de no desfilar—; reconoció rezagos y habló de poner “fin a enconos y agravios” en el movimiento obrero oficial. Más tarde diría que era de “sabios cambiar de opinión”, cuando algunos periodistas le preguntaron si ya no mantenía las amenazas de expulsión a los rebeldes.

Cabe decir que los “foristas” del CT no declinaron sus críticas. Incluso hablaron de franco rechazo a la futura dirigencia del CT si había “entreguismo”.⁵

Sólo Fidel Velázquez, el anciano jerarca ceterista, mantuvo su acostumbrado tono amenazante. De Hernández Juárez dijo: “Prácticamente está fuera [del CT], tiene otra organización y quiso dividir al CT, pero no ha tenido éxito”. Fuera de la realidad, además, se refirió al sector laboral como “absolutamente unido y fuerte”.⁶

Por su parte, la “Coordinadora Intersindical Primero de Mayo” (en adelante la Coordinadora) había llevado reuniones diversas con el fin de repetir su exitoso desfile del año pasado. El 22 de abril publicó un desplegado de dos páginas en el que hizo un recuento de la situación actual, se pronunció en contra del neoliberalismo, habló de la necesidad de discutir y elaborar un programa alternativo que cristalice en un proyecto de Nación y en una convocatoria a un nuevo Congreso Constituyente; además, manifestó su solidaridad con los trabajadores de América Latina y del mundo que luchan por suprimir la explotación del hombre por el hombre. Y llamó a manifestarse del Monumento de los Niños Héroes al Zócalo, a las 10 de la mañana.⁷

Ante el anuncio de que los dos agrupamientos confluirían al Zócalo, se dieron encuentros entre dirigentes de ambos agrupamientos. Parece que se exploró la posibilidad de hacer una marcha conjunta. Al final de cuentas, se acordó que serían dos marchas distintas. La primera, la de los “foristas”, marcharía del Monumento a la Revolución al Zócalo, a partir de las 9 de la mañana, entrando por

la calle de 5 de mayo. Por parte de este agrupamiento no se programó ningún mitin, ni discurso alguno en el Zócalo, aunque sí se habló de instalar una tarima en ese lugar, en la cual se colocarían los dirigentes. Sus contingentes se dispersarían en cuanto llegaran a la explanada. El STUNAM y algunos otros agrupamientos afines, acordaron permanecer en el Zócalo en espera de la columna de la Coordinadora. Una vez concluida la manifestación de los “foristas”, hacia las 11 de la mañana, entraría la Coordinadora a la avenida Juárez, para continuar por la calle de Madero al Zócalo.

Parece que también hubo acuerdos de “no agresión” entre ambos agrupamientos, según revelan algunos medios periodísticos. No estamos seguros de ello, pero la participación de las secciones 9, 10 y 11 del SNTE (agrupados en la CNTE), que a su vez participan en la Coordinadora Intersindical, probablemente llevó a la dirección del SNTE a desistirse de desfilar con los “foristas”, ante la

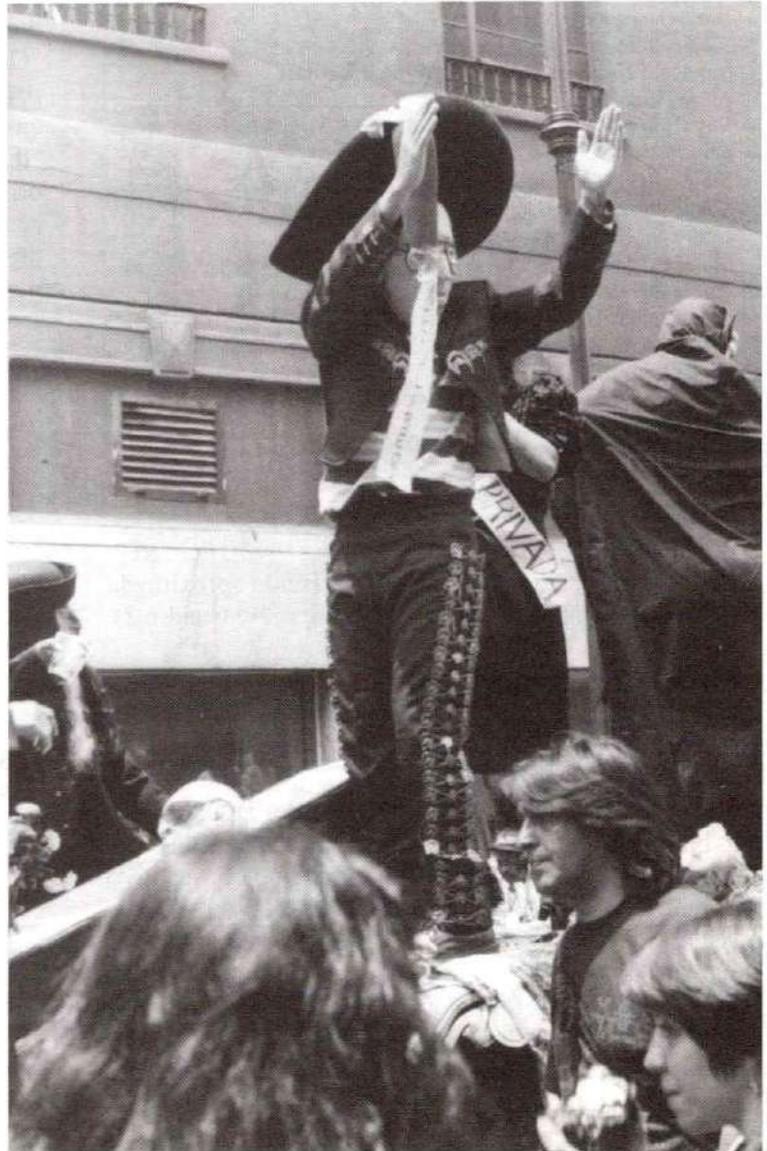


FOTO: PATRICIA RABELO.

posibilidad de enfrentamientos entre unos y otros, tal y como sucedió en los ochenta con frecuencia.⁸

Las manifestaciones en contra del neoliberalismo

Poco antes de las 10 de la mañana ya circulaban los primeros contingentes de los "foristas" en la ciudad de México. Durante poco más de dos horas, numerosos contingentes del SME, del sindicato del IMSS y de telefonistas, principalmente, llenaron la avenida Juárez y la de 5 de mayo, rumbo al Zócalo. Fue esta una marcha de asalariados de empresas de servicios, básicamente. Era una manifestación ordenada, combativa y festiva. En general, podemos decir que fue una marcha contra la política económica del gobierno, contra el neoliberalismo, con una fuerte carga antigubernista y "anti-charra", que expresaba una fuerte crítica hacia el expresidente Carlos Salinas de Gortari. Además, se plantearon demandas concretas y específicas de cada contingente, en torno a la situación de su empresa o centro de trabajo.

Por ejemplo, los del IMSS gritaban el célebre: "Aplaudan, aplaudan, no dejen de aplaudir, que el pinche gobierno se tiene que morir". O los del SME: "El que no brinque es charro". Otra rima muy coreada también por los del SME fue: "Pueblo, apoya, Salinas a Almoloya". O, "Salinas, te fuiste, que chinga nos pusiste".

Por su parte, los telefonistas coreaban y brincaban alegres: "El que no brinque es charro", una y otra vez. Y la célebre tonada "Zedillito ¿dónde estás? Chingas a tu madre, din, don, dan". Además del "ojo por ojo, diente por diente, chingue a su madre, señor Presidente".

Debemos destacar las recurrentes y muy festejadas "mentadas de madre" a lo largo de esta marcha, dirigidas a Salinas y a Zedillo. Muchos contingentes expresaban así su coraje hacia al gobierno por la crisis en la que todos estamos.

Pero al lado de esa algarabía llena de insultos y recuerdos a las progenitoras de Salinas y Zedillo, vimos la otra cara de la moneda. En infinidad de mantas, los contingentes del "foro" expresaron su sentir sobre la situación actual y su propuesta programática, la cual podemos sintetizar en lo siguiente, a nuestro entender: no al neoliberalismo, desarrollo económico con justicia y equidad social, defensa de la soberanía nacional. Alrededor de estas ideas básicas, otras más que se referían a la defensa de las empresas estratégicas, salario y respeto a los derechos sindicales y obreros, como el derecho de huelga.

Las mantas más programáticas y acabadas fueron, sin embargo, las del SME y telefonistas, aunque las del sindicato del IMSS y de otros contingentes también contenían un conjunto de propuestas. Destacamos: "no al contratismo"; "no a la privatización de empresas estratégicas"; "mayor oportunidad de trabajo para el pueblo"; "SME unido en la defensa y consolidación de su fuente de empleo"; "invertir en la empresa estatal, no al recorte presupuestal".

Las de los telefonistas decían: "La principal tarea de cada trabajador y pueblo de México: defensa de la independencia y soberanía de nuestra patria"; "el modelo económico debe orientarse a mejorar los procesos productivos para alcanzar el desarrollo"; "telecomunicaciones con un contenido social que permita el desarrollo del país y no sólo de las multinacionales".

Luego de los principales contingentes del "foro", o intercalados en ellos, pasaron la CNT, bancarios, los de la Casa de la Moneda, la ANT, el movimiento de jubilados del MUNJP, grupos del FAT, Sutcolmex, de El Colegio de Bachilleres, de la FOSM, y, casi al final, el STUNAM, con su avalancha de consignas en torno al salario, demandando subsidio a la educación superior, etcétera. Provocaba risas su estribillo "auxilio, socorro, el salario vale gorro".

Cerraron esta manifestación grupos de empresarios, de deudores y de comerciantes. En este sentido podemos hablar de un limitado contenido popular de esta marcha.

¿Cuántos manifestantes hubo aquí? Un cálculo nuestro nos hace pensar en que hubo fácilmente más de 100 mil manifestantes, tal vez cerca de los 150 mil pues fue una manifestación de más de dos horas, con muchos momentos en que las columnas de trabajadores eran muy nutridas, muy compactas.

Hacia las 12 del día entró a la Avenida Juárez la descubierta de la Coordinadora. Una gran manta decía al frente: "contra la política neoliberal del régimen. En defensa de la soberanía nacional". Luego venía, impresionante, el SUTAU-100, el cual tan sólo unos días antes había llegado a acuerdos con el DDF para poner fin a su largo conflicto; el MPI; grupos de costureras (que no el casi desaparecido 19 de Septiembre); colonos de Chalco del MPI; el sindicato del Colegio de Posgraduados; CLETA, con su camión y su grupo de rock, incluido el *Llanero Solitario*; el *Barriomóvil*, con *Superbarrio* y *Superanimal*; artistas disfrazados de vampiros personificando al Secretario de Hacienda, al FMI y a los bancos; un contingente numeroso del PRD, el cual por cierto rompía la tradición en este sindicalismo de colocar los partidos al final de la manifestación; el FAT, que también aquí desfiló, al igual que la CNT. El Sutin, con sus coloridas mantas; delegaciones del SNTE, de la UPN, del INBA; el Situm y el SUTCIEA; grupos del STUNAM y de telefonistas, obviamente disidentes de sus direcciones nacionales; delegaciones y fracciones democráticas del SNTE, las secciones 10 y 11; tendencias democráticas de sindicatos de burócratas; la sección 32 del sindicato de la Secretaría de Salubridad; los despedidos de la *Coooperativa de Pascual*; *El Barzón* y su sector empresarial; y una infinidad de grupos intercalados en medio de estos contingentes: estudiantes, colonos, desempleados, cristianos, y todos los etcéteras imaginables.

Hay que tener en cuenta, además, que muchos grupos llegaron al Zócalo por calles aledañas, como el gran contingente del Frente Popular Francisco Villa. Otros partidos, como el PFCLN, el Laboral Progresista y el PT, sí marcharon casi al final de la columna.

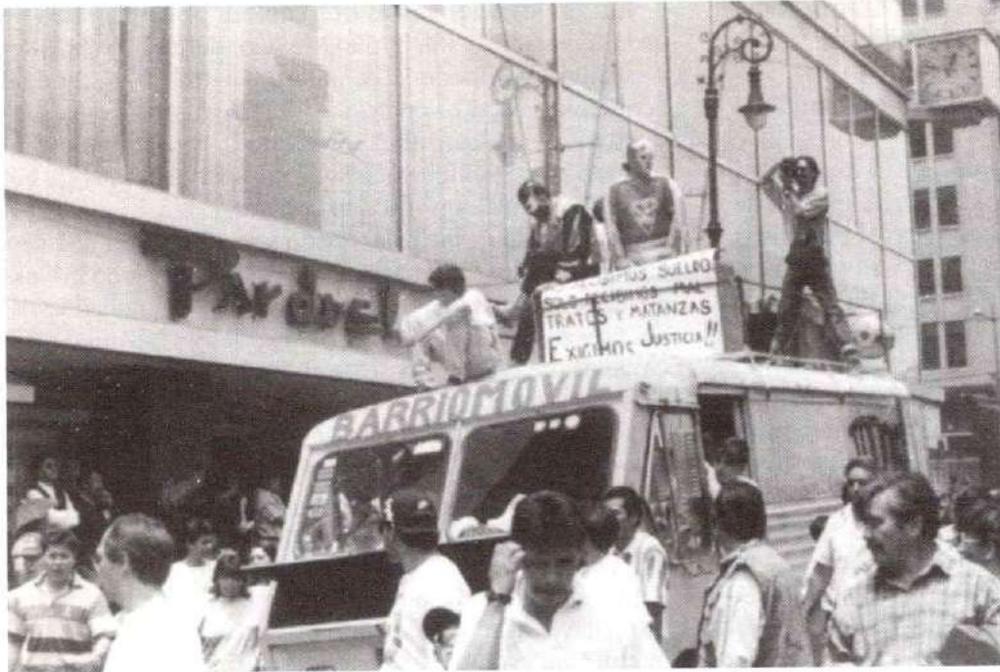


FOTO: PATRICIA RABELO.

Nos pareció esta marcha con más consignas inclinadas a la izquierda. Se oía el “adelante, adelante, que la lucha es constante”; “gobierno y burguesía, la misma porquería”; “lucha, lucha, lucha, no dejes de luchar, por un gobierno obrero, campesino y popular”. Por supuesto, la avalancha de mentadas de madre a Salinas y Zedillo era grande. Provocaba risa lo siguiente: “a Zedillo, su espejo, le dice que es pendejo”.

Hubo aquí una enorme participación de mujeres, todas ellas probablemente pertenecientes a organizaciones populares. El ambiente era además más festivo que en la primera marcha. Aquello parecía un carnaval. Era más contestatario todo y, paradójicamente, menos programático. Nosotros destacamos el por cierto no muy numeroso contingente del Sutin, con ideas diversas sobre la industria nuclear, sobre el país, proponiendo incluso la alianza con el EZLN en torno al encuentro que plantea ante el neoliberalismo.

Antes de que concluyera esta manifestación, dio inicio el mitin programado. No muchos oyeron a los diversos oradores, diez en total, entre ellos los del Sitrajor, del Situam, de la ANAD, Cárdenas y del Sutin. Aquí hubo una serie de ideas políticas. Se habló de iniciar una amplia consulta nacional sobre la libertad sindical los próximos meses, por ejemplo. El discurso de Cárdenas aludió a la necesaria defensa de la petroquímica nacionalizada, pidió la libertad de todos los presos políticos, y planteó la necesidad de buscar unidad entre la Coordinadora y los foristas, entre otras cuestiones.⁹

¿Cuántos manifestantes hubo aquí? Nuestro cálculo habla de casi cuatro horas durante las cuales no cesó de entrar gente al Zócalo, aunque ciertamente hacia la última hora, entre las tres y las cuatro de la tarde, ya eran escasas

las columnas de manifestantes. Pensamos que probablemente aquí hubo casi el doble de manifestantes que en la de los “foristas”, tal vez unos 250 mil o 300 mil.

Entonces, estamos hablando de una jornada que probablemente reunió unos 500 mil manifestantes, tal vez poco menos. Lo cual quiere decir que fueron menos los manifestantes congregados por la Coordinadora, en relación al año pasado, pues ahora se sumaron los numerosos contingentes del Foro a las manifestaciones de la ciudad de México.¹⁰

Antes de concluir esta crónica, simplemente señalaremos que, por supuesto, hubo otro acto, el de los líderes del

CT con el presidente Zedillo. Ahí el Presidente habló de indicios de recuperación, de que se avanza sin salidas demagógicas y sin puertas falsas. Sólo oyó, más que una crítica, un lamento, el de Valdéz Romo, secretario general de la FSTSE, el que dijo que los obreros necesitaban un respiro, y que el trabajador mexicano es el de menores ingresos en América Latina.¹¹

¿Y ahora qué?

¿Qué podemos concluir de esta segunda jornada masiva de protesta obrera y popular? Primero, que, obviamente hay un descontento muy grande en medios obreros y sindicales; que ello ha llevado a nuevos agrupamientos y a cada vez mayores distanciamientos en las filas del sindicalismo oficial. Todos hablan también de la necesidad de fortalecer al sindicalismo y de superar su crisis.

Veamos otros aspectos de esta situación. Por el lado de la Coordinadora, vemos que en su desplegado (22 de abril) plantea la necesidad de desarrollar un programa alternativo para la nación, que confluya en un nuevo Constituyente (ecos Zapatistas, pues). Esto es muy distinto a los planteamientos de algunos de sus dirigentes a mediados del año pasado, cuando rechazaban “la palabrería” y se pronunciaban sólo por la movilización y la lucha, lo único que, desde su estrecho punto de vista, permitiría avanzar al movimiento obrero. Fue la posición que estuvo detrás del llamado a una “Jornada Nacional de Protesta” (que algunos querían llamar “Paro Cívico Nacional”), planteado a mediados del año pasado por algunos de ellos. Pero como nada estaba preparado realmente, muy pocos secundaron esa “Jornada Nacional”. Sólo algunos contingentes movilizados y en conflicto.

Es claro que el movimiento obrero requiere de una táctica y una estrategia correcta que no es fácil ni simple de elaborar. El desarrollo de un polo sindical clasista es tarea de largo plazo. Al mismo tiempo, la Coordinadora debe intentar insertarse en una serie de debates y discusiones sobre política laboral y sindical, con los demás agentes de la sociedad ahí involucrados. En este sentido es deseable que la Coordinadora no vuelva un ensayo populista su "Consulta Nacional por la Libertad Sindical" (otra vez ecos zapatistas) y asuma con seriedad la elaboración de ese programa del movimiento obrero.

Por el lado de los "foristas", es obvio que se enfrentan a grandes retos, en particular, los que forman parte del CT. La fractura en ese organismo parecería un hecho. De nada sirven los llamados demagógicos a la unidad sindical de algunos medios informativos.¹²

Los foristas tienen que reflexionar sobre su futuro inmediato. Tal vez la alternativa de una nueva central sindical sea una alternativa que haya que explorar desde ya, tal y como lo piensan algunos de ellos.¹³ Ello no iría en el sentido de debilitar a un organismo, el CT, que ya está profundamente debilitado. Desde una nueva posición, estos sindicatos podrían tratar de intervenir con mayor peso en las decisiones que hoy se toman en material laboral y sindical. En este sentido, el anuncio de la CTM y de la Coparmex de que ambas instancias ya han negociado los términos de la "nueva cultura laboral", es un baño de agua fría a los intentos democratizadores del CT de estos sindicatos y de la FSTSE.¹⁴

Ambos organismos sindicales, la Coordinadora y el Foro, tienen puntos de contacto, aunque también hay no pocas diferencias y una historia de enfrentamientos entre

corrientes, como es el caso de la SNTE. Sería deseable que sus miembros pudieran sentarse a discutir sus coincidencias. Aumentar estos contactos y llegar incluso a cierta unidad de acción puede permitirles a ambos conjuntar fuerzas y desarrollarse más, aunque no necesariamente tienen que confluír ambos organismos en una sola opción organizativa. Cada uno, legítimamente, puede y debe seguir construyendo su propia alternativa.

En ambos agrupamientos debe también desarrollarse la idea de que los sindicatos, por sí solos, difícilmente pueden contribuir a desarrollar un nuevo proyecto de país. Esto puede lograrse si el movimiento sindical no subordinado al Estado (o no totalmente subordinado) confluye, en un complejo proceso, con el movimiento social y político que pugna por una transformación del país.

La conformación de un amplio frente nacional opositor puede permitir avanzar en ese sentido, sin que las diversas organizaciones involucradas pierdan de vista sus objetivos de acción inmediatos.

Para concluir, responderemos a la interrogante planteada en el título de este artículo. En efecto, hay evidentes signos de cambios en el movimiento sindical. Pero no hay que echar las campanas al vuelo. Aún hay mucho camino por andar. La crítica y la autocrítica deben de seguir siendo armas del movimiento obrero. Una nueva cultura sindical (verdaderamente democrática y participativa); y una nueva cultura laboral (inmersa en la productividad y la eficiencia desde un punto de vista obrero), deberán de construirse al calor de todo este proceso. El desarrollo de esta nueva cultura puede ser el verdadero parteaguas del movimiento obrero, y no sólo una marcha, por más grande que ésta haya sido.

Notas

¹ Véase *La Jornada*, 25 de abril de 1996, p. 46. Aquí conviene recordar que los sindicatos "foristas" del CT hicieron un acto propio en el monumento a los Niños Héroes, el 1º de mayo de 1995, sin desfilar; luego se integraron al acto oficial del CT; mientras la *Coordinadora Intersindical Primero de Mayo* reunió en esa ocasión a alrededor de 500 mil manifestantes.

² Estas expresiones de los "foristas" se encuentran en, *Excélsior*, p. 5-A; *El Universal*, p. 1-A; *Reforma*, p. 3-A, todos del 27 de abril de 1996.

³ Aquí llamamos la atención sobre dos cuestiones: la actitud de la dirigencia de la FSTSE es importante si tomamos en cuenta que su dirigente, Héctor Valdéz Romo es uno de los candidatos a dirigir el CT, al lado de otros como Aguilar Borrego (de la Fenasis) y Víctor Flores (Ferrocarrileros), notablemente.

Por otro lado, convendría una investigación sobre el 1º de mayo en otras ciudades del país. Algunas noticias hablan de la celebración de marchas unitarias entre sindicatos oficiales (incluida la CTM) e independientes, como en Cuernavaca; así como de una activa movilización obrera. Véase *La Jornada*, 26 de abril de 1996, p. 19.

⁴ Sobre estas últimas muestras de inconformidad, véase *Excélsior*, pp. 1-A y 8-A; y *La Jornada*, p. 19, ambos del 26 de abril de 1996.

⁵ Sobre esta polémica, en realidad continuación de la que ya expusimos, véase *Excélsior*, 27 de abril, p. 5-A.

⁶ Al respecto, véase *El Universal*, 27 de abril de 1996, p. 1-A.

⁷ Véase *La Jornada*, 22 de abril de 1996, pp. 22 y 43.

⁸ Al respecto, véase *Excélsior*, 26 de abril de 1996, p. 4-A.

⁹ Según uno de nuestros informantes, parece ser que Cárdenas habló en nombre de trabajadores petroleros democráticos. De una u otra manera, el hecho es significativo. Hay que recordar la actitud antipartido y sectaria de grupos como el MPI, de elementos de la CNTE y otro más, que se han expresado en la coordinación. Hay que recordar que incluso en el desfile del año pasado individuos probablemente pertenecientes a estas corrientes le impidieron a Cárdenas hablar en el mitin, en momento en que se había roto totalmente el orden de los oradores y todo el que quería hablar lo hacía. A nosotros nos parece necesario, para todo el movimiento democratizador, que se de cierta confluencia entre el movimiento sindical y social y el representado por el PRD.

¹⁰ Llama la atención que medios como *La Jornada* hayan dado la cifra de 250 mil manifestantes en total en las dos marchas del Distrito Federal. Nuestros cálculos dan casi el doble de esa cifra.

¹¹ Véase *La Jornada*, 2 de mayo de 1996, p. 5.

¹² Véase el editorial de Guillermo Martínez Domínguez, *Excélsior*, 5 de mayo de 1996, p. 1-A, titulado: "Daña la división sindical".

¹³ Véanse las declaraciones de Hernández Juárez en, *Proceso*, 6 de mayo de 1996, núm. 1018, p. 11.

¹⁴ Véase dicho anuncio en, *La Jornada*, 6 de mayo de 1996, p. 1. Por lo demás, los términos de este acuerdo entre CTM y Coparmex merece un análisis aparte.

Libertad de asociación o las decisiones del Poder Judicial

Amado Cruz Malpica*
Carlos López Ángel**

El tema de la libertad de asociación no es nuevo, ha sido motivo de preocupación de sindicalistas e investigadores, y objeto de examen en múltiples oportunidades. La problemática que encierra no se circunscribe al ámbito laboral sino que toca asuntos que entrañan una gran complejidad como la constitución del Estado mexicano, su alianza histórica con el movimiento obrero, la dinámica sectorial del PRI, el futuro del sindicalismo corporativo, la falta de libertades políticas y ciudadanas, y la vigencia de la legislación laboral, por sólo mencionar algunos.

Introducción

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha emitido, en los últimos meses, diversas resoluciones con el carácter de jurisprudencia y de tesis que han sacudido al agitado mundo del trabajo. Nos referimos específicamente a la tesis de jurisprudencia en donde declara inconstitucional la inclusión de los organismos descentralizados de naturaleza federal en el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, adoptada a principios de año, y a las tesis sobre libertad de asociación, dadas a conocer el 21 de mayo pasado en el contexto de los amparos concedidos a dos sindicatos.

Sin embargo, estas trascendentales decisiones se encuentran vinculadas, por su alcance y similitud, a otras determinaciones del Poder Judicial asumidas en fechas no muy lejanas. Tal es el caso de la tesis de jurisprudencia relativa a la Ley de las Cámaras de Comercio y de la Industria de octubre de 1995, y del amparo concedido al Sindicato Único de Trabajadores de la Secretaría de Pesca por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, en enero de 1996.

Así, el análisis de las resoluciones de la Suprema Corte en materia de libertad de asociación y su impacto tiene que realizarse en forma integral, sin perder de vista las orientaciones que sobre el tema han emitido otros organismos del Poder Judicial.

El tema de la libertad de asociación no es nuevo, ha sido motivo de preocupación de sindicalistas e investigadores, y objeto de examen en múltiples oportunidades. La problemática que encierra no se circunscribe al ámbito laboral sino que toca asuntos que entrañan una gran complejidad como la constitución del Estado mexicano, su alianza histórica con el movimiento obrero, la dinámica sectorial del PRI, el futuro del sindicalismo corporativo, la falta de libertades políticas y ciudadanas, y la vigencia de la legislación laboral, por sólo mencionar algunos.

El caso es que el Poder Judicial ha tocado una zona especialmente sensible, en un momento político en que el Congreso del Trabajo vive una crisis interna que amenaza con fracturarlo o, al menos, con llevarlo a una recomposición de su estructura y toma de decisiones; se inscriben en un ambiente de reorganización sindical y de disputa por la centralidad obrera en que está inmersa la vertiente denominada como "forista"; se inserta en un contexto en el que el Poder Legislativo ha evitado reformar el marco laboral y el Ejecutivo ha decidido avanzar

* Abogado laboralista y Diputado Federal.

** Investigador y asesor parlamentario.

por la vía extralegal para imponer nuevas relaciones de trabajo.

La Ley de las Cámaras

En respuesta a un viejo reclamo de comerciantes e industriales, la SCJN resolvió, sentando jurisprudencia, que el artículo 5 de la Ley de las Cámaras de Comercio y de la Industria viola libertad de asociación establecida en el artículo 9 constitucional. La tesis de jurisprudencia se sustenta en que la libertad de asociación, consagrada por el artículo 9 de la Constitución (véanse Recuadros 1 y 2), es el derecho de que gozan los particulares, tanto personas físicas como personas jurídico-colectivas, para crear un nuevo ente jurídico que tendrá personalidad propia y distinta de la de sus asociados. Para la Corte, ese derecho es violado por el artículo 5 de la ley citada, al imponer a los comerciantes e industriales cuyo capital manifestado ante la Secretaría de Hacienda sea de 2 mil 500 pesos en adelante, la obligación de inscribirse en la cámara correspondiente en el curso del mes siguiente a la iniciación de sus actividades o dentro del mes de enero de cada año, advertidos de que, de no hacerlo, se les sancionará con una multa que en caso de reincidencia será duplicada, castigo que no las exenta del cumplimiento de esa obligación.¹

Asimismo, la Suprema Corte consideró que si la libertad de asociación establecida por el artículo 9 constitucional es un derecho de los gobernados en la esfera de protección derivada de esta garantía, puede operar en tres posibles direcciones: 1) derecho de asociarse formando una organización o incorporándose a una ya existente; 2) derecho a permanecer en la asociación o renunciar a ella, y 3) derecho a no asociarse. El organismo concluye que, en consecuencia, la autoridad no podrá prohibir que el particular se asocie; no podrá restringir su derecho a permanecer en la asociación o renunciar a ella, ni tampoco podrá obligarlo a asociarse.²

La jurisprudencia de la SCJN reabrió el debate subsistente en el ámbito político y empresarial, avivado de

Recuadro 1 Artículo 9 constitucional

No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta, una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto o una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencia o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que desee.

Recuadro 2 Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria

Artículo 5. Todo comerciante o industrial cuyo capital manifestado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sea de dos mil quinientos pesos en adelante, est obligado a inscribirse durante el mes de enero de cada año, o dentro del mes siguiente a la fecha de la iniciación de sus actividades, en el Registro Especial que se lleva en la Cámara correspondiente o en las delegaciones de dicha Cámara. Las sucursales tendrán también la obligación de inscribirse en la Cámara de su domicilio, en los casos y con las modalidades que establezca el Reglamento.

Los miembros de las Cámaras tendrán el carácter de activos, afiliados o cooperadores, y los estatutos fijarán los derechos y obligaciones que correspondan a cada categoría.

Por la inscripción en dicho registro, las Cámaras cobrarán una cuota anual que no será menor de 120 pesos ni mayor del equivalente a diez veces el monto mensual del salario mínimo general de la zona correspondiente al Área Metropolitana del Distrito Federal. La cuota será fijada teniendo en cuenta la capacidad económica de la empresa que se registre y las bases que apruebe la Secretaría o la Cámara correspondiente los informes para fijar sus cuotas de registros. Serán sancionados por la Secretaría con una multa equivalente al doble de la cantidad que haya dejado de pagar como resultado de su manifestación inexacta.

Artículo 6. Las Cámaras proporcionarán a la Secretaría, durante el mes de marzo de cada año, una relación de los empresarios que no hubieren cumplido con la obligación de inscribirse.

Dicha Secretaría impondrá al infractor, oyéndolo previamente en defensa, una multa hasta del doble de la cuota máxima de inscripción, que podrá duplicarse en caso de reincidencia.

La imposición de la multa no libera al infractor de la obligación de inscribirse ni de la de cubrir la cuota de registro.

tiempo en tiempo a la luz de los amparos concedidos a particulares que se inconformaron con la obligatoriedad establecida en la Ley de las Cámaras. Antes de la resolución de la Suprema Corte ya se habían presentado diversas iniciativas partidarias para reformar varios artículos de la mencionada ley, en el sentido de posibilitar la libertad de asociación y desligar a las cámaras del control estatal.³

Ejemplo de la inveterada inconformidad con la Ley de las Cámaras, en septiembre de 1995 más de 20 asociaciones empresariales solicitaron en manifiesto público su derogación para dar fin a la representación corporativa del empresariado y para propiciar una auténtica interlocución con el gobierno mexicano, de la que hasta el momento se habían aprovechado políticamente sus dirigentes.⁴

Días después de la emisión de la jurisprudencia, representantes del sector privado anunciaron que se encontraban negociando una nueva Ley de las Cámaras con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), que intentaba recoger algunas críticas hechas a la ley

vigente⁵. La iniciativa de la cúpula empresarial tenía el claro propósito de detener lo que podría convertirse en una desbandada de sus afiliados.

No obstante que los altos dirigentes empresariales mostraron su voluntad para modificar los términos de la Ley respectiva, interpretaron la jurisprudencia de la Suprema Corte como una abierta incitación a la disgregación de las Cámaras y asociaciones industriales y como una campaña sistemática contra sus organismos. Al decir de los voceros de la Coparmex, la Concanaco y la Concamin con ello se estaba dejando sin defensa al aparato productivo.⁶ Incluso llegaron a plantear un llamado a cerrar filas frente al embate de organizaciones fantasmas que pretendían fracturar al empresariado nacional.

El temor de la dirigencia no era infundado, de hecho generó un ambiente de revuelta entre algunos de los pequeños y medianos empresarios que por su cuenta tomaron la decisión de promover una iniciativa de ley que reflejara sus intereses. Así, es el Consejo Coordinador de Asociaciones Industriales, quien liderea y promueve activamente una Ley de Agrupaciones Empresariales, anticipándose a un posible albaño legislativo del Poder Ejecutivo.

Con todo, la iniciativa de ley se encuentra detenida y los efectos de la jurisprudencia de la SCJN neutralizados. Esto último debido a las características propias de las resoluciones que comentamos: la jurisprudencia deja en pie el cuerpo de la ley. Al respecto, es necesario señalar, como lo asienta el Partido Acción Nacional, que la jurisprudencia se equipara con la ley, porque tiene las características de ésta, que son generalidad, abstracción e imperatividad. Sin embargo, en virtud del *principio de relatividad de las resoluciones en el amparo, también conocida como fórmula Otero, éste únicamente protegerá al individuo que lo interponga, y los que no lo hagan estarán obligados a cumplir lo que marque la ley impugnada, aunque haya sido declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia*.⁷

Por ello, la reforma a la Ley de las Cámaras es más necesaria que nunca, no sólo porque la actual contradice el precepto constitucional e impide la libre asociación, sino porque la situación económica y política del país exige modernizar el marco legal si se desea caminar por una senda democrática.

Trabajadores de organismos descentralizados federales

Antecedida por diversas críticas a la normatividad laboral en la material y de la emisión de amparos a favor de particulares, la tesis de jurisprudencia que declara inconstitucional la inclusión de los organismos descentralizados de carácter federal en el artículo 1 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado,⁸ provocó el disgusto inmediato de la FSTSE.

De acuerdo a la Suprema Corte, el apartado B del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no deben contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad. Empero, eso sucede con el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados, que aunque integran la administración pública federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal (véase Recuadro 3). Su ejercicio, de acuerdo al máximo órgano judicial, corresponde al Presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 constitucional.

Esta tesis de jurisprudencia fue calificada por algunos especialistas como trascendental, pero rechazada por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado por considerar que lesiona sus intereses gremiales.

En efecto, esta contravención ya había sido denunciada por abogados laboristas de amplia experiencia. Así, en el *Encuentro Iberoamericano del Derecho del Trabajo*, celebrado en la ciudad de Puebla en 1990, Arturo Alcalde Justiniani sostuvo que "la aplicación de esta disposición ha traído controversias constantes de constitucionalidad; incluso recientemente, el pleno de la Suprema Corte de Justicia declaró inconstitucional al artículo 1 de la Ley

Recuadro 3 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

Artículo 1º. La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional; Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil "Maximino Ávila Camacho" y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tenga a su cargo función de servicios públicos.

Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, *con motivo del Amparo en Revisión, Expediente 4100/86, resultando por unanimidad de los 19 ministros de la Corte presentes, en la sesión del 21 de abril de 1988, promovido por Marco Antonio Albanes Sta. Ana Vs. el Congreso de la Unión y otras.*"⁹

La inconstitucionalidad del citado artículo era más notoria por cuanto algunos organismos descentralizados se regían por el apartado A del artículo 123 constitucional: Ferrocarriles Nacionales de México, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Instituto Mexicano del Seguro Social, Infonavit o el Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares.

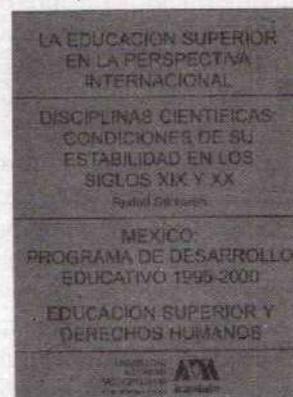
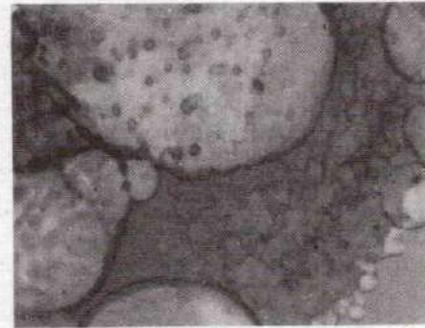
La jurisprudencia de la SCJN, abría, así, una avenida por la cual los sindicatos de los organismos descentralizados podrían transitar hacia la ampliación de sus derechos conculcados: de contratación colectiva, de asociación y de huelga. También, aunque de manera tangencial, ponía en el tapete de la discusión el injusto sistema de apartados de excepción, señaladamente el apartado B del artículo 123 constitucional, contenidos en nuestra legislación laboral que anula derechos esenciales.

Las centrales obreras respondieron con cierta indiferencia, no así la FSTSE que vio en peligro su membresía: de 84 sindicatos que la constituyen, 54 son de organismos descentralizados y, eventualmente, podrían solicitar su traslado o registro en el apartado A del artículo 123 constitucional. Para revertir la decisión de la Suprema Corte, Héctor Valdez Romo, secretario general de la FSTSE acudió presuroso a las oficinas del PRI a solicitar apoyo. Las salidas formuladas por la FSTSE fueron tres: 1) que la Suprema Corte modifique su fallo, 2) que, mediante iniciativa de ley, se realicen reformas a enunciados del apartado B del artículo 123 constitucional, a fin de eliminar la inconstitucionalidad encontrada por los magistrados, y 3) que se eliminen los apartados del artículo 123, para que todos los trabajadores se rijan por una legislación laboral única.¹⁰

Hasta el momento se sabe que, en acuerdo con altos funcionarios de gobierno la FSTSE trabaja sigilosamente en la segunda opción, es decir, reformar el apartado B del artículo 123 constitucional a satisfacción de la dirigencia sindical. Internamente la Federación ha cerrado filas, aunque el Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto Mexicano del Petróleo ha iniciado un proceso tendiente a solicitar su registro dentro del apartado A. Al respecto la reacción de las autoridades del trabajo es todavía una incógnita.

Aunque la consigna en el medio sindical oficialista fue no mover mucho el asunto de la jurisprudencia que hería de muerte a la FSTSE y dejar que las negociaciones entre ésta y el gobierno avanzaran, las tesis de la Corte sobre libertad de asociación volvieron a sacudir las, de por sí, turbulentas aguas.

La reforma constitucional que pretende la FSTSE no es una operación sencilla porque cualquier intento de modi-



ficar el marco laboral, así sea agregando unas cuantas palabras al artículo 123 de la Constitución, hará que aflore la polémica sobre un propósito latente: modificar la Ley Federal del Trabajo.

Tesis sobre libertad de asociación

En el medio laboral, el tema de la libertad de asociación remite inevitablemente al de libertad sindical, en oposición a uno de los elementos constitutivos de Estado mexicano: el corporativismo. Por ello, los amparos concedidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 21 de mayo del año suscitaron el interés de la opinión pública, obligaron a distintos actores políticos a tomar posición y despertaron una reacción desmedida de las agrupaciones sindicales oficialistas, a la que se ha adherido, sorprendentemente, la de algunos sindicatos independientes.

En la sesión del pleno de la Suprema Corte celebrada en aquella fecha, se resolvieron dos juicios de amparo, estos son:

- 1) El promovido por el Sindicato de Personal Académico de la Universidad de Guadalajara, al que se le otorgó el amparo contra el artículo 76 de la Ley de

Servidores Públicos del Estado de Jalisco que, según la SCJN, adolece de inconstitucionalidad debido a que restringe la libre sindicalización de los servidores públicos de dicha entidad federativa.¹¹

- 2) El promovido por el Sindicato de Solidaridad de los Trabajadores de los Poderes del Estado de Oaxaca y Organismos Descentralizados, al que se concedió amparo contra actos de la Junta de Arbitraje para los Empleados al Servicio de los Poderes del Estado de Oaxaca, por incorrecta interpretación y aplicación de los artículos 41 a 50 de la Ley del Servicio Civil para los Empleados del Gobierno del Estado, ya que estos preceptos, contrariamente a lo apreciado por la referida Junta de Arbitraje, no prohíben la sindicalización plural de servidores públicos.¹²

Los principales argumentos vertidos en las dos sentencias son que al someterse a consideración del Congreso de la Unión la iniciativa de reformas al artículo 123 (adición del apartado B), en 1959, se señaló que la libertad de asociación implicaba la libertad de los trabajadores para organizarse en sindicatos y federaciones. Asimismo, que en la exposición de motivos de la reforma llevada a cabo en diciembre de 1978, se mencionó el tema de la libertad sindical en el sentido de que el Estado debe respetar la libertad de los campesinos, trabajadores, profesionales y empresarios para organizarse en defensa de sus intereses. También, que en la reforma de agosto de 1993 se señaló que nuestro país suscribió en 1950 el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, en el cual se impone la obligación a los Estados de respetar la decisión de los trabajadores a construir las organizaciones que estimen pertinentes (véase Recuadro 4).

Al decir de la Corte, lo anterior pone de manifiesto que las fracciones XVI, del apartado A y X del apartado B, del artículo 123 constitucional, instituyen la garantía social de libre sindicalización de los trabajadores con un sentido pleno, partiendo del derecho personal de cada trabajador a asociarse y reconociendo un derecho colectivo una vez que el sindicato adquiere una existencia y una realidad propias.

Por tanto, si las leyes que regulan los derechos de los servidores públicos de los estados establecen que en cada Poder, dependencia del Poder Ejecutivo, municipal, organismos descentralizados y empresas de participación mayoritaria, estatal o municipal, no podrá existir más de un sindicato, entonces debe estatuirse que tal disposición resulta violatoria de la fracción X del apartado B del artículo 123 constitucional, y del convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo.¹³

Las tesis de la Suprema Corte, elaboradas a raíz de estos dos amparos, no tienen alcances universales ni pueden generalizarse, como lo han reconocido los propios ministros.¹⁴ Pero constituyen un importante punto de

referencia para la resolución de otros caso similares y apuntan con fuerza hacia la consecución de la libertad sindical en México.

La respuesta del sindicalismo no se ha hecho esperar. Organizaciones de distinto signo (oficialistas, foristas e independientes) a excepción del Frente Auténtico del Trabajo, han manifestado su oposición a lo que consideran una ofensiva del gobierno para atomizar y desmembrar a los sindicatos, e incluso han calificado la resolución de neoliberal.¹⁵

Sectores de izquierda coincidentes con esta posición han sugerido que las resoluciones de la Suprema Corte son el primer paso para reformar la Ley Federal del Trabajo.

Por su lado, la Confederación Patronal de la República Mexicana, se manifestó por respetar los fallos de la SCJN y asoció la problemática de la libertad sindical a la capacidad que tengan empresarios, trabajadores y gobierno de generar una nueva cultura laboral. La Cámara Nacional de la Industria de la Transformación no secundó esta opinión al considerar que los amparos tendían a dispersar la representación gremial.¹⁶

Entre quienes se han pronunciado a favor de las tesis existe la convicción de que afectarán al modelo sindical corporativo y al PRI, al generar una mayor pluralidad sindical y al dirigirse a romper las ataduras que han uncido a las organizaciones gremiales a las políticas antiobreras de los gobiernos en turno.

En ese sentido, para el PRD las tesis de la Corte sientan las bases jurídicas para eliminar el régimen de excepción del apartado B del artículo 123 constitucional y promueven que los sindicatos puedan organizarse en sindicatos que efectivamente los representen; sin embargo considera que las resoluciones son insuficientes para abrir camino a la libertad sindical, en tanto continúen los mecanismos de control del Estado y de los sindicatos oficiales a través del registro sindical, la toma de nota de sus directivas, la calificación de las huelgas o la cláusula de exclusión.¹⁷

También el PAN respaldó las decisiones de la Suprema Corte, aunque no hay que olvidar que en su iniciativa de reforma laboral presentada en el Senado de la República, a pesar de favorecer en varios aspectos la libertad sindical, deja intactos el apartado B y la legislación burocrática.

Lo cierto es que las tesis sobre libertad sindical y el otorgamiento de los amparos, colocan en el centro de la discusión la postergada reforma laboral. El activismo laboral de la Corte es una interpelación directa a los sectores que, en uno y otro momento, han externado una opinión contraria a que se modifique el marco laboral.

Más aún cuando las tesis coinciden en tiempo con el anuncio de que empresarios y obreros convinieron, en el seno del Comité Técnico para la *Cultura Laboral*, promover a mediano plazo una nueva Ley Federal del Trabajo y, en lo inmediato, la contratación por hora en diversas ramas productivas y la flexibilización de contratos colectivos.¹⁸

Recuadro 4
Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (Fragmento)

Parte I
Libertad Sindical

Artículo 1. Todo miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio, se obliga a poner en práctica las disposiciones siguientes:

Artículo 2. Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.

Artículo 3. 1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.

Artículo 3.2. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.

Artículo 4. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa.

Artículo 5. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas, y toda organización, federación tiene el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores.

Artículo 6. Las disposiciones de los artículos 2, 3 y 4 de este Convenio se aplican a las federaciones y confederaciones de organizaciones de trabajadores y de empleadores.

Artículo 7. La adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores y de empleadores, sus federaciones y confederaciones, no puede estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limite la aplicación de las disposiciones de los artículos 2, 3 y 4 de este Convenio.

Artículo 8. 1. Al ejercer los derechos que se les reconocen en el presente Convenio, los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas están obligados, lo mismo que las demás personas o las colectividades organizadas, a respetar la legalidad.

8.2. La legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente Convenio.

Artículo 9. 1. La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas por el presente Convenio.

9.2. De conformidad con los principios establecidos en el párrafo 8 del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, la ratificación de este Convenio por un miembro no deberá considerarse que menoscaba en modo alguno las leyes, sentencias, costumbres o acuerdos ya existentes que concedan a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía garantías prescritas por el presente Convenio.

Artículo 10. En el presente Convenio, el término "organización" significa toda la organización de trabajadores o de empleadores que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores.

Parte II
Protección del Derecho de Sindicación

Artículo 11. Todo miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio, se obliga a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación.

Conflicto en el Sindicato de Pesca

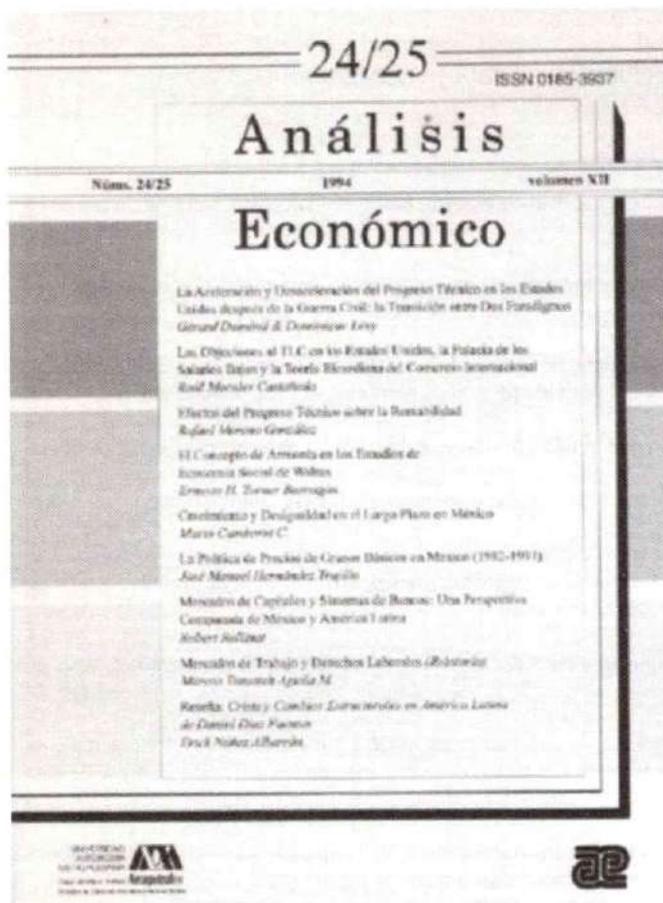
El antecedente más reciente de los amparos y las tesis sobre libertad sindical adoptados por el Poder Judicial fue en realidad la resolución del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, que revoca el acuerdo del Tribunal de Conciliación y Arbitraje por el cual se canceló el registro del Sindicato Único de Trabajadores de la Secretaría de Pesca.

El conflicto tiene su origen en la transformación, en diciembre de 1994, de la Secretaría de Pesca en Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, a la que se incorporaron, además, trabajadores de las Secretarías

de Desarrollo Social y de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

Una vez publicado el decreto correspondiente, el Sindicato de Pesca, de larga tradición democrática, solicitó en enero de 1995 al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (TFCA) el cambio de nombre para adecuarlo a la nueva denominación de la Secretaría. El Tribunal resolvió negar la solicitud, aduciendo que, a su juicio, la Secretaría de Pesca había desaparecido y, por añadidura, el sindicato.

Con ese antecedente, un sindicato paralelo constituido al vapor y reconocido inmediatamente con apoyo de la FSTSE, integrado por trabajadores en su mayoría prove-



nientes de la Secretaría de Agricultura, liderados por un viejo cacique sindical, Mario Santos Gómez, en acuerdo con la titular del ramo, solicitó y obtuvo del TFCA la cancelación del registro del sindicato de Pesca. Así, en un acto ominoso, se decretó por la vía administrativa la disolución del sindicato, violando los principios más elementales del derecho del trabajo y el convenio 87 de la OIT. Como es obvio, el Sindicato de Pesca se amparó e interpuso diversos recursos legales.

Después de varias negativas, ese amparo fue concedido, en enero de 1996, por el Séptimo Tribunal Colegiado al considerar que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no se había apegado a derecho. La resolución fue calificada "sin precedente en ámbito laboral", y como un gesto que enaltecía al Poder Judicial.¹⁹ Esa decisión inauguraba, asimismo, una situación inédita ya que permitía la existencia de dos sindicatos en una misma dependencia.

Vale la pena señalar que, antes, el Sindicato de Pesca había conseguido un fallo favorable de la OIT que, luego de analizar la queja y la respuesta que le dio el gobierno mexicano, determinó enviar una recomendación a éste para que se le reintegrara el registro. El texto de la OIT alude directamente al delicado asunto de falta de libertad sindical de los servidores públicos en nuestro país. En una de sus partes dice: "Recordando al gobierno que los trabajadores al servicio de Estado deben también tener el

derecho de constituir las organizaciones sindicales de su elección y de afiliarse a ellas con la sola condición de observar los estatutos de las mismas, así como que las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho —artículos 2 y 3 del Convenio núm. 87—, el Comité pide al gobierno que adopte las medidas necesarias para que, tanto en la legislación como en la práctica, los trabajadores al servicio del Estado: 1) puedan constituir libremente organizaciones sindicales independientes y de su propia elección, y afiliarse a las mismas, tanto a nivel de base como de federaciones y fuera de toda estructura sindical existente, y 2) puedan determinar el número de trabajadores necesarios para constituir un sindicato en una dependencia estatal y la naturaleza del sindicato que desean constituir, y... teniendo en cuenta los principios mencionados en la primera recomendación, subraya la necesidad de que se supriman de la manera más rápida posible todos los obstáculos legales y prácticos para que la organización querellante tenga existencia legal y realice las actividades sindicales previstas en el Convenio núm. 87".²⁰

En esas condiciones, el TFCA dejó insubsistente el registro del sindicato encabezado por Mario Santos Gómez y el Juzgado Segundo de Distrito otorgó el amparo al Sindicato de Pesca para que dicho Tribunal tomara nota de su nuevo Comité Ejecutivo, encabezado por Roberto Tooms Castillo. La rectificación de los tribunales ha dejado abierta una disputa intersindical entre dos agrupaciones existentes en una misma dependencia,²¹ de la que no son ajenas las propias autoridades del trabajo.

A pesar de que el TFCA modificó sus fallos, al momento de escribir estas reflexiones seguía manipulando para no convocar al inevitable recuento en el que se definirá cual de las dos organizaciones tiene la mayoría.

Interpretación y definiciones

Las decisiones del Poder Judicial que aquí analizamos, y su alcance, pueden ser interpretadas desde distintos án-

Recuadro 5 Ley Federal del Trabajo (cláusula de exclusión)

Artículo 359. En el contrato colectivo podrá establecerse que el patrón admitirá exclusivamente como trabajadores a quienes sean miembros del sindicato contratante. Esta cláusula y cualesquiera otras que establezcan privilegios en su favor, no podrán aplicarse en perjuicio de los trabajadores que no formen parte del sindicato y que ya presten sus servicios en la empresa o establecimiento con anterioridad a la fecha en que el sindicato solicite la celebración o revisión del contrato colectivo y la inclusión en él de la cláusula de exclusión. Podrá también establecerse que el patrón separará del trabajo a los miembros que renuncien o sean expulsados del sindicato contratante.

Recuadro 6
Ley Federal de los Trabajadores
al Servicio del Estado

Artículo 68. En cada dependencia sólo habrá un sindicato. En caso de que concurran varios grupos de trabajadores que pretendan ese derecho, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario.

Artículo 69. Todos los trabajadores tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueran expulsados.

Artículo 78. Los sindicatos podrán adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, única central reconocida por el Estado.

gulos. Sin embargo, para el propósito de este artículo, interesa resaltar brevemente su incidencia en el terreno laboral.

Partimos de la premisa de que en México no opera una real división de Poderes y de que el Ejecutivo sigue teniendo un peso decisivo sobre los otros dos. Por ello, la jurisprudencia relativa a los trabajadores de organismos descentralizados y los amparos que respaldan el derecho de libertad sindical, que impactan directamente en un sector tradicionalmente sumiso al Ejecutivo, carne de campañas electorales, es de un gran valor.

Si estamos de acuerdo con la premisa establecida, entonces podemos concluir que en el Poder Judicial existe, cuando menos, una convicción de que es posible avanzar por el rumbo en que apuntan sus ejecutorias sin confrontarse con el Ejecutivo. Hay quien pudiera ir más allá, al sostener que las decisiones de la Suprema Corte son un claro mensaje para forzar, por esa vía, una reforma laboral que los sectores más atrasados del sector obrero del PRI han contenido.

Cualquiera que sea la interpretación, con mayor firmeza si se piensa que la SCJN está actuando independientemente, no hay duda de que sus fallos obligan a redefinir los términos de una reforma laboral. Porque sus determinaciones no se han quedado en el papel, sino que han desatado procesos en los sindicatos afectados o favorecidos. Además, porque ellas conllevan el riesgo, seguramente calculado, de que otras agrupaciones o personas sigan el ejemplo y recurran al Poder Judicial para dirimir asuntos laborales en los que se coarten derechos. Varios artículos de la ley dan pauta para hacerlo (véanse Recuadros 5 y 6).

Por otro lado, las resoluciones de la Corte tiene dos implicaciones adicionales: 1) obligan a transparentar posiciones dentro del sindicalismo mexicano donde, paradójicamente, las agrupaciones "foristas" que se han pronunciado por un proceso democratizador al seno Congreso del Trabajo y por un sindicalismo de nuevo

tipo, coinciden con los sectores más conservadores de éste en calificar las resoluciones como una amenaza a la integridad de sus organismos, y 2) emplazan a obreros y empresarios, quienes han dado a conocer que la reforma laboral se hará en el mediano plazo, a considerar en su agenda no sólo asuntos como la productividad, el empleo o la cultura laboral, sino aquellos directamente emparentados con la libertad sindical.

Para los sectores democráticos es evidente que los anuncios de la Corte deben ser aprovechados para relanzar sus iniciativas en torno a propiciar una libre organización de trabajadores y empleadores, coadyuvar a que los procesos abiertos en las organizaciones sindicales con motivo de esas resoluciones lleguen a buen término y, sobre todo, a reanimar la discusión en torno al perfil de la nueva legislación laboral que están dispuestos a respaldar.

La disyuntiva no es pulverizar a los sindicatos ni dejar las cosas como están.

Notas

¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis de Jurisprudencia núm. 28/1995.

² *Ibid.*

³ Véase la iniciativa del PRD, presentada por el diputado Jorge Calderón Salazar, *Diario de los Debates de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión*, LV Legislatura, 17 de febrero de 1993.

⁴ *Excelsior*, 28 de septiembre de 1995, p. 28.

⁵ Véase nota de Raúl Llanos en, *La Jornada*, 21 de octubre de 1995.

⁶ *Entorno Laboral*, núm. 840, del 21 al 27 de octubre, 1995, p. 24.

⁷ Iniciativa de reforma a la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria, presentada por el Partido Acción Nacional en el Senado de la República, 1996, pp. 10-11.

⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis de Jurisprudencia núm. 1/1996.

⁹ *La legislación laboral burocrática: una regulación de excepción.* Ponencia presentada por Arturo Alcalde en el Encuentro Iberoamericano del Derecho del Trabajo, México, noviembre de 1990.

¹⁰ *El Financiero*, 2 de abril de 1996.

¹¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dirección General de Comunicación Social, Comunicado de Prensa, 21 de mayo de 1996.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Véase *Proceso* núm. 1022, 3 de junio de 1996, pp. 18-23.

¹⁵ *La Jornada*, 23 de mayo de 1996, pp. 20 y 60.

¹⁶ Declaración de Carlos Gutiérrez Ruiz, presidente de la Canacintra, en, *El Economista*, 5 de junio de 1996, p. 27.

¹⁷ "El PRD contra el corporativismo y por la libertad sindical", desplegado, *La Jornada*, 5 de junio de 1996, p. 24.

¹⁸ *El Economista*, 31 de mayo.

¹⁹ "Revocan la cancelación del registro al sindicato de Pesca", nota de Andrea Becerril, en, *La Jornada*, 13 de enero de 1996.

²⁰ Citado por Bertha Luján, "La OTT, en defensa de los trabajadores públicos", en, *La Jornada*, 7 de enero de 1996, p. 11.

²¹ Véase desplegado del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca en, *La Jornada*, 27 de mayo de 1996, p. 39.

Planeación urbana y medio ambiente: el caso Tlaxcala*

Miriam Alfie**

Uno de los elementos fundamentales en el estudio de las problemáticas ambientales es el binomio desarrollo-medio ambiente, pues la economía ha privilegiado siempre al desarrollo sobre los costos del deterioro ambiental. Tlaxcala no es la excepción; este estado, basado en la agricultura de temporal, hoy sufre las inconsistencias de proyectos de desarrollo poco o mal planeados y casi sin ningún resguardo de corte ambientalista.

Hablar hoy del deterioro ambiental en nuestro país implica poner atención a sus diferentes regiones, que presentan problemáticas específicas y concretas. Por tanto, en esta materia no es lo mismo hablar del centro del país, que de la frontera norte o de la zona del Golfo, sólo por mencionar algunas. Un punto clave en el análisis ambiental es precisamente observar que las diversas problemáticas deben ser tratadas por regiones, pues con ello se podrán generar planes de largo alcance y programas reales para situaciones inmediatas.

La definición de una regionalización, tanto socio-económica como ecológica, constituye un instrumento indispensable en el proceso de planeación ambiental, pues permite un tratamiento diferencial de la información necesaria para el análisis y proposición de alternativas en el uso y manejo de los recursos naturales, así como para la solución de problemas ambientales vinculados al proceso de desarrollo.¹

El caso que nos interesa destacar en este artículo es, precisamente, la zona centro del país, tomando como ejemplo el estado de Tlaxcala, partiendo de la hipótesis de que por su ubicación vecina al Distrito Federal, así como por su infraestructura y su tamaño, Tlaxcala representa una de las posibilidades reales de llevar al cabo una

planeación urbana que contemple como meta lograr un crecimiento sustentable.

En el plan de reordenamiento ecológico postulado el sexenio anterior, se consideró a Tlaxcala entre las cien ciudades por fomentar; este plan pretendía un crecimiento de urbes de tamaño medio para propiciar la desconcentración, tanto política como administrativa, del hoy congestionado Distrito Federal.

En el texto "El Suelo Recurso Estratégico para el Desarrollo Urbano" C. Iracheta señala al gobierno como responsable de la ordenación del desarrollo urbano, éste actúa en dos ámbitos espaciales que presentan relaciones estructurales de interdependencia, de tal manera que lo que sucede en uno de ellos predetermina lo que ha de suceder en el otro: 1) el ámbito interurbano (regional, estatal) orientado a reducir los desequilibrios regionales provocados por la excesiva concentración y centralización metropolitana frente al atraso de gran parte del resto del territorio; 2) el ámbito intraurbano orientado a reducir los excesivos costos (económicos, sociales y económicos) de la concentración de actividades y población en la metrópolis.²

Ello responde a una de las necesidades que ya la Comisión Brundtland señaló desde 1972: "La mejor forma de animar el crecimiento de centros secundarios es construir sobre las ventajas económicas naturales de la región, especialmente en el procesamiento y comercialización de los recursos y la descentralización de los servicios gubernamentales."³

Es interesante mencionar que Tlaxcala ha dejado de

* Agradezco la colaboración de Guadalupe Torre Nava en la sistematización de la información de este artículo.

** Profesora-Investigadora del Depto. de Sociología de la UAM-Azcapotzalco.

ser un estado expulsor para convertirse en uno que no sólo retiene población, sino incluso ejerce una incipiente atracción de flujos migratorios en la zona conurbada del centro del país. Esto es resultado de las políticas gubernamentales de desarrollo económico que han impulsado el crecimiento de las actividades productivas, en particular las industriales, aprovechando la localización estratégica de la entidad.

Así, nuestra intención es mostrar cómo, lejos de aprovechar las ventajas que Tlaxcala proporcionaría a una desconcentración, a la creación de nuevos polos de desarrollo, a una mejor planeación, el crecimiento del estado ha girado fundamentalmente en torno a la órbita del Distrito Federal y, en tal virtud, los problemas que este último presenta ya no le son exclusivos. La falta de puesta en práctica de programas de planeación urbana en Tlaxcala ha llevado hoy a serios problemas tanto ambientales como urbanos. En este sentido, pretendemos mostrar las condiciones reales que ha suscitado este desarrollo, para después establecer la posibilidad de mejoras factibles y concretas que la propia situación de Tlaxcala puede favorecer y regular así un crecimiento sustentable.

Panorama ambiental

Uno de los elementos fundamentales en el estudio de las problemáticas ambientales es el binomio desarrollo-medio ambiente, pues la economía ha privilegiado siempre al desarrollo sobre los costos del deterioro ambiental. Tlaxcala no es la excepción; este estado, basado en la agricultura de temporal, hoy sufre las inconsistencias de proyectos de desarrollo poco o mal planeados y casi sin ningún resguardo de corte ambientalista.

Se puede establecer que la problemática ambiental se centra en la contaminación originada en las descargas de aguas residuales sin previo tratamiento, en los cauces de escorrentías y ríos, en particular de las industrias que afectan a los ríos Zahuapan, de los Negros y Briones. En menor medida se presenta la contaminación que se origina en el tiradero de la barranca Tonzil por el lixiviado de la basura. Otro problema ambiental lo constituye la ausencia de cubierta vegetal en la sierra y otras elevaciones, lo que ha generado una fuerte erosión del suelo.⁴

Así, paralelamente el crecimiento de la industria ha sido el motor de la creación de zonas y corredores industriales que han modificado el patrón de distribución de la población en el territorio, en donde se ha transformado lo rural en urbano, se ha originado una concentración importante de la población en los principales centros urbanos y ha estimulado un crecimiento en el sector industrial y de servicios en ciertas zonas, desprotegiendo a otras. Esta situación ha dado lugar a varios problemas ambientales adicionales que hoy ponen en cuestionamiento el modelo de desarrollo adoptado.

Según Raúl Atria, autor del libro *Urbanización, Estructura Urbana y Dinámica de Población*, históricamente en América Latina ha existido una tendencia de la población a concentrarse en las ciudades mayores, originándose con ello desequilibrios regionales de poblamiento así como la elevación de los índices de densidad en sólo algunas regiones. Esta fuerte tendencia podría no detenerse, sino al contrario incrementarse, provocando así el agravamiento de los endémicos déficits urbanos de empleo, y de servicios básicos como transporte, vivienda, salud y educación.⁵

I. Un primer problema es el cambio de uso de suelo por la creciente urbanización. Así, algunas tierras que durante lustros fueron utilizadas para el autocultivo, hoy rápidamente se incorporan a los procesos de urbanización; sin embargo, ello conlleva graves consecuencias: la primera, distorsiones en el crecimiento por la falta de planeación en cuanto a ubicación y usos de suelo; en segundo lugar, la creación de asentamientos irregulares y, como corolario, la escasez en los servicios públicos, todo lo cual ha dado lugar a fuentes graves de contaminación.⁶

Aún cuando el número de viviendas se ha incrementado según datos del último censo de Inegi,⁷ ello no presupone que también lo hayan hecho los servicios públicos: el agua entubada, la electricidad, el drenaje y la recolección de basura que siguen siendo problemas constantes aún en los municipios más importantes del estado, presentándose así conflictos más agudos en los municipios más pobres.

Existe, por tanto, una alta demanda de servicios de cara al crecimiento urbano, de lo que se deduce poca y mala oferta de éstos, pues aunque los datos presentados por Inegi muestran una ampliación de servicios no se puede establecer por este medio una calidad real de los mismos. Cabe destacar en este contexto, la característica del haci-

Cuadro 1
Vivienda, ocupación y servicios

Vivienda 137,135	ocupación 759,427		promedio por vivienda casi 6 habitante
Vivienda 137,135	con drenaje 79,366		sin drenaje 55, 629
Vivienda agua entubada 123, 906	fuera 57,631	dentro 62,800	no tiene 12,619
Vivienda 137, 135	con electricidad 126, 628		sin electricidad 8, 497

Fuente: Inegi, 1990.

namiento en viviendas de una sola habitación (véase Cuadro 1).

Algunos teóricos han propuesto que si es mayor la localidad, mayor es el número de servicios públicos y, si la comunidad está muy aislada de los principales centros entonces serán mínimos los servicios.

Los pocos estudios que sobre servicios públicos se han elaborado en la región relacionan, principalmente, el tamaño de la localidad y algunas características mínimas de ella. Sin embargo, esta relación resulta muy superficial; hoy nuevas variables se han incorporado con lo cual se han obtenido datos más confiables, aunque éstos no pueden generalizarse a contextos sociales diferentes del cual proceden. Además, describir una situación en términos de relaciones de variables no es explicarla, ni dice nada acerca de cómo ha llegado a ser.⁸

II. Un segundo problema se presenta en los famosos corredores industriales. La cercanía con el Distrito Federal, Puebla y Veracruz, ha hecho de Tlaxcala un centro de inversiones, sobre todo en la rama textil, mediante la construcción de varios parques industriales: Calpulalpan, Ixtacuixtla, Xiloxotla, Apizaco, Xaloztoc-Huamantla, Malinche y Tlaxcala-Panzacola. Junto a ello, hay que mencionar que Tlaxcala cuenta hoy con una infraestructura carretera impresionante que la hace rentable y eficaz para la movilización de mercancías.

Tlaxcala cuenta con excelentes vías de comunicación externa sobre todo carreteras, 2,535 Km lo que constituye el 1.03% del total del país. 62 Km de carreteras por cada 100 Km² de superficie territorial. Muy bien comunicado con las principales ciudades DF, Puebla y Veracruz. Excelente localización geográfica, con referencia al Altiplano Central y al Golfo de México. Buena planta de energía eléctrica, y mucha mano de obra, el 67.5% de la población es mayor de 12 años.⁹

Es a partir de los años ochenta que la calidad de vida de los habitantes del estado de Tlaxcala aumenta, se crean mejores condiciones de vida que las de la media nacional y frente a varias entidades federativas. Tiene menos población analfabeta y han mejorado las condiciones de su vivienda. En ciertos sectores, se han superado facetas de extrema pobreza y, en este rubro ocupa el lugar 13 a nivel nacional.

Los municipios que tienen más rezago son: El Carmen Tequexquilita, Terrenate, Altzayanca, Españita y Trinidad Sánchez Santos.

Si bien ello ha colocado al estado en una posición de avanzada frente a otras zonas atrasadas del resto del país ya que ha crecido ininterrumpidamente desde los años ochenta y la calidad de vida de sus habitantes ha mejorado notablemente sobre todo por lo que toca a algunos índices como el de la pobreza extrema, lo cierto es que, también, el otro lado de la moneda de este desarrollo ha sido la ausencia de medidas que protejan y conserven el medio

ambiente, no sólo respecto a la ubicación de las empresas sino, sobre todo, en relación al destino de los desechos que éstas producen y a los constantes fluidos que arrojan al río Zahuapan, situado en el corazón de Tlaxcala y que es el principal río de la región.

La falta de una legislación que regule y haga cumplir esas normas medioambientales a los industriales ha dado lugar a un crecimiento industrial indiscriminado en la región; por ejemplo, dos firmas como ALTEX y PITEX son fuente de empleo y crecimiento, pero también de contaminación. Sabemos que todo desarrollo implica un costo ambiental, pero mientras estos costos no se internalicen en los costos de las empresas, poco se podrá hacer para prevenir mayor daño ambiental.

III. Un tercer problema lo representan las grandes zonas deforestadas que padece el estado, sobre todo en la zona de la Malitzin. Esta deforestación es consecuencia de la proliferación de los asentamientos irregulares y es claro que ocurre como resultado no esperado de la industrialización y urbanización de la zona. Grandes cantidades de árboles que han sido talados, son la prueba de las formas y modos en los que el desarrollo económico se ha privilegiado sobre los criterios de protección al medio ambiente.

Así, tres grandes problemas ambientales se presentan en el estado: la tala inmoderada de los bosques de la zona montañosa de la Malitzin, los contaminantes arrojados a sus corrientes de agua, por industrias textiles que, en su mayoría, aprovechando la infraestructura industrial tlaxcalteca han violado la legislación ambiental, y los problemas clásicos de crecimiento de una ciudad, con asentamientos irregulares, poca planeación, muchos desperdicios y ruido.

Un punto adicional son los serios conflictos viales, ya que no existe una vinculación adecuada entre la vialidad regional y la primaria y de ésta con la secundaria. El transporte, cuyo 70% del servicio urbano y suburbano presenta problemas en sus circuitos, rutas y destinos, dificulta la solución integral al problema del transporte y repercute directamente en el incremento de los problemas de contaminación ambiental. La infraestructura vial y el transporte son conflictos que se suman a la pésima conurbación de los últimos doce años y a la falta de planeación en el crecimiento de las ciudades.

Este crecimiento mal planeado ha traído como consecuencia repercusiones también en relación a la distribución del territorio pues se tienen datos de que las zonas urbanas y de reserva se encuentran ya ocupadas en su totalidad, por lo que resulta indispensable prever nuevas áreas para el crecimiento. Además, ni siquiera existen hasta hoy declaraciones sobre la reserva territorial correspondiente.

Por otra parte

Tlaxcala se enfrenta a condiciones naturales que frenan su expansión urbana, al Norte del río Zahuapan por la

presencia de la sierra, al oriente y al Sur de Chiautempan por ser zonas de recarga del acuífero y por la existencia de los escurrimientos que seccionan excesivamente el territorio, y al Sur de Acuitlapilco y en torno a Panotla, por ser áreas con elevado potencial agrológico. Las zonas aptas para el desarrollo urbano se localizan en el lomerío de Ocotlán extendiéndose hacia el sur hasta San Sebastián Atlahapa, y hacia el oriente en el lomerío de Cuauhtelupan hasta la carretera Metepec-San Damián.¹⁰

Se presenta, entonces, una estructura urbana desarticulada y fragmentada por barreras naturales y artificiales, cuya expansión se caracteriza por ser la prolongación de calles, de fraccionamientos y de conjuntos habitacionales sin continuidad lógica y sin una estructura vial primaria que los articule.

Pero existen también condiciones reales que pueden frenar su expansión económica; de seguir creciendo la industria manufacturera a los mismos ritmos del 62.2%, sin observar el grave deterioro ambiental que ha causado en diferentes ramas y sectores, se establecerá un patrón que privilegie el crecimiento *per se* más no el desarrollo, con sus inevitables consecuencias ambientales, repercusiones que hoy son palpables y que todavía se pueden controlar.

Paradójicamente, frente a este panorama en Tlaxcala, existen desde 1989 a la fecha alrededor de 80 programas de urbanización y planeación. Es importante destacar entre éstos el Plan Director Urbano de la Zona Conurbada Intermunicipal aprobado en 1982; el Plan Estatal de Desarrollo de 1993-1999, y los diversos programas ecológicos existentes. Así, se creó la Coordinación General de Ecología, se publicó su reglamento interior y el dirigido al tratamiento de residuos sólidos. Se aprobó la Ley de Ecología y Protección al Medio Ambiente y están en elaboración los reglamentos para la prevención y el control de la contaminación del agua, el impacto ambiental y el manejo de recursos vegetales en áreas urbanas y rurales.

La realidad es que, si bien es necesario elaborar planes y programas, el verdadero sentido de éstos radica en su puesta en marcha, de forma ordenada y coordinada lo que implica una serie de decisiones políticas que hasta hoy no se han tomado. Este problema no es sólo de Tlaxcala; el ataque a la problemática ambiental está atravesado en México y en el mundo por diferentes esferas: la económica, la legal, la política y la cultural. Atacar un sólo renglón deja sin efecto una visión global de la situación.

Por planes, programas y buenas intenciones no hay límite; lo cierto es que no se ha medido la viabilidad y pertinencia de éstos. Hoy parece ser que el crecimiento anárquico de la ciudad de México ha propiciado que otras ciudades de provincia aledañas a la gran urbe empiecen a crecer desordenadamente al igual que lo hizo aquella. Al parecer, aprovechando la cercanía de estas ciudades, su urbanización e infraestructura, la ciudad de México

tiende a heredar y reproducir sus condiciones y a dejar sin posibilidad real las variadas alternativas de las entidades federativas. De aquí que el reordenamiento territorial, la protección y conservación de los recursos de las regiones, el ataque a la problemática ambiental y sus posibles soluciones impliquen, en el fondo, un nuevo federalismo.

Debemos aprender de los errores cometidos; persistir en cometerlos en distintas partes y circunstancias es improductivo y obtuso. La lucha por el llamado nuevo Federalismo también implica una visión más real de la problemática ambiental.

Esta situación es un asunto de extrema importancia, que va desde el contenido conceptual de "región" hasta el reconocimiento de regiones creadas por condiciones naturales reales y no ficticias. Sería un elemento para poder empezar a desenmarañar la madeja del terrible deterioro ecológico; reconocer a las regiones implica establecer cierta forma de autonomía y de soberanía de éstas en tres campos por lo menos: el administrativo, el legislativo y el de sus propios recursos naturales.

El traslado de parte importante de la jerarquía política y administrativa del centro sólo ha contribuido a la eferescencia de graves problemas en todos los órdenes. El medio ambiente es tan sólo uno de ellos, en el que la falta de consistencia de una política regional ha llevado a expandir a otras regiones los problemas de concentración del Distrito Federal. La región centro del país, por su vecindad, es la primera invadida.

Actualmente, en Tlaxcala es patente la degradación y agotamiento de los recursos naturales, hechos que se manifiestan especialmente en la erosión y deforestación. Los asentamientos humanos irregulares y el auge que ciertas actividades productivas han propiciado en el uso inadecuado del suelo. Aunado a ello, varios núcleos ejidales se han incorporado a la dinámica urbana, acarreamdo problemas en cuanto a regulación de los predios y en la dotación de servicios públicos. Así, la urbanización de las tierras ejidales se ha dado de manera indiscriminada. Por su parte, la falta de operación adecuada de la planeación urbana y la actualización de planes y programas de desarrollo han conducido a severas dificultades palpables en grandes núcleos de la población.

Posibles alternativas

Ante este conjunto de circunstancias, podemos afirmar que la región centro del país, y concretamente el caso Tlaxcala, pese a tener planes y programas que contemplan tanto el crecimiento urbano, como de manera específica al medio ambiente y la forma de impedir su devastación, son casi nulas o por lo menos muy escasas las acciones que se han tomado para ejecutarlos. Lo claro es que, fundamentalmente, la solución de los problemas ambientales se da a partir de decisiones políticas y éstas deben ser integrales (véase Cuadro 2).

Nos encontramos ante un problema estructural, por lo

Recuadro 1
Acciones gubernamentales en el ámbito ambiental

1993	1994	1995
<p>Se crea la CGE para llevar a cabo acciones que mejoren el medio ambiente.</p> <p>Profepa instrumenta un sistema de atención a irregularidades (se captaron 124 denuncias, resolviéndose 58). Con apoyo de ésta se han realizado 2 mil 400 análisis para vigilar calidad ambiental de agua y emisiones de gases. Además, ha llevado a cabo 270 visitas de verificación a industrias, donde se promovió la inversión en equipos de control ambiental.</p> <p>Se formaron 5 Comités de Mejoramiento del Ambiente a nivel municipal.</p> <p>La SARH inspeccionó 32 mil 850 hectáreas arboladas para apreciar las condiciones fitosanitarias (presentándose plagas y enfermedades en 290 hectáreas, las que con tratamiento se redujeron a 15 has.). Además, concertó un Programa de Reforestación de la Malinche.</p> <p>Se plantaron 3 millones 370 mil árboles, en la Malinche y en las periferias de carreteras y corredores industriales.</p> <p>Se construyen 2 obras para el tratamiento de aguas residuales y se inicia otra para la disposición y mejoramiento de la calidad de las mismas.</p> <p>Actualmente operan 20 centros de verificación, donde se realizaron 71 mil 640 revisiones.</p> <p>Se autorizó la inversión necesaria para rehabilitación y mantenimiento de los 6 rellenos sanitarios que integra el Sistema para el control de Residuos Sólidos.</p> <p>Se han organizado talleres de mejoramiento ambiental, donde participan estudiantes del nivel medio básico y líderes naturales del sector rural. El Jardín Botánico impartió cursos sobre educación ambiental y realizó dos eventos de difusión, 60 muestras de datos dasométricos y ecológicos, se recolectaron 300 especies de herbario y se preservan 580 especies de plantas vivas. Canacintra y Profepa organizaron 3 exposiciones y 3 jornadas técnicas en el control de la contaminación, para involucrar a los sectores de la población.</p> <p>CGE. Coordinación General de Ecología. Profepa Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. CNA. Comisión Nacional de Agua.</p>	<p>Se aprobó la Ley de Ecología y de Protección al Ambiente del estado de Tlaxcala. Se publicó el Reglamento Interior de la CGE y el de Residuos Sólidos.</p> <p>Se instalaron 31 comisiones municipales de Ecología.</p> <p>El Sistema para la Atención de la Denuncia Popular en Materia Ecológica se fortaleció con la instalación de buzones (a la fecha se registraron 371 denuncias, solucionándose el 60 por ciento).</p> <p>En julio se declaró a la Ciénaga de Apizaco área natural protegida, iniciándose así el Sistema Estatal de Áreas Naturales Protegidas (5 zonas más están en estudio).</p> <p>Con una inversión de Pronasol, se construye en Chiautempan el primer parque ecológico.</p> <p>Con apoyo de Pronasol forestal, se plantaron más de 1 millón de árboles.</p> <p>Se controlaron 161 incendios forestales.</p> <p>Se combatió el insecto descortezador en 252 hectáreas., saneándose la zona boscosa.</p> <p>Se realizaron operativos de vigilancia en carreteras para evitar la tala clandestina.</p> <p>Se construye planta para el tratamiento de aguas residuales en Calpulalpan. Se iniciaron trabajos en la de Quilehltla, en Miguel Hidalgo, donde se aplica tecnología de vanguardia. Se rehabilitaron 7 lagunas de oxidación. Además de que concluyeron estudios y proyectos para alcantarillado y saneamiento en 7 localidades en 6 municipios.</p> <p>Para combatir contaminación en las presas de Atlangatepec y Apizaco, se realizó el saneamiento de barrancas, la clausura de descargas de aguas residuales y la delimitación de la zona federal y su reforestación.</p> <p>Se sanearon los ríos los Negros y Dos Arroyos. Además de trabajos para el rescate de la Laguna de Acuitlapilco.</p> <p>Se elaboraron proyectos y estudios: el Diagnóstico Preliminar de la Situación Ecológica de la Microcuenca del Alto Zahuapan, los Estudios de Tráfico de Productos Forestales, la Situación Actual del Estancamiento a Cielo Abierto de las Aguas Negras de la Ciénaga de Apizaco y el anteproyecto del Plan de Manejo del Parque Nacional la Malinche.</p>	<p>Se suscribieron 18 convenios con 18 empresas particulares para evitar contaminación del suelo por residuos sólidos.</p> <p>Se elaboró el Reglamento de Prevención y control de la Contaminación generada por Vehículos Automotores, Manejo de Recursos Vegetales, Prevención y Control de la Contaminación del Agua e Impacto y Riego Ambiental.</p> <p>Se reinstalaron 30 Comisiones Municipales de Ecología e instalaron 13 más. Se impartieron 88 cursos de capacitación.</p> <p>Junto con México, Hidalgo, Puebla y el DF se suscribió un acuerdo, a fin de instalar el Consejo de Cuenca del Valle de México y así poder desarrollar programas de acción.</p> <p>Se recibieron 79 denuncias en el Sistema para la Atención de la Denuncia Popular (el 49% fue resuelto).</p> <p>Se continúa con los estudios técnicos y jurídicos para 8 zonas, a fin de fortalecer el Sistema Estatal de Áreas Naturales Protegidas.</p> <p>Se han sembrado en total 4 millones 316 mil árboles, cifra que representa el 82% más que en 1994.</p> <p>Se controlaron 46 incendios forestales.</p> <p>Para el caso de la cuenca Atoyac Zahuapan y sus afluentes, se elaboró un diagnóstico derivando la ejecución de acciones que evitan descargas de aguas residuales y el arrastre de residuos sólidos.</p> <p>La CNA fijó condiciones particulares de descarga a 96 empresas para evitar la contaminación de la cuenca.</p> <p>Se apoya la construcción de 37 fosas sépticas en 26 localidades para reducir la contaminación del suelo.</p> <p>Las plantas de tratamiento que opera el Gobierno Estatal incrementaron su eficiencia, ya que el volumen de agua tratada pasó de 345 litros x segundo en 1993 a 444 este año.</p> <p>Se inició el Programa de Saneamiento y Conservación de Manantiales con la intervención de 8 comités.</p> <p>La Profepa realizó 531 visitas de inspección a industrias y 200 para dar seguimiento a las resoluciones emitidas.</p> <p>Se realizan estudios y proyectos para la localización de sitios factibles para el sistema de rellenos sanitarios.</p>

Fuente: Informes de Gobierno del Estado de Tlaxcala. 1993, 1994, 1995. Lic. José Antonio Álvarez Lima.

que las respuestas por parte de las autoridades, no plantean una solución de fondo, sino dan respuesta sólo a los problemas más inmediatos, sin tener en cuenta los intereses generales de la población afectada.

Así, es visible el privilegio de un desarrollo rápido pero

fugaz y que atenta contra el medio ambiente, pues al no prevenir los costos ambientales, al ensuciar en lugar de no contaminar, al arrojar desechos indiscriminadamente, en vez de reciclar, todo ello contribuye a un acelerado deterioro de las condiciones ambientales.

Cuadro 2
Agrupaciones

<i>Nombre de la agrupación</i>	<i>Año de Constitución</i>	<i>No. Miembros</i>
-Grupo ecológico Matlalcueyetl	n/d	n/d
-Fundación Tlaxcalteca para la Ecología y el Desarrollo Social	n/d	n/d
-Grupo ecologista Acuitlailco	1992	80
-Promoción Ecológica campesina	1982	8
-DERTAC	1986	19
-Sociedad de Geografía e Historia	1947	40
-SILVITLAX cultura Foresta	1975	34
-Tlaxcala ecológica AC	1990	20
-Grupo jóvenes ecologistas	1984	500
-Grupo Ecológico del COBAT 0	1984	500
-Grupo campesinos "Vicente Guerrero"	n/d	n/d
-Centro de Educación Ambiental y Acción Ecológica	n/d	n/d
-Servicios Educativos y de Acción Social	n/d	n/d

Fuente: Comité de Planeación para el desarrollo del estado de Tlaxcala. 1992.

Un factor muy importante en este tipo de asuntos lo constituye hoy día, la presión, organización y participación que se gesta desde la sociedad civil, es imposible seguir pensando a la política en términos que sólo atañen al Estado. Por tanto, nuevos actores afectados por esta problemática empiezan a organizarse en grupos, asociaciones y centros que pretenden incidir en el espacio político. Este es el caso de alrededor de 15 grupos ambientalistas en el estado de Tlaxcala cuyos principales intereses se centran en la conservación de ecosistemas, recursos naturales, reforestación y ecología productiva, entre otros.

Estos grupos, que hoy son un punto fundamental del análisis de las cuestiones ambientales, se caracterizan en Tlaxcala por su participación poco combativa en estos temas, debido en parte a las propias condiciones políticas de la entidad, de escasos grupos casi todos comprometidos con una forma de hacer política sin análisis propio y

dóciles al centralismo de extracción netamente priista y una población general, poco informada y de bajo nivel educativo renuente a intervenir en este tipo de problemas. Sin embargo, un dato muy revelador es que existen varias organizaciones no gubernamentales desde 1984, con alrededor de 500 miembros, por lo menos dos de ellas, y del resto, alrededor de 10 fluctúan entre 20 y 80 miembros cada una. (véase Cuadro 2).

Cabe destacar que estos grupos principalmente están relacionados con la tala inmoderada y los planes de reforestación de la Malitzin, ello lleva a pensar en un tipo de organizaciones muy localistas y que aún no tienen una visión global del problema ambiental. Sin embargo, su acción es muy sugerente y el impulso a estos grupos puede llegar a crear y fomentar un espacio más democrático muy interesante de creación de políticas públicas donde parte realmente representativa de la sociedad civil intervenga activamente.

Si consideramos que tanto las ciudades de Tlaxcala como Apizaco fueron consideradas dentro del Programa de las "Cien" Ciudades, ello nos permite sugerir una serie de ideas que podrían contribuir a la resolución de los principales problemas ambientales aquí planteados.

Trataríamos entonces de ver la factibilidad de planeación y crecimiento en un marco de sustentabilidad. Un primer elemento que nos parece fundamental, es la cuestión de los corredores industriales. De todos es sabido que necesitamos de manera urgente inversiones, ello implica crear con antelación las condiciones para que éstas se desarrollen, sin embargo el medio ambiente no se opone al crecimiento, porque no pensar en incentivos fiscales, impuestos sobre emisiones o descargas, impuestos sobre productos, derecho de uso o de acceso, sistemas de depósito/reembolso, contratos privados, subsidios, fianzas y seguros.¹¹

Es posible seguir creciendo, pues crecimiento y desarrollo pueden ser compatibles. "Hacer realidad esa compatibilidad potencial es explícitamente el objetivo del desarrollo sustentable. No se trata de frenar el proceso de acumulación, sino de encauzarlo para que no autocancele su viabilidad futura".¹²

En este sentido, sería oportuno proponer que los parques industriales en Tlaxcala cumplieren con la normatividad ambiental no por castigo, sino a través de la observación de una plena cultura ambiental que propiciara incentivos y viera en el daño a la naturaleza los propios límites a ese crecimiento desmesurado y poco planeado; internalizar los costos ecológicos es una medida impostergable.

Un asunto de vital importancia es el agua contaminada que las empresas textiles arrojan al río Zahuapan. Mientras no se tomen acciones políticas enérgicas en este sentido, y junto con ellas se trate de internalizar el deterioro del medio ambiente haciéndolo parte de los costos empresariales, además del fomento a una cultura ambien-

tal, las decisiones improvisadas tendrán poca efectividad en el combate a la contaminación y un impacto incalculable por su continuado deterioro. Lo mismo sucede con el basurero al aire libre de la barranca Tonzil. Todas estas acciones estarían ligadas no sólo a programas de crecimiento y de inversión sino que, sobre todo, serían acciones sustentadas en un marco político real y concreto.

Asuntos paralelos, por los cuales la ciudad de México vive hoy graves consecuencias y útiles como ejemplo por *no seguir*, son la viabilidad y el transporte. Tlaxcala presenta un serio problema en este sector, atacarlo ahora que aún es tiempo facilitaría la ausencia de graves problemas en el futuro.

La falta de puesta en práctica de planes y programas de planeación urbana ha traído como consecuencia un cambio sustancial en el uso de suelo, de ser agrícola pasó, de la noche a la mañana, a condiciones urbanas, con asentamientos irregulares y pésimos servicios. De esta forma legal o no las tierras de uso ejidal se incorporaron rápidamente a la demanda urbana.

Se requiere, por tanto, una efectividad y eficiencia urbana que regularicen el uso del suelo, provean de servicios, y sobre todo, propicie un crecimiento sobre bases sustentables. No se puede seguir pensando en el crecimiento per se, sin infraestructura, sin condiciones de bienestar y sin servicios apropiados. Tal vez, en este sentido, Galtung tenga razón "lo pequeño es hermoso" pues permitiría una relación desarrollo-medio ambiente más armónica, más tranquila, de aquí las posibilidades de Tlaxcala.

Un asunto también de relevancia es la cuestión de la deforestación. Atacar este problema implica que los ecosistemas continúen funcionando, de lo contrario, la erosión y la desertificación serán pronto un problema grave. Existe evidencia que de continuar bajo estos patrones de acumulación, producción y consumo, la inminencia de una crisis ecológica en esta zona no es algo remoto.

Se trata de hacer evidente en este trabajo la posibilidad real para un crecimiento sustentable bajo el binomio medio ambiente-desarrollo, donde el cálculo, una nueva racionalidad ambiental, el uso de la ciencia y la tecnología que resultarían del saber y de la creación de formaciones sociales ambientalistas, no queden en el papel sino que se gesten en un proyecto viable y real.

Nuestro punto de vista es que Tlaxcala ofrece las condiciones ideales para iniciar este tipo de proyectos, fortalecer el marco normativo, poner en práctica decisiones vitales en cuanto a costos y externalidades en la industria, premiar a una nueva cultura ambiental, llevar a la práctica la reglamentación de usos de suelo, planear el crecimiento de las ciudades, sus zonas verdes y de reserva, incorporando a las decisiones a la sociedad civil no como enemigo, sino como posible interlocutor y compañero en la construcción de una sociedad distinta y mejor para todos. Ello no depende únicamente de asuntos eco-

nómicos, hoy la tríada economía, política y medio ambiente es el punto clave de análisis del futuro inmediato. En palabras de Leff:

La construcción de la realidad ambiental es la resultante de un conjunto de normas, intereses, valores, significaciones y acciones que no se dan fuera de las leyes de la naturaleza y de la sociedad, pero que no las limitan simplemente. Se trata de una racionalidad conformada por procesos sociales que desbordan sus actuales estructuras...La puesta en práctica de los principios de la gestión ambiental, se da a través de una serie de procesos políticos, de la conformación de intereses opuestos y la concentración de objetivos comunes de diversos actores sociales que inciden en todas las instancias de los aparatos de Estado...¹³

Creemos que en Tlaxcala tenemos el potencial de ir modificando las estructuras inadecuadas y hacer factible el crecimiento sustentable, sabemos que sería una utopía pensar que este proceso pudiera ser global y generalizado. Es decir, somos conscientes de que las modificaciones serán paulatinas, tal vez factibles primero en comunidades pequeñas y, posteriormente en regiones para finalmente, susceptibles de recrearse en grandes extensiones. Así, empezar por esta región nos daría un primer cimiento importante pues estimamos que hoy, en Tlaxcala las ventajas serían mayores a los costos y los resultados operarían en beneficio de todos.

Notas

¹ Informe sobre el Estado del Medio Ambiente en México, México, Sedue, 1986.

² C. Aracheta, *El Suelo Recurso Estratégico para el Desarrollo Urbano*, México, UAEM, 1984.

³ Nuestro Futuro Común. *México*, Fundación Friedrich Ebert, 1987, p. 18.

⁴ Programa de Ordenación y Regulación de la Zona Conurbada Tlaxcala-Chiautempan-Apetatitlan-Totolac-Panotla, Tlaxcala, Tlaxcala, 1992.

⁵ R. Atria et. al. *Urbanización. Estructura Urbana y Dinámica de Población*, México, El Colegio de México, 1981.

⁶ Se tiene registro que el gobierno de la entidad ha iniciado varios procesos judiciales frente a la toma de terrenos dedicados a explotación agrícola.

⁷ Instituto Nacional de Estadística Geografía e Historia.

⁸ GS Ramos. *Urbanización y Servicios Públicos en México*, México UNAM, 1972.

⁹ INEGI *Datos Básicos del Estado de Tlaxcala* Coordinación Estatal de Tlaxcala, 1995.

¹⁰ Programa de Ordenación, *op. cit.*

¹¹ Ouadri Cf. G. "Economía Sustentabilidad y Política Ambiental", en. *Medio Ambiente. Problemas y Soluciones*, 1994, México, Colmex.

¹² *Ibidem.*

¹³ Left CFE. "Sociología y Ambiente: Formaciones Socioeconómicas, racionalidad ambiental y transformaciones del conocimiento" en *Ciencias Sociales y Formación Ambiental*. (España) Gedisa/UNAM.

Balance y perspectiva de la coyuntura económica actual*

Cristian Leriche Guzmán**

Es posible anticipar que a pesar del supuesto de racionalidad, los mercados pueden, en ocasiones, operar en formas desestabilizantes, que en conjunto son irracionales aún cuando cada participante en el mercado actúe racionalmente.
Leopoldo Solís.***

1995 es el año de la "Gran Depresión" de la moderna economía mexicana, se calcula que el Producto Interno Bruto se contrajo en 6.9%, caída no observada en el país desde hace seis décadas. En este artículo se hace un recuento de lo ocurrido en 1995 en la economía nacional y durante los cinco primeros meses de 1996, señalando los problemas principales y las tendencias que se desprenden de la actual situación económica mexicana.

De crisis y depresiones

México se presentaba como una experiencia exitosa en las estrategias de modernización e integración a la globalidad.

Sin embargo, la experiencia económica de México durante los años 1989-1994 no era tan novedosa como algunos quieren presentarla, e incluso era posible imaginar su desenlace en lo general.¹

La crisis de fines de 1994 explotó con la inmensa salida de capitales internacionales del país y la consecuente devaluación del peso, factores que obligaron al nuevo gobierno a llevar a cabo el programa de ajuste económico del año 1995.²

Algunos analistas señalan la combinación compleja de procesos económicos y políticas públicas como las causas principales de la crisis de fines de 1994 de la economía nacional.³

1) En 1994 la economía mexicana se encontraba en una relación estrecha con los mercados financieros

internacionales que, por ejemplo, permitió a un grupo selecto de empresas mexicanas financiarse en cerca de 11 mil millones de dólares (mmd) entre 1991-1994.

- 2) Esta relación se puede caracterizar como volátil, frágil y de alta dependencia financiera desde la perspectiva de la economía mexicana. La atracción de capitales dependía por el lado internacional de bajas tasas de interés en el mercado estadounidense y por la otra parte de México ofreciendo altas tasas de interés reales garantizadas por un tipo de cambio subvaluado.
- 3) Se estableció una tensión entre el objetivo de mantener el tipo de cambio como "ancla" y el de utilizar la tasa de interés de los títulos de la deuda pública interna para atraer al capital financiero internacional. Esta tensión explotó a fines de diciembre de 1994.
- 4) Asimismo, el fuerte castigo que significaba al mercado interno las altas tasas de interés ofrecidas por el sistema bancario nacional implicaba una gran asimetría en el sostenimiento de mediano plazo en el país, frente a la competencia internacional derivada de la apertura externa comercial.

* Agradezco el apoyo de ayudante a Miguel Angel Vértiz y a la secretaria del área Sra. Angélica Suárez.

** Profesor-Investigador, jefe del área de Estado y Política Económica, Depto. de Economía, UAM-Azcapotzalco

*** *Crisis Económica Financiera 1994-1995*, México, FCE, 1996.

El corazón

del mundo

no deja

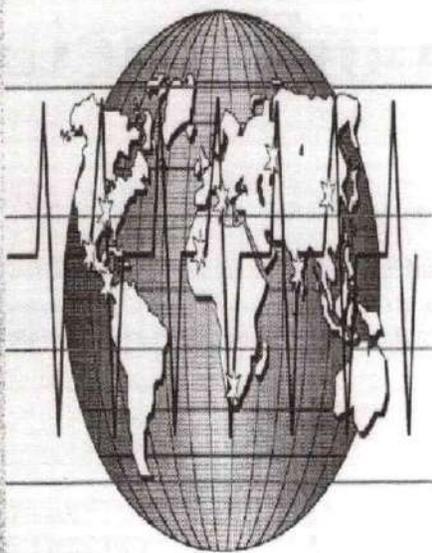
de latir.

Por eso,

diariamente

le tomamos

el...



PULSO

La noticia al alcance de su oído

DE LUNES A VIERNES

Pulso de la mañana: 8:30 hrs.

Pulso de la tarde: 14:30 hrs.

Pulso de la noche: 20:00 hrs.

EN FINES DE SEMANA

Pulso sábado: 14:30 hrs.

Pulso domingo: 14:30 hrs.



Cultura con imaginación

- 5) Al abrir los mercados financieros nacionales a la entrada de capital externo con un tipo de cambio subvaluado y elevadas tasas de interés reales, México se encontró con una gran masa de dinero incapaz de ser utilizado productivamente, lo que infló los precios de los activos financieros siendo la antesala de la quiebra del mercado accionario a principios de 1994.
- 6) El Sistema Bancario Nacional obtenía dólares en el extranjero a tasas de interés reales bajas y confiando en que el tipo de cambio se mantendría subvaluado. A su vez esos recursos eran colocados en el país en pesos a las altas tasas de interés vigentes. Este proceso fue una de las bases de la actual crisis bancaria con una alta cartera vencida y deudores morosos.

En síntesis, la crisis financiera de fines de 1994 mostró que el programa de crecimiento económico de la administración salinista había fracasado. Las finanzas públicas habían perdido la disciplina y se obtuvo un déficit financiero público del 4% del PIB, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos se acercó al 8% del producto, el sistema bancario nacional estaba en bancarrota y requería de una fuerte reestructuración, la confianza se había derrumbado y surgió la crisis de los tesobonos, las empresas productivas medianas y pequeñas tenían un panorama de profunda depresión, y solo un grupo muy selecto de grandes empresas nacionales y extranjeras se pudieron mantener bajo condiciones estables. De la crisis venía la depresión.⁴

1995: el año de la depresión

Después de cuatro meses de titubeos, el gobierno mexicano estableció un duro programa de ajuste.⁵ El primer mandatario aseguraba que no había ninguna razón para dudar de los resultados esperados, ya que se fundaba en la ortodoxia económica. El programa económico además iba a ser exitoso a diferencia de los anteriores, debido a que no se realizarían concesiones y gradualismo de ningún tipo.

Si bien dicho programa no puede decirse que fracasó, sí se puede afirmar que no logró las metas esperadas con la rapidez que se anunciaba. Aún a mediados de año se decía que el último trimestre de 1995 sería el de la recuperación económica. Esto no se cumplió.

Bajo la óptica de la administración zedillista el principal problema surgía de la alta dependencia del país del ahorro externo que durante 1994 significaba el 7.7% del PIB (es decir, el equivalente al déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos), de la imposibilidad de seguir obteniendo este flujo inmenso de capitales externos y de la presión de pagar 29 mil millones de dólares de tesobonos durante 1995.

Así mientras en 1994 se obtuvo un déficit en cuenta corriente de 29.4 mmd, para 1995 éste se redujo a 0.7 mmd.; la contrapartida de este proceso en la economía fue la caída del PIB en 6.9 por ciento. Este descenso implicó la

Cuadro 1
Indicadores económicos

	1995					1996				
	Ene	Mar	Jun	Sep	Dic	Ene	Feb	Mar	Abr	May
Producto interno bruto ¹		-0.8	-10.5	-9.6	-6.9			-1.0		
Inflación ²	3.8	5.9	3.2	2.1	3.2	3.6	2.3	2.2	2.8	1.8
Tipo de cambio ³	5.64	6.76	6.21	6.30	7.65	7.46	7.50	7.55	7.45	7.55
Tasa de Interés ⁴	37.3	69.5	47.3	33.5	48.6	40.6	38.8	41.3	35.2	30.5
Tasa de desempleo abierto	4.5	5.7	6.6	7.3	5.5	6.4	6.3	6.0	5.9	N.D
Producción industrial ⁵	3.1	-5.2	-13.3	-8.8	-3.6	-0.2	4.1	2.8	N.D	N.D
IPyC ⁶	2,126	1,629	2,039	2,532	2,700	3,006	2,984	2,923	3,187	3,205
Millones de dólares										
Exportaciones	5,932	6,788	6,739	6,939	6,718	7,405	7,039	7,336	7,870	N.D
Importaciones	6,240	6,354	6,049	6,077	6,292	6,701	6,622	6,612	7,077	N.D
Balanza comercial	-308	4434	712	863	489	704	417	724	793	N.D
Reservas internacionales	3,483	6,850	10,082	14,699	14,741	15,484	15,780	15,491	15,581	15,955
Activos int. netos					-35	710	1,308	7,741	1,704	1,892

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial y la CEPAL.

ND. Cifras no disponibles.

¹ Variación porcentual respecto al mismo trimestre del año anterior.

² Variación porcentual respecto al mes anterior.

³ Tipo de cambio interbancario a la venta (valor mismo día), promedio del periodo.

⁴ Tasa a 28 días promedio mensual.

⁵ Tasa de crecimiento respecto al mismo mes del año anterior.

⁶ Índice de precios y cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores, promedio mensual, abril y mayo corresponde a fin de periodo.

pérdida en un año de un tercio de todo lo que se creció en el sexenio 1988-1994, cuando el PIB se elevó en 20 por ciento.

Esta recesión ligada a la crisis y al "Programa de Ajuste" se mostró en una fuerte reducción de la demanda interna en 18% junto con un ascenso de 28% de las exportaciones. La profunda depresión nacional de 1995 también se mostró en el desempleo de 2 millones de trabajadores (6.3% de la tasa de desempleo abierto en diciembre de 1995), una inflación del 52% y la caída real en 13% de la tasa salarial de los mínimos. El peso mexicano se devaluó en 59% frente al dólar y las tasas de interés reales de préstamo continuaron siendo elevadas.

Esta situación de fines de 1995 se mostró también en que la crítica posición del sistema bancario nacional había empeorado en términos de su cartera vencida y el índice de morosidad, no obstante el 5.5% del PIB que costó el apoyo a banca y deudores por parte del gobierno.

Si bien durante 1995 la recesión fue mayor en profundidad y tiempo de duración a lo esperado, el programa de ajuste del gobierno se mantuvo con fuerte disciplina fiscal y monetaria. Por el lado fiscal se obtuvo un superávit de 5.5% del PIB, en el saldo primario presupuestal (caída de 3.8% de los ingresos presupuestales y de 4.9 en el gasto presupuestal). Por el lado de la política monetaria la base monetaria cayó en 23%, la captación de la banca múltiple decreció en 14% y el financiamiento al sector privado lo hizo en 17% mostrando con ello las fuertes restricciones en que se desarrolló la economía nacional.⁶

Coyuntura y perspectiva⁷

La depresión de 1995 tuvo un costo global para el país de 70 mmd, monto equivalente al 20 o 25% del PIB. Este impacto sin duda repercutió en las expectativas de los principales actores de la economía nacional y en sus tendencias futuras. Al tener este punto de partida la meta gubernamental de crecimiento del 3% del PIB para 1996, aún lográndose, significaría un pobre desempeño de la actividad productiva frente a los grandes sacrificios realizados por la población.

A fines de 1995 los principales analistas económicos esperaban un retroceso del PIB del primer trimestre de 1996 cercano al 2 o 3%, acompañado de inflación y desempleo. Las noticias en realidad no fueron tan desastrosas, el PIB cayó 1%, la inflación se mantuvo en la tendencia esperada (en el sentido de que de enero a mayo de 1995 fue de 29% contra 13.5% de igual lapso de 1996), pero no se ve cómo se logrará la meta oficial de 20.5% anual y aunque el nivel de desempleo se va reduciendo hay que considerar un mayor rezago en la generación de empleos productivos respecto a la nueva incorporación de jóvenes a la oferta de empleo (véase Cuadro 1).

Esta caída trimestral del PIB estuvo acompañada, por el lado de la demanda agregada, del retroceso de la inversión de 4.1%, el aumento del consumo privado en 1.3% y el ascenso de las exportaciones de 13.4 por ciento. Esto implica un panorama de crecimiento económico que los

representantes del sector privado califican de lento, heterogéneo y con amplias asimetrías, bajo los riesgos de estallidos sociales. Riesgos que pueden ser reales si el aparato productivo no se reanima, no se generan los empleos necesarios y si continúa la crisis bancaria con quiebras empresariales y confiscaciones a clientes morosos.

La crisis bancaria al mes de mayo ya había tenido un costo fiscal de 148 mil millones de pesos (6.3% del PIB) implicando una asimétrica distribución entre el conjunto de la población. Todo parece indicar que este proceso culminará con una amplia desmexicanización de la banca privada a favor de la globalización transnacionalizante y una fuerte pérdida de bienes y de bienestar social para los deudores morosos y quebrados.

Por su parte, el positivo desarrollo del sector exportador no ha sido suficiente hasta el momento para arrastrar al resto de la economía, y el lento aterrizaje económico está implicando un ascenso importante de las importaciones, durante el primer trimestre de 1996 se elevaron 13.8 por ciento. Lo que muestra que aún no ocurre el cambio estructural de la producción nacional dada su fuerte dependencia de los insumos extranjeros.

Asimismo persiste la tensión entre el tipo de cambio que se niega a moverse a la par de la inflación y de las demandas de los exportadores, y el movimiento de las tasas de interés en el país. El tipo de cambio empieza a dar señales de tendencias subvaluatorias junto con elevadas tasas de interés reales lo que significa que un movimiento brusco de estos indicadores claves podría ocasionar el retraso de la recuperación y mayores costos sociales.

El dilema del tipo de cambio se encuentra en que si se sobrevalúa (mayor devaluación) se favorece al sector exportador, pero tiene un costo de mayor inflación, una reducción del mercado interno por caída de los salarios reales y costos mayores de las importaciones. En contra, la subvaluación sirve de apoyo a una menor inflación, y el mercado interno se fortalece, pero las exportaciones pueden ser afectadas. En este caso, las tasas de interés deben ser altas en términos reales para que el peso mexicano sea demandado en el mercado cambiario y el dólar ofrecido. En la situación actual esto significaría que los deudores morosos y las empresas con problemas de pago se verían en mayores dificultades y el sistema bancario estaría afectado de nueva cuenta.

EL tipo de cambio estará reflejando estas presiones y su inestabilidad puede ser mayor ante cualquier acontecimiento extraeconómico (para diciembre de 1996 puede llegar a 8.5 pesos por dólar). Asimismo el servicio anual de la deuda externa que ascenderá a 30 mmd en este y los próximos años puede implicar movimientos bruscos para el tipo de cambio si a la vez se acompaña con sucesos inesperados en la economía y política internacionales.

Las tasas de interés reales se mantendrán elevadas en promedio (alrededor de 10 puntos) tanto por la estructura

segmentada y cuasiduopólica del sistema de banca múltiple nacional. Los bancos extranjeros vienen a compartir las cuasirentas derivadas de la posición oligopólica de la banca nacional y ganar una posición estratégica frente a la apertura económica del país.

Reflexión final

La economía nacional se encuentra bajo fuertes presiones derivadas del inacabado proceso de cambio estructural y de la globalización de los mercados. La asimétrica posición de los agentes económicos frente a la depresión y la posible leve recuperación del crecimiento hacia el segundo semestre de 1996, implicará una profundización en la desigual distribución del ingreso, un desempleo estructural mayor y perspectivas poco alentadoras para la mayoría de los mexicanos.

Notas

¹ Véase la siguiente bibliografía: M. Fry, *Dinero, interés y banca en el desarrollo económico*, México, Felaban Cemla, 1990.

R. I. Mckinnon. *The order of economic liberalization* John Hopkins University Press, Baltimore, 1993.

Titelman y Uthoff, "Afluencias de capitales externos y políticas macroeconómicas", en *Revista de la Cepal*, agosto de 1994, también véase Zinny, A. *Capital flows, monetary instability and financial sector reform in Brazil*, BID, Washington (DC), January 1994. También puede verse la *Revista de la Cepal* de diciembre de 1994.

² El Banco de México indica que la abrupta interrupción de los flujos de capital del exterior hacia México y la consecuente devaluación del peso fueron las causas del programa de ajuste "doloroso pero inevitable", véase Banco de México *Informe Anual* de 1995, México, Banxico, abril de 1996.

³ Véase el artículo de Celso Garrido, "El sistema financiero en México a principio de los noventa: crisis de una reforma contradictoria" en Rodríguez Prada (Ed). *La macroeconomía de los mercados emergentes* Ediciones de la Universidad de Alcalá, Madrid, (España) 1996, también los artículos de C. Leriche en, *El Cotidiano* de 1995.

⁴ Quizá el gran "éxito" del proyecto modernizador de los últimos doce años, es el de haber creado una base para las grandes empresas nacionales exportadoras y un mayor abanico de oportunidades para las empresas transnacionales. La gran tragedia de dicho proyecto, es que alrededor del 70% de la población quedó marginado de esa modernidad.

⁵ Este programa tuvo como ingredientes la ya conocida medicina "amarga, pero necesaria": políticas monetaria y fiscal restrictivas y el apoyo financiero con crédito de 25 mmd., por parte de Estados Unidos y el FMI. Esto significó un aumento de la deuda externa pública consolidada con el Banco de México de 72.4 a 88.4 mmd de diciembre de 1994 a diciembre de 1995. Véase Banxico *Informe Anual* 1996. Se calcula que la deuda externa total (pública y privada) alcanzó los 161 mmd a fines de 1995, un incremento de 11% en un año. La deuda pública externa total pasa de 77 mmd en 1994 a 90 mmd en 1995 SHCP *Informes de la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública* México, 1996. La SHCP calcula para el primer trimestre de 1996 que la deuda externa bruta total supera los 172 mmd.

⁶ Véase *Informe anual* de 1995, de el Banco de México, abril 1996 e *Indicadores Económicos* de Banxico.

⁷ Se utiliza información del Banco de México, Inegi y la publicada en *Excelsior* y *El Financiero*.

La migración de mexicanos a Estados Unidos y la relación bilateral

Remedios Gómez Arnau*

Como puede apreciarse, la problemática inherente al fenómeno de la migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos se está haciendo cada vez más compleja por los diversos aspectos de la misma que se requiere atender. Se trata de un fenómeno que tiene implicaciones sociales, económicas, legales y políticas en las dos sociedades, y que todas ellas requieren ser atendidas por los dos gobiernos, si no se quiere que éstas terminen contaminando el resto de la relación bilateral.

Importancia del tema migratorio

Cuando la autora terminó de escribir el libro *México y la Protección de sus nacionales en Estados Unidos* en 1989, hubo quien le manifestó que la temática del mismo ya no sería relevante debido a que el problema de la migración de mexicanos a Estados Unidos había sido enfrentada y resuelta con la aprobación en ese país de la Ley Simpson-Rodino de 1986. Como se sabe, dicha ley que buscaba enfrentar la problemática de la migración indocumentada a territorio estadounidense aprobó, entre otras cosas, el fortalecimiento de la vigilancia fronteriza, un programa de legalización de todos aquellos extranjeros que hubiesen ingresado a Estados Unidos antes del 1° de enero de 1982, y un programa de contratación de trabajadores agrícolas extranjeros.

A siete años de distancia, lo que se percibe es que el fenómeno de la migración de mexicanos a Estados Unidos no sólo sigue siendo un tema de gran importancia en la relación bilateral entre los dos países, sino que incluso se está colocando en el centro de las discusiones entre ambas sociedades. Aún más, el espectro de las consideraciones sobre este tema se ha ampliado y ya no sólo se

está enfocando desde la perspectiva de la migración indocumentada, sino que también se está contemplando el ámbito de la migración documentada, de manera especial los extranjeros residentes legales en Estados Unidos.

Cambios en el carácter de la discusión

De hecho, analizar el fenómeno migratorio bilateral a fines de la década de 1980 y a principios de la segunda mitad de la década de 1990 implica una serie de cambios importantes que están afectando el carácter de la discusión, así como los actores involucrados en la misma.

Mayor animadversión

En primer lugar, el ambiente dentro del que se está dando la discusión sobre el tema en Estados Unidos es uno de mayor animadversión hacia la migración extranjera que en la década de 1980. Incluso se habla de actitudes abiertamente racistas y antimexicanas de parte de algunos grupos de la sociedad estadounidense. En general, podría hablarse de un ambiente crecientemente restrictivo hacia la inmigración a los Estados Unidos. Dicho ambiente, sin embargo, no es privativo de la sociedad estadounidense, sino un fenómeno que se está observando también en

* Investigadora del CISAN/UNAM "importancia del tema migratorio".

otras de las llamadas democracias industrializadas del mundo: Canadá, Inglaterra, Francia, Alemania, Bélgica, Italia, España y Japón.¹

Mayor migración de América Latina y Asia

En segundo lugar, esta mayor animadversión hacia la migración extranjera en Estados Unidos, parece explicarse por el hecho de que en las últimas dos décadas la migración procedente de América Latina y Asia se ha incrementado en relación con la proveniente tradicionalmente de Europa. Este dato puede observarse fácilmente en las calles de algunas ciudades estadounidenses, especialmente del estado de California, que es además, el estado que recibe a la mayor proporción de inmigrantes extranjeros. Sin embargo, esto no quiere decir que dicho crecimiento de la inmigración latinoamericana y asiática sea un fenómeno que se observe en todos los estados de la Unión Americana, ni la proporción total de inmigrantes que está llegando a los Estados Unidos esté siendo mayor que en ningún momento de la historia estadounidense, como en ocasiones se ha pretendido afirmar. Al respecto, Julian Simon, un experto en cuestiones migratorias de la

Universidad de Maryland en Estados Unidos, señala en un estudio publicado recientemente que la tasa de inmigración a ese país en la década de 1990 es sólo una tercera parte de la tasa de inmigración que se presentó a principios de este siglo en territorio estadounidense, y que el número total de inmigrantes (incluyendo las estimaciones de extranjeros indocumentados en Estados Unidos) es el mismo o menor que el número de entonces, aún cuando la población estadounidense se ha más que duplicado. Además, el autor encuentra que la población de origen extranjero en Estados Unidos representa al 8.5% de la población total estadounidense, cantidad que es significativamente menor que la proporción más alta durante el periodo de 1860 a 1930 y que fue de 13 por ciento.²

Mayor difusión y confusión de datos y cifras

En tercer lugar, esta dimensión cuantitativa del fenómeno migratorio bilateral es actualmente más importante que en la década pasada. Es decir, el manejo de cifras sobre el volumen, las características y el impacto de los extranjeros indocumentados y documentados en los Estados Unidos ha tenido en los últimos años una mayor difusión



en los medios de comunicación que antes y esto necesariamente ha tenido una repercusión en la opinión pública estadounidense. El problema es que si bien resulta difícil obtener cifras incuestionables sobre el volumen y el impacto de los nuevos inmigrantes extranjeros a los Estados Unidos, ya que dicha medición se dificulta principalmente por el componente indocumentado de los mismos, esto no se le señala a la opinión pública de ese país, la que únicamente se queda con la impresión que le dan los datos generalmente alarmistas y negativos que sobre este fenómeno es común que se manejen en la prensa y la televisión estadounidenses.

Podría decirse, entonces, que un punto neurálgico de la discusión en Estados Unidos y en México sobre el tema migratorio es precisamente el relativo a la medición del volumen e impacto del fenómeno, ya que establecer de manera real y científica lo que es y está significando para las sociedades mexicana y estadounidense el fenómeno migratorio, puede llevar a atenuar las percepciones muchas veces distorsionadas que el manejo ligero y fácil de cifras poco sustentables ha promovido. Por ejemplo, es común que se manejen indistintamente las categorías de hispano, de estadounidense de origen mexicano, de mexicano documentado y de mexicano indocumentado. Muchas veces, además, se agregan los datos que se puedan tener de cada una de estas categorías y eso hace aparecer que el número de "mexicanos" en territorio estadounidense es mucho mayor de lo imaginable. Por ejemplo, a partir de los datos extraídos del Censo efectuado en Estados Unidos en 1990, se habla de que existía una población "hispana" de 22.1 millones en 1990, de la que 13.5 millones eran de origen mexicano. A su vez, de esta cantidad se señala que 8 millones son estadounidenses de origen mexicano, y el resto, es decir, 4.5 millones son personas nacidas en México. Ahora bien, dentro de este último universo pueden estar incluidos tanto mexicanos que se encuentran en Estados Unidos de manera documentada, como mexicanos indocumentados.³ Sin embargo, en no pocas ocasiones estas cifras se mezclan y se manejan como de "mexicanos" en los Estados Unidos sin especificar más.

Mayor impacto de las proyecciones estadísticas

Además de la confusión en las categorías de personas que se engloban dentro de lo que en Estados Unidos se considera "mexicano", se tienen también los datos, resultado de proyecciones en el crecimiento de la población y que, a su vez, han generado cierta preocupación en Estados Unidos por el crecimiento de los inmigrantes en ese país. Sin embargo, no se toma en cuenta que la probabilidad de cumplimiento de dichas proyecciones depende en buena medida de que la población objeto del estudio se comporte como lo ha venido haciendo hasta el momento, algo que no puede garantizarse plenamente. Si hay cualquier cambio en los patrones de crecimiento y reproduc-

ción de dicha población, por ejemplo una menor tasa de fertilidad como resultado de la mayor participación de las mujeres en la fuerza laboral estadounidense, los supuestos en los que se basaban las proyecciones necesariamente cambian, y con ello, el resultado final de las cifras esperadas. En este sentido, uno de los datos que parece haber generado una mayor preocupación entre académicos, funcionarios gubernamentales y la opinión pública en general es el que se refiere al crecimiento entre 1970 y 2050 de la población "hispana" y en el que se prevé que dicha población (generalmente compuesta de personas de América Latina) pasar de 9.1 millones en 1970 a 80.7 millones en 2050. De esta manera, y partiendo de una comparación con el resto de la población total estadounidense, se señala que en este lapso, la población hispana pasa de representar el 4.5% de la población estadounidense en 1970 a representar el 21.1 por ciento.⁴

Por supuesto, estos datos tienen un impacto en los cálculos políticos que se hacen en Estados Unidos, en comparación tanto con otras minorías, como son los afro-americanos, como en relación con la población anglosajona de ese país. Surgen entonces planteamientos sobre la conveniencia o no de permitir el crecimiento de la población hispana, de la que más de la mitad es de origen mexicano, y a partir de ello fácilmente se deriva hacia medidas de mayor control de la frontera y mayor restricción migratorio. Precisamente la diferencia entre las medidas que se proponen actualmente y las que se contemplaron con la reforma efectuada en 1986 a la legislación migratoria estadounidense, es que ahora no solamente se busca controlar aún más la entrada de indocumentados, sino también la de la población legal o con documentos, para evitar el crecimiento demográfico de la más reciente oleada de inmigrantes a Estados Unidos y que son en un 40.5% de América Latina y un 20% de Asia.⁵

A pesar de los anteriores números, éstos por sí mismos no indican realmente nada, ya que la capacidad de absorción de extranjeros por parte de un país depende del funcionamiento de su economía, el tamaño total de su población, y la manera cómo los extranjeros se asimilan a ambos. En este sentido resulta sumamente ilustrativa la posición asumida por el Comisionado Warren R. Leiden, quien es uno de los nueve miembros de la *Comisión para la Reforma de la Inmigración* que fue creada con las reformas aprobadas en 1990 a la legislación migratoria estadounidense. Dicha Comisión tiene como encargo presentar recomendaciones al Congreso de los Estados Unidos sobre política migratoria, tanto para los extranjeros documentados como indocumentados, mismas que deberán ser presentadas en su versión final en junio de 1997. Hasta el momento, esta Comisión (CIR por sus siglas en inglés) ha presentado ya dos reportes preliminares, uno sobre migración indocumentada y otro sobre la documentada. Precisamente en este último, de fecha mayo de 1995, el comisionado Warren R. Leiden agrega una "declaración

disidente” en la que textualmente señala que “si bien algunos intereses políticos han propuesto reducciones drásticas en la inmigración legal, han sido incapaces de apoyar sus demandas con alguna evidencia objetiva.” Señala, asimismo, que “virtualmente toda la investigación y análisis recibidos por la Comisión indicaron que (los niveles actuales de inmigración) continúan proporcionando un beneficio positivo neto a Estados Unidos en una variedad de formas” por lo que no encuentra respuesta a la pregunta de por qué el nivel de 700 mil inmigrantes documentados anuales deber reducirse después de los próximos ocho años, como la propia CIR está proponiendo.⁶

Nuevas propuestas de ley migratoria

No obstante lo anterior, el hecho es que existe un creciente apoyo a las políticas migratorias restriccionistas en Estados Unidos, que se ha reflejado en los cambios hechos a la legislación migratoria de ese país en 1990, así como en las propuestas que actualmente están considerándose en el Congreso estadounidense para controlar la migración indocumentada y restringir la documentada. En este sentido, cabe mencionar que en ambas Cámaras del Congreso estadounidense existen proyectos de reforma a la legislación migratoria promovidos por el senador Allan Simpson (S 269), el representante Lamar Smith (HR 1915) y la CIR.

A grandes rasgos, las propuestas de Simpson y Smith respecto de la migración indocumentada son bastante similares, y consisten básicamente en:

- 1) Un mayor control de la frontera a través de un aumento de los agentes de la Patrulla Fronteriza (Simpson propone agregar 3 mil 500 de aquí al año 2000 y Smith propone para el mismo lapso agregar 5 mil); de la construcción de más barreras físicas en la línea fronteriza; del cobro de una cuota de cruce fronterizo (propuesta que sólo hace Simpson); de la continuación del programa de repatriación de mexicanos al interior de la República Mexicana; y de la construcción de más centros de detención migratoria.
- 2) El reforzamiento de las sanciones a empleadores de indocumentados a través de la adición de más agentes investigadores (Simpson propone agregar 900 y Smith 350) y de un sistema de verificación de los trabajadores que solicitan empleo. Simpson, por su parte, propone además establecer programas pilotos para estimar la viabilidad de un sistema de identificación de todos los trabajadores y cancelar la prohibición existente de efectuar búsquedas de indocumentados en los campos de cultivo.
- 3) Una expulsión y/o deportación más expedita de los extranjeros indocumentados y los extranjeros crimi-

nales. Smith propone además agilizar la expulsión de los extranjeros terroristas.

- 4) Una mayor severidad en las sanciones para quienes empleen indocumentados; para quienes ingresen indocumentadamente a los Estados Unidos (esto sólo es propuesto por Smith); para quienes introduzcan ilegalmente a extranjeros; y para quienes produzcan o vendan documentación falsa.
- 5) La negativa de proporcionar servicios médicos y de asistencia social a los extranjeros indocumentados.
- 6) La modificación de las reglas para proporcionar asilo a extranjeros.

Por lo que se refiere a las propuestas de modificación de la legislación migratoria en relación con los extranjeros documentados, éstas se basan principalmente en ajustes a los números de visas que Estados Unidos expide para diferentes categorías de extranjeros, y han sido presentadas por el representante Smith y por la CIR, según se aprecia en el Cuadro 1.

Actualmente las dos Cámaras del Congreso estadounidense se encuentran trabajando en el ajuste a dichas propuestas legislativas, de manera que el Poder Legislativo pueda contar con una sola versión sobre el tema.

Nuevas propuestas para restringir

Los derechos de extranjeros

Además de estas propuestas de modificación a la legislación migratoria estadounidense y que buscan restringir más el acceso de extranjeros a Estados Unidos, existen otras propuestas que están dirigidas a disminuir los derechos de los extranjeros en ese país, sean éstos documentados o principalmente si son indocumentados. Esta corriente en contra de los derechos de los extranjeros tomó impulso a partir de la propuesta de ley 187 que fue aprobada por votación mayoritaria en el estado de California. Como se sabe, dicha ley incluye la prohibición del otorgamiento de servicios médicos y de educación a todos los extranjeros indocumentados, pero además contiene estipulaciones para obligar a los prestadores de dichos servicios financiados con fondos públicos a que denuncien a los extranjeros que les parezcan sospechosos de ser indocumentados.

Hasta el día de hoy, la ley 187 no ha podido aplicarse debido a las decisiones judiciales tomadas que impiden su aplicación. Sin embargo, el proceso judicial no ha terminado y sus impulsores ya están promoviendo modificaciones a las atribuciones de las Cortes Federales en materia de jurisdicción estatal, a fin de evitar que en el futuro otras leyes restrictivas que se voten puedan ser canceladas por dichas cortes. En el Congreso de Estados Unidos también han sido introducidas otras propuestas, como la de negar la ciudadanía a los hijos de extranjeros

Cuadro 1
Expedición de Visas

	<i>Ley actual</i>	<i>Smith</i>	<i>CIR</i>
Visas familiares	480,000	330,000	400,000
Esposas/hijos de ciudadanos	195,000	195,000	195,000
Padres de ciudadanos	60,000	50,000*	60,000
Esposas/hijos de residentes legales	88,000	85,000	140,000
Otras preferencias familiares	138,000	0	0
Visas laborales	140,000	135,000	100,000**
Habilidades extraordinarias	40,000	15,000	—
Profesionales/Alta calificación	40,000	60,000	—
Trabajadores calificados	30,000	45,000	—
Trabajadores no calificados	10,000	0	—
Inmigrantes especiales (eg religiosos)	10,000	5,000	—
Inversionistas	10,000	10,000	—
Visas diversas	55,000	0	0
Visas humanitarias	Sin límite	70,000	—
Refugiados	Límite establecido anualmente	50,000	50,000
Ajustes de asilo	10,000	10,000	—
Otras causas humanitarias	Sin límite	10,000	—
Total	675,000	535,000	550,000
Reducción del rezago***	—	50 mil al año por 5 años	150 mil al año por 8-10 años

Fuente: Traducción de un cuadro presentado por el Profesor George Greyson durante una conferencia sobre este tema en la Biblioteca Benjamín Franklin en la ciudad de México.

* Es posible que esta categoría se reduzca pues la propuesta de ley requiere que la mayoría de los padres estén ya residiendo en Estados Unidos.

** La CIR no recomendó límites para cada subcategoría de las visas laborales.

*** Esta categoría está diseñada para reducir los rezagos existentes en el otorgamiento de visas a esposas e hijos de residentes legales en EU.

indocumentados, que han despertado una gran polémica, y aun cuando parece difícil que puedan prosperar, el hecho es que están ahí como muestra del espíritu crecientemente restrictor de algunos sectores de la sociedad estadounidense.

Posibilidades de respuesta por parte de México

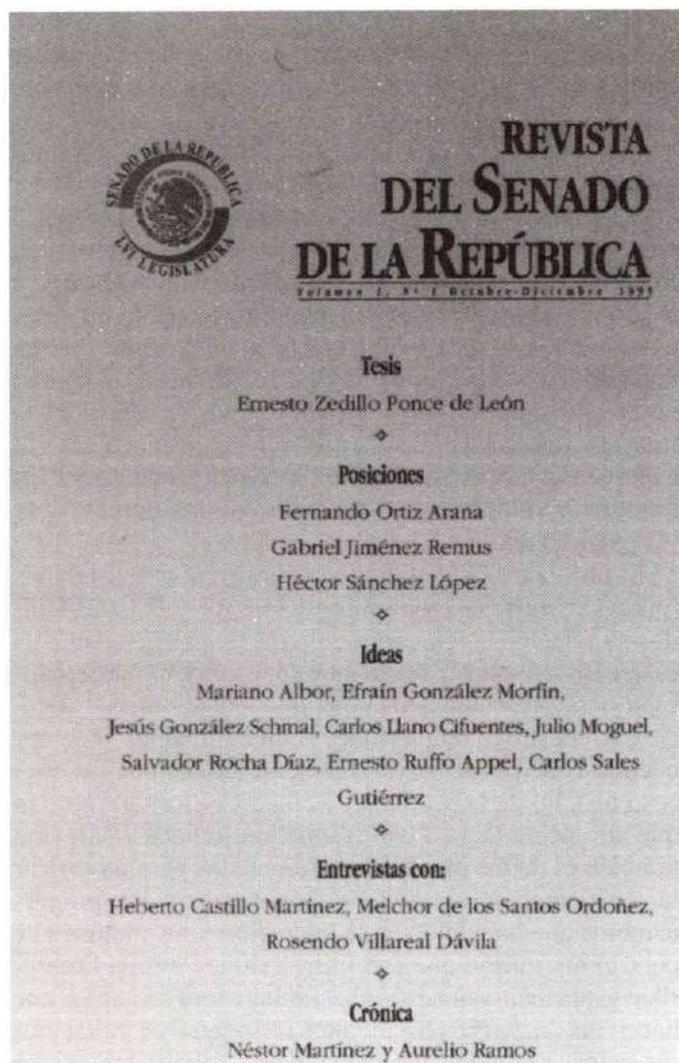
Dado que es una facultad de todo Estado soberano regular

de la manera que le parezca más conveniente la entrada de extranjeros a su territorio, poco es lo que puede hacer otro Estado u otras sociedades para evitar tales cambios. Lo único que legítimamente pueden realizar otros Estados es velar porque los derechos humanos de sus connacionales en el territorio extranjero sean respetados y, en caso, de que esto no sea así, demandar la debida reparación a los daños. Sin embargo, el problema es que si bien los Estados pueden ampararse en las Convenciones y Declaraciones existentes a nivel universal sobre los derechos humanos, para establecer fehacientemente que ha existido una violación de un derecho de un connacional en territorio extranjero, ésta sólo puede fundarse en la transgresión a leyes existentes en el propio territorio extranjero y a convenios suscritos específicamente por los Estados involucrados en relación con los derechos de los extranjeros.

El problema específico que surge en el ámbito de las relaciones entre los gobiernos de México y Estados Unidos en relación con la migración mexicana en aquel país es que los marcos legales en que anteriormente se descansaba para presentar demandas por violaciones de derechos a nuestros compatriotas están cambiando o se encuentran en vías de sufrir alguna modificación. Tal es el caso no sólo de la propia ley 187 en California, sobre la que aún no se llega a una resolución judicial final, sino también el de las propuestas presentadas para modificar la legislación migratoria estadounidense, y los propios cambios que ha habido en la operación y los métodos de control migratorio que está utilizando la Patrulla Fronteriza, y que incluyen desde el levantamiento de bardas que hacen más riesgosos los intentos de ingreso de trabajadores indocumentados, hasta una mayor solicitud de apoyo en las detenciones de indocumentados a policías locales que no conocen los reglamentos de tratamiento de dichos extranjeros y que pueden llevar, a graves violaciones a la integridad física de los indocumentados. Como se recordará, esto ya ocurrió en la primera semana del pasado mes de abril, como resultado del incidente del Condado de Riverside, en donde policías de dicho Condado, a instancias del Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos, detuvieron una camioneta con trabajadores mexicanos indocumentados, golpeando severamente a tres de ellos.

Como puede apreciarse, la problemática inherente al fenómeno de la migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos se está haciendo cada vez más compleja por los diversos aspectos de la misma que se requiere atender. Se trata de un fenómeno que tiene implicaciones sociales, económicas, legales y políticas en las dos sociedades, y que todas ellas requieren ser atendidas por los dos gobiernos, si no se quiere que éstas terminen contaminando el resto de la relación bilateral.

Por lo que se refiere al manejo de datos y cifras sobre el volumen, características e impacto de la migración mexicana a Estados Unidos, ambos gobiernos se encuen-



tran actualmente apoyando la realización de un estudio binacional sobre la *migración bilateral*, que se inició en abril de 1995 y deber concluirse en abril de 1997. El propósito principal del mismo es precisamente ubicar en su exacta dimensión esta información, de manera que se llegue al manejo de un marco conceptual y de una base estadística comunes, que puedan ser aceptados por las sociedades mexicana y estadounidense, a partir del respaldo científico que le proporcionen a ambos las comunidades académicas y de expertos de los dos países. Los datos y cifras que finalmente surjan del *estudio binacional* pueden ayudar a deslegitimar las declaraciones alarmistas sobre la inmigración de extranjeros a Estados Unidos, mismas en las que se apoyan las políticas migratorias restrictivas. Sin embargo, el ambiente de animadversión a los migrantes mexicanos, especialmente en algunas partes de Estados Unidos, puede estar adquiriendo una dinámica propia, que más que responder a datos y cifras sobre la migración, parece apoyarse en prejuicios e imágenes distorsionadas de lo que lo mexicano significa para algunos grupos de la sociedad estadounidense. Frente a estos desarrollos es importante que ambos gobiernos

diseñen una estrategia dirigida a intentar cambiar las imágenes y percepciones negativas que existen respecto del otro en cada una de las dos sociedades. Indudablemente ésta es una tarea difícil de enfrentar, pero requiere que sea reconocida como de primera importancia, ya que mientras persistan en ambas sociedades estereotipos negativos de la otra, ello no sólo va a impactar el fenómeno de la migración, sino también otros aspectos de la relación bilateral.

Finalmente, para enfrentar los problemas que se están derivando o se pueden derivar de las modificaciones a los marcos legales y jurídicos aplicables a la migración de trabajadores mexicanos en Estados Unidos, una opción que tiene México es buscar la consolidación de marcos jurídicos multilaterales que rijan este fenómeno migratorio, así como promover la aceptación bilateral y multilateral de valores y principios que respondan mejor a la realidad subyacente al fenómeno migratorio internacional. Es decir, frente al hecho de que existe una demanda real de trabajadores mexicanos por parte de empleadores estadounidenses, pero al mismo tiempo existen barreras legales para que dichos trabajadores puedan ingresar debidamente al mercado laboral estadounidense, se requiere trasladar el manejo del fenómeno fuera de las constricciones que implican los marcos legales y apelar mejor a principios y valores nuevos. Uno de estos principios podría ser el derecho de las personas a buscar empleo en el mercado laboral que mejor le convenga, pertenezca éste a su estado de origen o no y el derecho a emplearse en el mercado laboral donde lo estén demandando, sea que se trate del mercado nacional o de otro del contexto internacional. Muchos de los problemas de la actualidad están reflejando evoluciones nuevas en los contextos nacionales e internacionales de los países. Precisamente como resultado de ello, también se requiere que se iden soluciones nuevas y principios y valores nuevos que den paso a opciones de solución diferentes que es necesario encontrar.

Notas

¹ Para un análisis comparativo completo sobre las políticas migratorias restrictivas en estos países, consúltese: Wayne A. Cornelius, Philip L. Martin and James F. Hollifield (Eds). *Controlling Immigration. A Global Perspective*; Stanford, California: Stanford University Press, 1994, p. 442.

² Para mayor detalle consúltese Julian Simon. *Immigration. The Demographic and Economic Facts*; Washington, (DC) Cato Institute and National Immigration Forum, 1995.

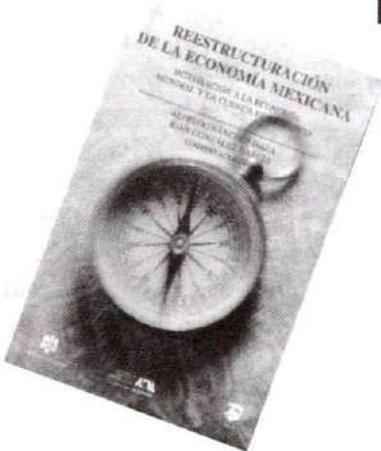
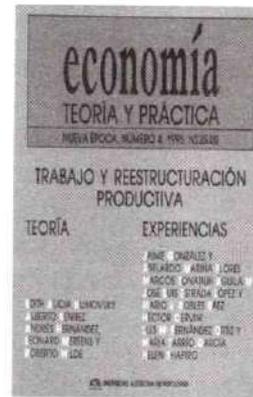
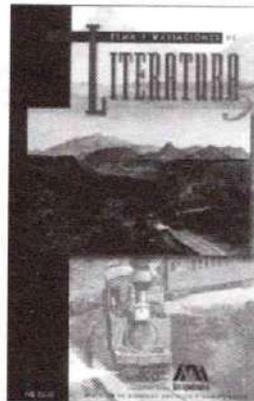
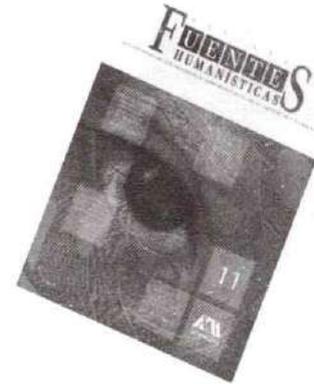
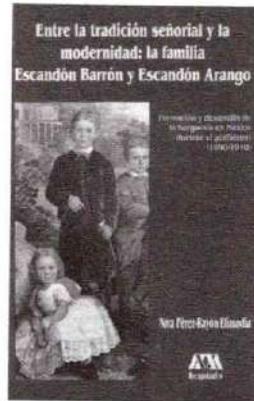
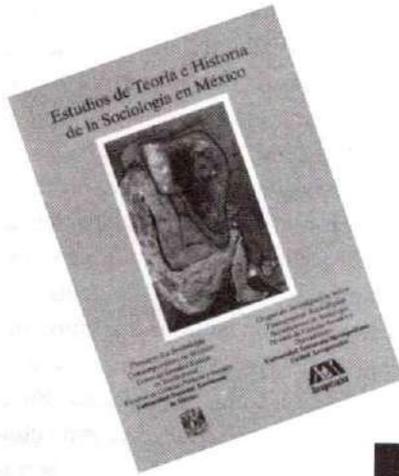
³ Para mayores detalles véase *The Hispanics Today*. Washington, (US) Bureau of the Census, 1994.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Idem.*

⁶ Véase *1995 Report to Congress*. Washington, (DC): US Commission on Immigration Reform, 1995.

Publicaciones de la UAM-Azcapotzalco DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES



Para adquirirlas puede dirigirse a las librerías de la
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Informes: UAM-Azcapotzalco, DCSyH

Coordinación de Difusión Cultural

Tel. 724-4309

Moreno, Pedro (coord.) *La seguridad social y los trabajadores*. México, Congreso del Trabajo/Fundación Friedrich Ebert, 1995.

En los últimos años se ha intensificado la discusión sobre la necesidad de cambios profundos en los sistemas de seguridad social en el mundo. Los problemas generados por su evolución y la crisis por la que atraviezan, asociada estrechamente a la crisis del "Estado de Bienestar" y la aplicación de políticas neoliberales, llevan a los diversos sectores de la sociedad involucrados en ella a señalar preocupaciones y proponer alternativas en los procesos de reforma y reestructuración de estos sistemas. En México, este proceso está en marcha; ante ello, organizaciones de trabajadores se han visto en la necesidad de evaluar y analizar el estado actual de la seguridad social así como de elaborar opciones alternas que incidan en las transformaciones que se pretenden realizar. Es en este contexto donde se ubica la temática del libro que aquí comentamos.

El trabajo está conformado por seis textos de investigadores universitarios y es resultado de las reflexiones hechas en un taller de análisis llamado "elaboración de propuestas sindicales de mejoría y transformaciones de los sistemas de salud y seguridad social en México". Los temas e inquietudes centrales que se desarrollan en los diversos apartados son, por una parte, la reforma del sistema de seguridad social en México y las repercusiones de ésta en los y las trabajadoras; por la otra, la elaboración de propuestas viables que a partir de la investigación académica y de las experiencias y necesidades de las propias organizaciones de trabajadores contribuyan a reestructurar ese

sistema más allá de los modelos privatizadores. Un aspecto que también es común en estos trabajos es el señalamiento sobre la urgencia de realizar esos cambios de manera profunda, pues se indica que de lo contrario aumentarán los desequilibrios y se agudizará su crisis.

Con el fin de ubicar lo que está pasando con la seguridad social en el país, se expone en el primer apartado del libro una breve revisión sobre las características, la situación actual y evolución que ha experimentado la seguridad social en América Latina. Posteriormente, en un texto corto, se proporcionan algunos elementos que ayudan a acercarse a la cuestión de la seguridad social; se explica de forma limitada algunos conceptos y elementos básicos sobre pensiones y seguros públicos y privados; particularmente se comentan ciertos rasgos del IMSS. Más adelante, en otros dos apartados del libro se abordan temas sobre servicios de salud y fenómenos sociodemográficos vinculados con las reformas a la seguridad social. En uno se explican los rasgos y tendencias sociodemográficas y epidemiológicas de la población mexicana, los fenómenos que en estos ámbitos han generado las políticas neoliberales y los posibles impactos de todo ello en la seguridad de social; se subraya que estas nuevas situaciones llevan a la redefinición de prioridades y el replanteamiento integral de su funcionamiento. En el otro apartado se muestran las consecuencias y problemas que aquellos cambios están provocando en las condiciones laborales y de salud de las mujeres; se anota que actualmente éstos han tenido repercusiones regresivas en los logros alcanzados por las trabajadoras por lo que es preciso impulsar opciones y mecanismos que garanticen sus derechos en el mundo laboral y en el acceso a los beneficios sociales. Fi-

nalmente, en los dos textos restantes se exponen elementos para una propuesta alternativa de reforma a la seguridad social en México, uno desde la perspectiva global y otro desde las experiencias y necesidades particulares de los trabajadores. El primero presenta, después de analizar el contexto en el que se está realizando la reforma, una serie de características que ella deberá contemplar, entre otras: asegurar la cobertura total a la población con un paquete básico; gestión de políticas que mejoren la productividad y la calidad de todo el sistema; combinar mecanismos estatales y de mercado para hacer viable y factible su funcionamiento; efectividad y consenso suficiente en las transformaciones. En el último texto se abordan de forma concreta problemas que aquejan a ciertos grupos de trabajadores, de la salud, del transporte, de la industria química, del Metro y de jubilados (insuficiente prevención en la higiene y seguridad laboral y carencia de alternativas ocupacionales y recreativas para los jubilados), y se plantean alternativas de solución con base en las propuestas de los mismos sindicatos y trabajadores, que deberán poner en prácticas las instituciones de seguridad social responsables.

Pensamos que los ejercicios analíticos y propositivos como los que contiene el libro aquí comentado deben ser más frecuentes, rigurosos y sistemáticos, pues aportan perspectivas más cercanas a las preocupaciones y requerimientos de los trabajadores, las cuales enriquecen los debates sobre el futuro de la seguridad social en México.

Cuauhtémoc Ochoa Tinoco

Laurell, Asa Cristina. *La reforma de los sistemas de salud y de seguridad social. Concepciones y propuestas de los distintos actores sociales*. México, Fundación Friedrich Ebert, 1995, (documentos de trabajo, num. 47).

Reflexionar en torno a la reforma de los sistemas de salud y seguridad social en México nos lleva a reconocer que ésta se inserta en un proceso que ha tocado vivir a gran parte de los países de América Latina en su afán de adecuar la política social a los lineamientos del esquema económico neoliberal. En nuestro caso el tema ha suscitado gran polémica, propiciando que diversos actores económicos, políticos y sociales viertan sus propuestas, las cuales se han caracterizado entre quienes abogan por su privatización y quienes exigen que los principios de la seguridad social en vez de modificarlos sean fortalecidos.

Ubicar cada una de estas propuestas y analizar las cuestiones centrales que han sido motivo de debate con el fin de poner en claro las diferencias que respecto a las reformas de salud y seguridad social se han dado en México, son aspectos que aborda la investigadora, Asa Cristina Laurell en su obra *La reforma de los sistemas de salud y de seguridad social. Concepciones y propuestas de los distintos actores sociales*.

Para esta autora, el proceso de reforma se pone en marcha cuando el presidente Ernesto Zedillo encarga a los directivos del IMSS, a finales de enero de 1995, un diagnóstico de esa institución y al anunciar en abril de ese mismo año la llamada "*Reforma a la salud*", sus propósitos son lograr la reorganización del Sistema Nacional de Salud y la descentralización de los servicios, buscando con ello reforzar el principio de equidad con los que menos tienen.

De manera simultánea que el Gobierno Federal prepara el diagnóstico del IMSS, que vendría a sentar las bases para el impulso de las actuales reformas, diversos actores sociales, entre ellos, grupos de consultores y organismos empresariales como el CCE y la Coparmex, por una parte, hacen lo propio.

De los resultados que este primer conjunto de actores presenta podemos destacar los siguientes coinciden en señalar en que las instituciones de salud y seguridad social en México tienen graves problemas de financiamiento, lo que se ve reflejado en el deterioro de las instituciones, la calidad de los servicios, la escasa cobertura, la inequidad en el

acceso a los mismos, el burocratismo, entre otras cosas.

Consideran como causas de esta crisis: las transiciones demográficas y epidemiológicas y el contexto de economía abierta que inhibe el incremento de cuotas por la pérdida de competitividad que traería consigo. Incluso afirman que el monto de estas cuotas explica la depresión salarial y la escasa generación de empleos que actualmente se vive.

Después de refutar cada una estas causas, Asa Cristina Laurell cuestiona las posibilidades del modelo económico neoliberal de garantizar un mínimo de bienestar a la mayoría de la población pobre, esto debido a la desigual distribución de la riqueza que este modelo económico tiende agravar por el impacto que tiene sobre el salario y el empleo.

Una vez analizado el estado en que se encuentran las instituciones de salud y seguridad social, este primer grupo de actores propone como alternativa su inmediata reforma. Pretenden primeramente reorganizar el sistema por funciones y no por grupos poblacionales; se busca una vinculación más estrecha entre el monto cotizado y los servicios-beneficios recibidos, abandonando de este modo el principio de solidaridad que la caracterizaba; individualización de obligaciones y derechos; promoción de la opción privada dentro del seguro obligatorio; autonomía administrativa de las unidades de servicio; cambio de contenido y orientación en el papel del Estado y en los subsidios.

La justificación de esta propuesta: ampliar la cobertura que le permita llegar a la universalidad; lograr un esquema de financiamiento sustentable que permita el ahorro interno y la creación de empleos; mayor equidad y mejor calidad en servicios; menor burocratismo, etcétera.

Una consideración muy importante que hace la autora va en el sentido del manejo de principios como no privatización, universalidad, equidad y solidaridad, que no es más que un lenguaje cuyo fin es aligerar el conflicto político que ha suscitado su propuesta de reforma. En cuanto a la privatización señala la importancia de no restringir su significado a la venta de activos públicos al sector privado. En el caso de las instituciones de salud y seguridad social se plantea el cambio a una nueva lógica global que posibilite la acumulación de capital. Se estaría pensando en una privatización que incluye la administración privada de fondos, la subrogación de gastos médicos y auxiliares, la opción de aseguramiento privado con reversión de cuotas, etcétera.

Después de analizar detalladamente cada uno de estos principios que la reforma plantea

cumplir se llega a la conclusión de que las posibilidades reales de lograrlo son pocas. Por el contrario, lo que queda en evidencia es el profundo interés de reestructurar a fondo el bienestar social, dando prioridad a los grandes capitales privados, aunque ello implique el desmantelamiento de las instituciones públicas.

Contrariamente a estas propuestas, tenemos al conjunto de actores encabezados por trabajadores del IMSS, pensionados, usuarios e integrantes del PRD que se pronuncian por la permanencia y el fortalecimiento de las instituciones públicas, buscando profundizar su carácter integral, solidario, redistributivo y universal.

El diagnóstico que hacen acerca de la crisis financiera por la que atraviesan las instituciones de salud y seguridad social se debe fundamentalmente al modelo económico y sus consecuencias en el deterioro salarial; el estancamiento de los cotizantes por la baja creación de empleo formal; la disminución de la aportación estatal, producto de la disminución del gasto social.

Rechazan la propuesta de convertir el sistema de fondos colectivos y solidarios de jubilación en cuentas individuales bajo la administración privada. Alertan sobre el abandono del derecho a la protección de la salud y que los únicos beneficiados resultarían los grandes grupos financieros. En su lugar se exige del gobierno protección para estas instituciones y que no se recurra a la reforma como pretexto para rescatarlas de la crisis en que se encuentran.

Reconocen como solución más viable la recuperación salarial y del empleo. Proponen incorporar la cuota del SAR al seguro de IVCM de tal manera que permita pagar las pensiones y acumular reservas para financiar otros proyectos productivos, reconstituir la aportación estatal, transferir el actual subsidio fiscal con que cuenta el sector privado a las instituciones públicas, etcétera.

La autora concluye que independientemente de la viabilidad de cada una de las propuestas lo que habría que reconocer es que ambas corresponden a dos proyectos diferentes con valores muy particulares, por no decir, irreconciliables.

Para todos aquellos interesados en conocer en qué términos se ha dado el debate sobre las reformas a los sistemas de salud y de seguridad social, el contenido de la presente investigación le dará los elementos suficientes para su comprensión.

Ramos Álvarez, Oscar Gabriel.
Trabajo y seguridad social. México,
Editorial Trillas, 1991. 184 pp.

En los tiempos actuales en que la seguridad social está cambiando en el concepto y en la norma jurídica, es conveniente conocer los contenidos mínimos en materia de seguridad social y sobre todo a los que se refieren al trabajo.

Oscar Ramos vincula el fenómeno de la seguridad social con el trabajo, en el marco de las prestaciones que se le otorga a los trabajadores, considerando que un sólo salario que percibe el trabajador no es suficiente para él y muchos menos si se quiere formar una familia. Las prestaciones son el beneficio para elevar el nivel de vida del individuo y de la familia.

El autor para abordar este tema, lo divide en el trabajo y la seguridad social. Con respecto al trabajo, analiza sus componentes más importantes: la jornada, el despido la antigüedad y el contrato colectivo.

Dentro del contrato colectivo se establece cuáles serán las condiciones en las que se realizarán las relaciones laborales. Una de ellas es la jornada, la que se define, como las horas diarias del trabajo (jurídicamente) obligatorio; en la Ley Federal del Trabajo está establecida la celebración de la revisión del contrato-ley donde se llega al acuerdo de cuáles serán las características del trabajador y del trabajo. Se determina la duración (en horas) de la jornada dependiendo de las horas que se realice; existen tres turnos; diurno, nocturno y mixto. El diurno es de 8 horas diarias, el nocturno de 6 horas y el mixto de 7 horas. Otro aspecto que el autor analiza es el despido, que de acuerdo al contrato colectivo, si es injustificado se actuará con base en las responsabilidades que marque la ley, éstas son dos:

En el caso de cumplimiento, la responsabilidad consiste en la obligación de reinstalar y pagar los salarios vencidos de la fecha de despido. En el caso de indemnización, la responsabilidad consiste en tres meses de salarios y el pago de salarios vencidos.

Con respecto a la prima por antigüedad, de acuerdo al contrato colectivo: se menciona que se efectuará el pago al servicio prestado a un mismo patrón, este

pago se dará después de los 18 años de trabajo con un mismo patrón, el importe es de 12 días por cada año de trabajo. En otros casos en los que se efectúa el pago es por muerte al trabajador, la terminación por insumisión al laudo, incapacidad física y mental.

En relación a los contratos colectivos, el autor los clasifica en dos por la forma en que incide en el trabajo, estos son: súbitos y diferidos. El súbito es el pago inmediato es la inyección respectiva de circulante y afectación de los niveles de oferta y de las demandas actuales. Los diferidos son los que se producen en otra etapa, pero que contienen factores económicos latentes y que deben preverse en forma actual, como el fondo del paso de la jubilación, el fondo para nuevas primas por pagos de antigüedad.

Se ha logrado el reconocimiento del contrato colectivo gracias a la movilización de los obreros en sus diversas acciones, lo cual los ha convertido en fuerza política inconstable, estableciéndose jurídicamente en la Constitución de 1917 el reconocimiento de sus derechos fundamentales, como: la asociación profesional, de contratación y el derecho a la huelga.

Los obreros participan en un marco jurídico en las negociaciones colectivas junto con los representantes patronales y del Estado. El papel que juega el Estado es a través de la representación en la Junta de Conciliación y Arbitraje.

El Estado ha coordinado desde su formación las principales actividades económicas, productivas, comerciales y de servicios, en lo nacional y en su proyección internacional, con el influjo que se ejerce en los trabajadores, y se ha anticipado en las revisiones de los contratos colectivos dándoles impulso a las representaciones sociales.

El papel de la seguridad social se materializa en las prestaciones. La seguridad social la define el autor como un fenómeno social o como teoría; es un sistema de protección y de mejoramiento contra las contingencias que afectan las contradicciones de la vida humana, en la cual la colectividad acepta las responsabilidades públicas.

Jurídicamente se menciona que es un atributo de garantía en torno a las con-

tingencias de la vida humana, la cual se regula con intervención del Estado, de otras entidades sociales, de los grupos y de los particulares para proteger y mejorar la calidad de vida de los trabajadores, siempre con vista al bien común.

El caso particular que el autor toma en consideración para analizar el aspecto de la seguridad social dentro de la cuestión laboral, es el deporte, en donde considera que es la más atrasada en materia de prestaciones.

El autor propone que se deben tomar en cuenta las decisiones y los problemas que se relacionan con: la selección de los sujetos destinatarios, con el contenido de su acción social, con su financiamiento y con su administración. Que podría caracterizar, sería el método para determinar las prestaciones, es decir, las necesidades del salario y otras medidas que beneficiarían a los trabajadores del deporte.

Esto haría que la ley aparezca en un régimen especial para la seguridad social en el caso del deporte o la incorporación automática al régimen general para los trabajadores de la colectividad respectiva, o que se incluya en el régimen general a toda la población que se pudiese englobar en sectores de la misma y que aún no estén incluidos.

Es importante conocer a grandes rasgos el papel que juega la seguridad social en materia de las prestaciones que se otorgan a los trabajadores, ya que en la actualidad se van dando modificaciones en las cuestiones jurídicas sobre la seguridad social. Una de ellas es la reforma a la ley del IMSS; y con esto, el aumento del desempleo, frente a lo cual se tendría que ampliar la seguridad social, no sólo, con la vinculación a las personas que tengan un ingreso a través de su desempeño laboral sino también para amortiguar los efectos ocasionados por el desempleo.

Es por ello que el libro Trabajo y Seguridad Social puede ser un material útil para el conocimiento de los aspectos de seguridad social en relación a las prestaciones que jurídicamente tienen derecho a recibir las personas que realicen cualquier tipo de actividad laboral.

Orientación bibliográfica

Seguridad Social

- Aguilar Gutiérrez, R. y Durán Valverde, F. *La reforma del sistema nacional de pensiones en Costa Rica*, trabajo presentado en reunión internacional de expertos en seguridad social, CEDESS AC, México, abril, 1995.
- Ahamd, Ehtisham. "Social security an the poor, choices fon developing countries". En *The World Bank Research Observer*, vol. 6 núm. 1, enero de 1991.
- Amezcuca, Norahenid. *Nueva Ley del Seguro Social comentada*, México, SICCO, 1996.
- Arellano, José Pablo. "La seguridad social en Chile en los años 90's". En, *Colección de Estudios CIEPLAN*, núm. 27, México diciembre de 1989.
- Arrau, Patricio. "La reforma previsional chilena y su financiamiento durante la transición". En, *Colección de Estudios CIEPLAN*, núm. 32, México, junio de 1991.
- Atkinson, A B. *The experience with social safety nets. Welfare state programme*, ESRC, STICERD, núm. WSP/80, 1992.
- . *The social safety net*. ESRC, STICERD, núm. WSP/66, 1991.
- Baeza, Sergio, Manrubens, Rodrigo. *Sistema privado de pensiones en Chile*. Compilación, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 1988.
- . *Análisis del Sistema Privado de Pensiones en Chile, los Fondos de Pensiones a Diez Años de Operación*. Congreso Iberoamericano, 17-19 abril de 1991.
- Banco Interamericano de Desarrollo. *Progreso económico y social en América Latina, Informe 1991. Tema especial: Seguridad Social*, BID, 1991.
- Banco Mundial. *Informe sobre Desarrollo Mundial 1993, Invertir en Salud*. Washington, (D C) 1994.
- . *Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento económico*, Washington, (D C), 1994.
- Bodie, Zvi. "Pensions as Retirement Insurance". *Journal of Economic Literature*, vol. 28, marzo de 1990.
- Borzutzky, Silvia. "Social security and health policies in Latin America". En, *Latin American Research Review*, vol. 28 núm. 2, 1993.
- Bustamente Jeraldo, Julio. *Funcionamiento del nuevo sistema de pensiones*, ICARE, Santiago, (Chile), 1988.
- Carrasco Brihuega, Gabriel. *Las pensiones de vejez del IMSS: problemática y alternativas de solución*. Tesis de maestría CIDE, 1995.
- Centro de Estudios Públicos. *Quince años después. Una mirada al sistema privado de pensiones*, Santiago (Chile), 1995.
- Clark Robert, McDermed Ann. *The choice of pension plans in changing regulatory enviroment*. The AEI Press, Washington (D C) 1990.
- Conte-Grand, Alfredo. *La Seguridad Social y los procesos de integración*, OIT, Asunción Paraguay, 1995.
- Conte-Grand. *Reparto o capitalización. Gestión pública o privada, aporte para las discusiones en materia de seguridad social*, OIT, Equipo Técnico Multidisciplinario de Santiago. Santiago (Chile), septiembre de 1995.
- Conferencia Interamericana de Seguridad Social. *La Seguridad Social en Chile*, Serie de Monografías núm. 1. 1993.
- . *La Seguridad Social en Costa Rica*, Serie de Monografías núm. 2, 1993.
- . *La Seguridad Social en Ecuador*, Serie de Monografías núm. 3, 1993.
- . *La Seguridad Social en México*, Serie de Monografías núm. 4, 1993.
- . *La Seguridad Social en Uruguay*, Serie de Monografías núm. 5, 1993.

- Córdoba Macías, Ricardo. *Tendencias Internacionales a los sistemas de pensiones: el caso de América Latina*, trabajo presentado en la Reunión Internacional de Expertos en Seguridad Social, CEDESS, A.C., México, abril 1995.
- Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social. *Doce años de modernización de la seguridad social en Chile*. Santiago, Chile, CIEDESS, 1992.
- . *Estrategias para el Desarrollo de un Modelo Integrado de Seguridad Social*, CIEDESS, Sociemer International Bank Limited 1993.
- De Buen, Néstor. *Seguridad Social*. México, Porrúa, 1995.
- Elter, Doris. *La Seguridad Social en Chile: Realidad y Desafío*. Red Interinstitucional Mujer y Trabajo, Revista Seminario de Reflexión, Santiago, (Chile), 1994.
- Escobar Toledo, Saúl y Ulloa Padilla, Odilia. "Nuevo sistema de pensiones en México: la ley de la incertidumbre". *Revista Coyuntura*, núm. 71, mayo 1996.
- Fischer Bernhard, Reisen, Helmut. *Pension fund investment from ageing to emerging markets*. OECD Development Center Policy Brief, núm. 9, 1994.
- Flores Hernández, Benjamín. "Marco Legal historia de la Ley del Seguro Social". En IMSS, *Instituto Mexicano del Seguro Social 1943-1983, 40 años de historia*, México, Dirección General, 1983.
- Gillion Colín, Bonilla Alejandro. "La privatización de un régimen nacional de pensiones: el caso Chileno". OIT, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. III, núm. 2, 1992.
- Huerta Maldonado, Miguel. *La Ley del Seguro Social y sus reformas. Edición conmemorativa del Cincuentenario del Instituto Mexicano del Seguro Social, 1943-1994*, Tomo II, México, IMSS, 1994.
- Instituto Mexicano del Seguro Social. *Adecuaciones a la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social. Diagnóstico y Propuesta*, México, mayo, 1993.
- . *Diagnóstico*, México, marzo, 1995.
- . *El IMSS en el Tratado de Libre Comercio*, México, abril, 1991.
- . *Aportaciones al debate, la seguridad social ante el futuro*, México, 1996.
- IMSS, FCE, ISSSTE, *La Seguridad Social y el Estado Moderno*, México, FCE, 1992.
- Iyer N., Subramaniam. "La reforma de los regímenes de pensiones en los países en desarrollo". OIT, *Revista Internacional del Trabajo* vol. 112, núm. 3, 1993.
- Laurell, Asa Cristina "Avanzar hacia el pasado" en *Estado y políticas sociales en el neoliberalismo*, México, Fundación Friedrich Ebert, 1992.
- , (coord.). *La política social en la crisis: alternativas para el sector salud*, México, Fundación Friedrich Ebert, 1990.
- . *La reforma de los sistemas de salud y de seguridad social. Concepciones y propuestas de los distintos actores sociales*. México, Fundación Friedrich Ebert, 1995.
- . *No hay pierde: todos pierden. Lo que usted necesita saber sobre la nueva ley del Seguro Social*. En *Coyuntura*, México, 1996.
- . *Políticas Alternativas de Seguridad Social y Salud ¿Contrato Privado o Derecho Social?*, ponencia presentada en el Seminario "Políticas Públicas Alternativas en México", organizado por el IIS-UNAM, México, 1995.
- Lee Deaton Richard. *The political economy of pensions*, University of British Columbia Press, 1989.
- Lo Vuolo, Rubén. *Reformas previsionales en América Latina: una visión crítica en base al caso argentino*. Ponencia presentada en el "Seminario Internacional sobre Seguridad Social en el Siglo XXI", México, 1996.
- Macías, Eduardo, Moreno Javier y Milanés Salvador. *El sistema de pensiones en México dentro del contexto internacional*, Coparmex, THEMIS, Instituto de Proposiciones Estratégicas. 1993.
- Macías, Enrique. *La reforma de la seguridad social en México*, Instituto de Proposiciones Estratégicas A C México, 1995.
- Macías, Osvaldo, Tarziján, Jorge. *Origen y magnitud de la evasión en el sistema de pensiones chileno derivado de la capitalización individual*, CEPAL. Serie Política Fiscal, núm. 53, 1994.
- Marquéz, Rosa, Escobar Saúl, López, Carlos y Ulloa Odilia (Comp.). *La seguridad social mexicana: En la rura de la privatización*, Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1996.
- Mesa-Lago, Carmelo. *Ascent to Bankruptcy. Financing Social Security in Latin America*, University of Pittsburgh Press, 1989.
- . *Financiamiento de la Atención a la Salud en América Latina y el Caribe, con Focalización en el Seguro Social*. Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial. Serie de Estudios de Seminarios del IDE, núm. 42, 1989.
- , (comp.). *La Crisis de la Seguridad Social y la atención a la Salud. Experiencias y Lecciones Latinoamericanas*, México, FCE, 1986.
- . *La reforma de la Seguridad Social y las pensiones en América Latina. Importancia y evaluación de las alternativas de privatización*, INCAE-PROGRESEC, Quito, (Ecuador) 1993.
- . *Portfolio Performance of Selected Social Security Institutes in Latin America*, World Bank Discussion Papers núm. 139, 1991.
- Mesa-Lago. *Desarrollo de la seguridad social en América Latina*, CEPAL, Estudios e informes, núm. 43, Santiago de Chile 1985.
- . *Social security and prospects for equity in Latin America*, World Bank Discussion Papers, núm. 140, 1991.
- . *Social Security in Latin America. Pressure Groups, Stratification and Inequality*, University of Pittsburgh Press, 1978.
- Mila Belistri, Ofelia. *Análisis del sistema uruguayo de pensiones*, Ponencia presentada en el "Seminario Internacional sobre Seguridad Social en el Siglo XXI", México, 1996.
- Mitchell, Olivia. *Public pension governance and performance, lessons for developing countries*, World Bank Working Papers WPS 1199, 1993.
- . *Trends in retirement systems and lessons for reform*, World Bank Working Papers WPS 1118, 1993.
- Modigliani, Franco. *The accumulation of individual and national wealth and the role of social security. The debate over stabilization policy*, Faffaele Mattioli Foundation, 1986.
- Moreno, Pedro. "Factibilidad y viabilidad financiera y administrativa de la Seguridad Social en México", en Laurell, Asa Cristina, (coord.) *La política social en la crisis: una alternativa para el sector salud*, Fundación Friedrich Ebert, México, 1990.
- , (coord.). *La seguridad social y los trabajadores*, México, Fundación Friedrich Ebert y el Congreso del Trabajo, 1995.

OIT. *El costo de la Seguridad Social*. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1984-1986.

Piñeira, José. *El cascabel al gato. La batalla por la reforma previsional*, Zig-zag, Santiago, de Chile, 1991.

PREALC. *El desafío de la seguridad social: el caso chileno*, Organización Internacional del Trabajo, OIT, Documentos de trabajo núm. 340, 1990.

Ramírez, Apolonia. *Conceptos de Previsión y Seguridad Social*, Cartilla num. 1, Colección "Conocer es poder", Serie AFP-Nuevos Sistemas Previsionales en Chile, ISSN0716-9744, Segunda Edición, Programa de Economía del Trabajo, Santiago, de Chile, 1994.

———. *Modelo Económico Neoliberal y Nuevo Sistema Previsional*, Cartilla núm. 2, SISSN 0716-9744, Santiago de Chile, 1993.

Ruiz Clemente, Carrasco Rosalba y Provencio Enrique. *Sistemas de Bienestar Social en Norteamérica (análisis comparado)*, Secretaría de Desarrollo Social y Periódico *El Nacional*, México, 1994.

Ruiz Durán, Clemente. *Hacia una Reforma de la Seguridad Social con Visión Ciudadana*, ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre "Seguridad social en el siglo XXI", México, UNAM, marzo, 1996.

Ruiz Table, Jaime. *El Nuevo Sistema de Pensiones en Chile. Una Evaluación Provisoria (1981-1995)*. Ponencia presentada en el

Seminario Internacional sobre "Seguridad social en el siglo XXI", México, UNAM, marzo, 1996.

Schulthess, Walter y Demarco, Gustavo. *Argentina: Evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y Propuesta de Reforma*, CEPAL y PNUD, 1993.

Statistics Sweden. *The cost and financing the social security in Sweden in 1991*, Unit of Social Statistics.

Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones. *Estadísticas del sistema chileno de pensiones*, 1994.

———. *El sistema chileno de pensiones*, Segunda Edición, mayo 1995, Santiago-Chile.

The National Board of Health and Welfare, Socialstyrelsen. *Health care and social services in seven european countries*, Suecia 1993.

US. Department of Wealth and Human Services. *Social security throughout the world 1993*. Social Security Administration.

Uthoff Andras, Szalachman Raquel, (comp.). *Sistemas de Pensiones en América Latina, diagnóstico y alternativas de reforma*, CEPAL, PNUD.

Ulloa Padilla, Odilia. "Enfoque liberal de la seguridad social en México". En, *Economía Informa*, Fac. Economía, UNAM, núm. 45, marzo de 1996.

Valdez Valderrama, Pedro. *Sistemas de pensiones en México y Chile* (Tesis de Licenciatura), UNAM, 1995.

Vittas Dimitri. *The simple(r) algebra of pension plans*. World Bank Working Papers, WPS 1145. 1993.

EL Cotidiano

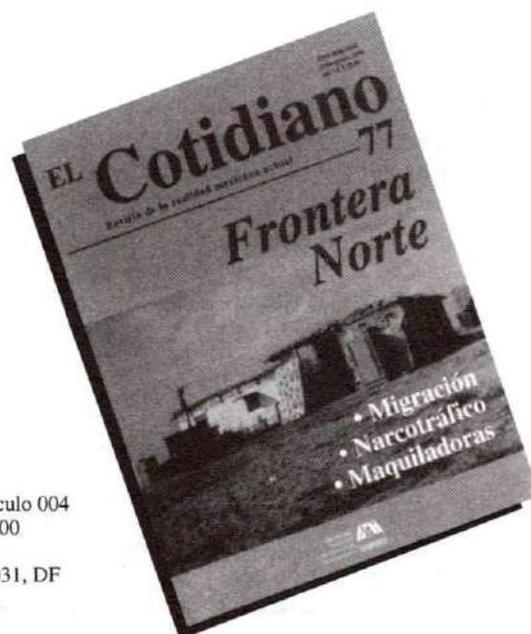
Complemente su colección,
al suscribirse solicite
hasta 6 diferentes ejemplares
de **EL Cotidiano** que
recibirá gratuitamente

Precios de suscripción (6 ejemplares):

\$ 84.00 En el DF
\$ 105.00 En provincia
USD 45.00 En el extranjero

Envíe giro postal a:

UAM-Azcapotzalco
Av. San Pablo No. 180, Edif. E, Cubículo 004
Col. Reynosa, Tamps., C.P. 02200
O
Apartado Postal 32-031, México 06031, DF



Mayores informes a los ☎ 724-4536 ó 724-4309

A NUESTROS COLABORADORES:

Como órgano de expresión de los esfuerzos de investigación que se abocan al estudio riguroso del presente, los artículos que en ^{EL}**Cotidiano** se publiquen deberán dar cuenta, en lo posible, de los logros o resultados del trabajo de investigación que realizan los autores respecto a problemáticas actuales del acontecer nacional, con un sustento empírico amplio (sistematizado en cuadros, gráficas, recuadros, etcétera), independientemente del enfoque teórico-metodológico empleado.

La Dirección evaluará la oportunidad de la publicación de los trabajos presentados de acuerdo a la estructura programática de los números y con base en el dictamen que sobre cada trabajo emitan los miembros del Consejo Editorial especializados en los temas abordados, así como otras personalidades de reconocida autoridad intelectual en la materia, externas a la estructura orgánica de la Revista.

Dado que ^{EL}**Cotidiano** puede consultarse por vía de la red electrónica *Internet*, se da por entendida la conformidad de los autores para que sus trabajos publicados en la Revista sean puestos en línea.

El Consejo de Redacción y el editor de la Revista se reservan el derecho a cambiar o introducir títulos y subtítulos a los artículos, así como a realizar la corrección de estilo correspondiente. Asimismo, el Consejo de Redacción se reserva el derecho de devolución de originales.

Con objeto de facilitar y optimizar el proceso de edición, los trabajos propuestos para su publicación deberán sujetarse a las siguientes normas:

1. Ser inéditos y presentados preferentemente en español.
2. Acompañarse de una ficha que contenga los siguientes datos del autor(es): nombre completo, dirección, número telefónico y de correo electrónico, título y disciplina, institución donde labora, área de investigación, datos del proyecto en curso y referencia de sus principales publicaciones.
3. Salvo petición expresa del Consejo de Redacción, la extensión de los artículos será de entre 15 y 20 cuartillas de texto foliadas (doble espacio, 27 renglones y 65 golpes de máquina por línea), o bien, de un número de caracteres entre los 27 mil y 33 mil.
4. Los trabajos deberán ser presentados en original, por duplicado, acompañados del disquete con su correspondiente versión de computadora, preferentemente en formato ASCII: también se pueden utilizar procesadores compatibles con IBM como: Winword (versión 2.0), MS-Word, Word Perfect (versión 5.1), WS, Xywrite, WordStar3, Multimate, DCA y Generated.
5. Cada artículo deberá iniciar con una síntesis del contenido a tratar, una extensión de entre siete y diez líneas (entre 450 y 600 caracteres). Se indicarán también al menos dos palabras clave de identificación temática del trabajo.
6. Los artículos deberán incluir subtítulos para facilitar la lectura y comprensión del texto.
7. Las referencias históricas, teóricas o metodológicas serán consideradas como un apoyo; cuando sea estrictamente necesario hacerlas explícitas se insertarán por medio de notas al texto. De la misma manera, se evitarán las introducciones demasiado largas.
8. Las notas y las referencias bibliohemerográficas deberán ser numeradas mediante un superíndice y colocadas al final del texto, igualmente a doble espacio. Toda referencia bibliográfica deberá ser remitida desde el cuerpo del artículo e incluir los siguientes datos, preferentemente en el mismo orden: nombre del autor, título del libro o del artículo según sea el caso, lugar, editorial y año de publicación (ejemplo: Calva, José Luis *et al.* *La agricultura mexicana frente al Tratado de Libre Comercio*. México, Universidad Autónoma de Chapingo, 1992). Es pertinente anotar que la Revista *no* utiliza el sistema *Harvard* de anotación de fuentes. Por lo que respecta a las referencias hemerográficas, los datos a incluir son los siguientes: nombre del autor, título del artículo, título de la publicación, lugar de edición (prescindible), año, volumen y número, fecha de publicación y páginas de ubicación del artículo citado (ejemplo: Bensusán, Graciela. "Los sindicatos mexicanos y la legalidad laboral", en *Revista Mexicana de Sociología* (México, DF), año LVI, núm. 1, enero-marzo de 1994, pp. 45-78).
9. Los cuadros, gráficas e ilustraciones que se incluyan deberán ser numerados, remitidos desde el cuerpo del artículo y contar con un título breve, señalando en cada caso la fuente de información; asimismo, deberán ser presentados en original, cada uno en hoja separada, en tonos de blanco y negro suficientemente contrastados, aptos para su reproducción.

EL Cotidiano

Se distribuye en las siguientes
librerías de la Ciudad de México

EL SOTANO COYOACAN
Miguel Angel de Quevedo N° 209
C.P. 04310

LIBRERIA JOSE MARTI
Av. Independencia N° 51
C.P. 06050

LIBRERIA HAMBURGO
Insurgentes Sur N° 317
C.P. 06170

EL JUGLAR
LIBROS, ARTE, CAFE Y COMUNICACIONES
Manuel M. Ponce N° 233
Col. Guadalupe Inn

**LIBRERIA DE LA FACULTAD
DE ECONOMIA (UNAM)**
Ciudad Universitaria

LIBRERIA CIDE
Km. 16.5 de la carretera
México-Toluca

EL SOTANO DE LA ALAMEDA
Av. Juárez N° 64
C.P. 06050

LIBRERIA EL GALLO ILUSTRADO
Av. Insurgentes Norte N° 1210
frente al metro Potrero
C.P. 07370

EDICIONES QUINTO SOL
Glorieta del metro
Insurgentes

CASA DEL LIBRO
Av. Coyoacán N° 1955
esq. Universidad

LIBRERIA INTERACADEMICA
Av. Sonora N° 206
Col. Hipódromo Condesa

CINETECA NACIONAL
Av. México Coyoacán N° 417
C.P. 03330

LIBRERIA GANDHI
Miguel Angel de Quevedo N° 128
C.P. 01070

LIBRERIA SALVADOR ALLENDE
Copilco N° 181

LIBRERIA UNIVERSO
Glorieta del metro
Insurgentes

SOTANO INDEPENDENCIA
Independencia N° 68-4

LIBRERIA IBERO
Prolongación Paseo de
la Reforma N° 880

CAFELIBRERIA EL PENDULO
Av. León
Col. Condesa

ENEP - ARAGON

UAM - AZCAPOTZALCO

UAM - IZTAPALAPA

UAM - XOCHIMILCO

LIBRERIAS DE CRISTAL

Para el interior de la República Mexicana:
PUBLICACIONES CITEM, S.A. DE C.V.
Av. Taxqueña N° 1798
Col. Paseos de Taxqueña
Tel: 697-71-33

Cuando la
impresión se
vuelve ARTE

Arteon

*ARTES IMPRESAS
EON S.A. DE C.V.*

Cardiólogos No. 22, Col. El Triunfo
Tels. 633-90-74, 633-02-11
Fax. 633-69-58