

83  
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

ORIGEN Y EVOLUCION DEL  
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

**T E S I N A**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA  
(ESPECIALIDAD ADMINISTRACION PUBLICA)**  
**P R E S E N T A :**  
**MARIA TERESA ARMIDA OLIVARES CASTRO**

ASESOR: LIC. RINA AGUILERA HINTELHOLHER



MEXICO, D. F.

SEPTIEMBRE 1994

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

A mis padres:

Rodolfo Olivares Dena y  
María Teresa Castro de Olivares  
Con mi cariño y agradecimiento  
perennes, por su apoyo y comprensión  
en cada paso de mi vida.

A Mauricio:

Con todo mi amor, por su  
comprensión y apoyo en  
todo momento.

A mis hermanos, sobrinos y  
cuñados con mi gran cariño  
por siempre.

A la Lic. Rina Aguilera Hintelholzer:

Con respeto y agradecimiento por su  
gran paciencia, comprensión, dedicación  
y acertada dirección en el desarrollo y  
conclusión de éste trabajo.

A mis maestros, amigos y  
compañeros de toda mi  
vida escolar.

A la Universidad Nacional Autónoma de México  
mi casa, a la que orgullosamente  
pertenezco.

A mi querida escuela:

Facultad de Ciencias  
Políticas y Sociales.

Al Instituto Mexicano del Seguro  
Social, forjadora en la templanza  
de mi vida laboral.

Mi profundo agradecimiento por su  
apoyo a las autoridades, maestros y  
personal administrativo, por hacer posible  
el programa de la 2ª OPCION DE TITULACION  
que me permitió llegar a éste fin.

AL HONORABLE JURADO

## INDICE

	PAG.
<b>PROEMIO</b>	
<b>I) CONTEXTO DE LA INDUSTRIALIZACION.</b>	
- Factores Externos	1
- Factores Internos	5
<b>II) INSTITUCIONALIZACION DE LA POLITICA DE SEGURIDAD SOCIAL.</b>	
- Contexto Bélico	16
- La Creación del Instituto Mexicano del Seguro Social.	20
+ Condiciones estructurales	20
- Objetivos de su creación.	24
<b>III) EVOLUCION INSTITUCIONAL DEL SEGURO SOCIAL.</b>	
- Miguel Alemán (1946-1952)	31
- Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958)	31
- Adolfo López Mateos (1958-1964)	31
- Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)	32
- Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)	32
- José López Portillo (1976-1982)	33
- Miguel de la Madrid (1982-1988)	33
- Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	34

IV) LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES DEL SEGURO SOCIAL. 37

+ Diagnóstico Administrativo 41

PROPUESTAS DE MEJORAMIENTO ADMINISTRATIVO 44

ANEXOS.

BIBLIOGRAFIA.

## PROEMIO

El Instituto Mexicano del Seguro Social, organismo descentralizado de la Administración Pública en México, representa desde sus inicios hasta la fecha el pilar más importante de la seguridad en nuestro país para beneficio de aproximadamente 49 millones de mexicanos.

El Instituto surge como respuesta a las demandas de los trabajadores y obreros, para la protección en su trabajo y ayuda a sus familias. Esta clase demandante que emerge al inicio del movimiento de industrialización que se da a nivel mundial, lleva a cabo movimientos sociales en la búsqueda de mejores condiciones de trabajo tales como: seguridad e higiene en las fábricas, protección en las enfermedades y accidentes, así como atención y protección a los mujeres y los niños.

La elaboración de este trabajo obedece al interés que ha despertado en mí la trayectoria histórica de la institución. Y como parte integrante de ella durante 18 años de servicio me ha permitido evaluar sus capacidades y reconocer sus fallas en su quehacer diario con el propósito de alcanzar sus objetivos.

La tesis se integra por cuatro apartados:

En el primer apartado se analiza el contexto de la industrialización considerando los factores externos e internos que influyen para la creación del IMSS, ya que en su contenido se encuentran los acontecimientos históricos de los intentos de establecer el instrumento de seguridad para el trabajador.

El segundo apartado resalta la situación del país en los años 40, donde se inician formalmente los intentos de establecimiento de un organismo que administre y organice la seguridad social en México.

En el tercer apartado, se explica la evolución institucional del Instituto Mexicano del Seguro Social a partir de los diferentes Presidentes de México de 1946 a la fecha, resaltando las acciones de cada sexenio en materia de seguridad social.

En el cuarto apartado se evalúan las capacidades institucionales haciendo un resumen de sus logros y se resaltan las bondades institucionales con los trabajadores mexicanos. Contiene el diagnóstico administrativo institucional reconociendo las fallas en el otorgamiento de las prestaciones y de los servicios.

Por último se presentan algunas propuestas para continuar fortaleciendo la esencia del Instituto Mexicano del Seguro Social.



## APARTADO I

## CONTEXTO DE LA INDUSTRIALIZACION.

**- Factores Externos.**

La Epoca Moderna se inicia cuando la Revolución Industrial transforma de raíz los modos de existencia. La ciencia y la técnica aplicadas a la producción, dan origen a enormes fábricas y empresas donde los antiguos campesinos, pastores y artesanos pasan a constituir un tipo nuevo de trabajador: el obrero asalariado.

Mientras tanto, en el ámbito político, las sociedades empiezan a adoptar aquellas variadas formas de organización que conocemos con el nombre de Estado Moderno el cual se desarrolla de manera intensa en la fase de industrialización.<sup>1</sup>

El panorama socioeconómico en el mundo durante la etapa de industrialización sufre profundas transformaciones, que conducen a los pueblos a abandonar modelos de producción bajo técnicas rudimentarias que no respondían a las necesidades de la

---

<sup>1</sup> En las sociedades industriales el Estado se ha transformado de su función tradicional (orden, defensa y seguridad), en un Estado sin renunciar a sus atribuciones mencionadas, también se ocupa de otros aspectos de la vida, económicos y tecnológicos, así como de impulsar el logro de la justicia distributiva. "El principal factor de crecimiento en la sociedad industrial, lo constituye: la innovación, es decir, la aplicación constante de las variadas técnicas a procesos productivos. La tecnología ha devenido así en un factor de producción autónomo distinto y añadido al capital y al trabajo" pag. 70. En: García Pelayo Manuel, Las Transformaciones del Estado Contemporáneo, Alianza Editorial, Madrid, 1993.

población, para adoptar nuevos paradigmas de mayor congruencia con las circunstancias que cada país tenía.

Los países ya desarrollados como: Inglaterra, Francia, Alemania propician la llamada Revolución Industrial que indirecta o directamente fueron ejemplo para todo el movimiento de cambio en los sistemas de producción que implícitamente veía surgir la necesidad de cubrir las exigencias del nuevo trabajador asalariado. Para los obreros, el nuevo modelo de producción significó largas jornadas de trabajo, salarios por lo general insuficientes, inseguridad en el empleo y ningún recurso en el caso de enfermedades y accidentes. En consecuencia y para defenderse de alguna manera, fueron surgiendo entre los mismos trabajadores formas incipientes de organización y de solidaridad.

Estas agrupaciones luchaban por mejoras en sus condiciones laborales tales como: reducción de la jornada laboral, condiciones de seguridad e higiene en las fábricas, protección en caso de enfermedad o accidente, así como la reglamentación del trabajo de mujeres y niños, surgiendo por primera vez la idea de ayuda y justicia social, lo que dio lugar en el transcurso del tiempo a nuevos esquemas de organización y a la aparición de retos y diferentes oportunidades. Ante las presiones de los trabajadores y organizaciones creadas por ellos mismos, hubo gobiernos que promulgaron leyes laborales reglamentando sus demandas.

Los valores económicos adquieren gran relevancia ya que son la piedra angular para el sustento de los sistemas políticos y los programas sociales.

La primera vez que un Estado reconoce como propia la obligación de proteger a los trabajadores asalariados, fue Alemania a finales del siglo pasado. El canciller Otto Von Bismarck propugna las primeras leyes de aseguramiento: Ley del Seguro de Enfermedades (1883); Ley del Seguro de Accidentes de Trabajo (1884) y Ley del Seguro Obligatorio de Invalidez y Vejez (1889) posteriormente. en 1911 estas tres leyes se plasmaron en un Código General de Seguros Sociales. De esta manera siguiendo el ejemplo de Alemania el sistema de seguros sociales se implantó en Inglaterra y para el año 1914 se extendió a casi toda Europa.

En Estados Unidos el término empezó a utilizarse en los años 30, pero oficialmente se usó en el artículo 52. de la Carta del Atlántico donde se expresa que la Seguridad Social es uno de los objetivos esenciales de la Organización de las Naciones Unidas. Se entendía que la pobreza era el elemento principal que debería atacar un régimen de seguridad social, sin embargo, también debería combatir las enfermedades, la ignorancia, la suciedad y la ociosidad.

En los países Latinoamericanos también se da el surgimiento de sistemas de seguridad, siendo los países precursores: Argentina,

Brasil, Cuba, Chile, Uruguay, y Costa Rica con los programas más antiguos ya que se establecieron en los decenios de 1920 y 1930 siendo éstos generosos y sus costos más altos, cubren de 61 a 100% de la población.

Países como: Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela contaron con programas menos generosos, sus costos son más moderados, cubren entre el 20 y 60 % de su población, estos programas se establecieron a fines del decenio de los treinta y en los decenios de los cuarenta y principios de los cincuenta. En este grupo se localiza México.

El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana fueron de los últimos en introducir sus programas a fines del decenio de los cincuenta y en los años sesenta y setenta tienen los programas más magros que cubren únicamente entre el 4 y 20 % de la población.

El término seguro establece inicialmente un contrato entre particulares en el que mediante el pago de una prima, se adquiere el derecho a recibir protección en caso de verificarse determinado riesgo como incendio, robo, enfermedad y muerte.

El seguro social se instituye cuando el Estado reconoce como propia la función de otorgar protección a la fuerza de trabajo y por consiguiente, le otorga categoría jurídica, reglamenta su manejo y participa de alguna manera en su financiamiento.

En la actualidad, los Estados modernos tienen algún sistema de protección social y en una buena parte de los casos operan con el mecanismo señalado en el párrafo anterior. Claro está que varían sus modalidades de acuerdo al lugar donde se establecen y dependiendo de los mecanismos técnicos, jurídicos y administrativos que le dan origen y se ejercen de acuerdo a las necesidades y recursos de cada país, como reflejo de su situación política, social y económica.

El concepto de seguro social debe incorporarse en la categoría de seguridad social que, para fines de este trabajo se define como: "El conjunto de acciones que promueven y protegen a la población, de eventos biológicos y sociales que por sí mismos o por sus efectos pueden afectarla. (Eventos biológicos: enfermedades, maternidad, el nacimiento, la vejez y la muerte eventos sociales: Las nupcias, la viudez, la orfandad, el desempleo, los accidentes de trabajo y la afectación de los medios de subsistencia." <sup>3</sup>

#### - Factores Internos.

En México a partir de "1890 se inicia el surgimiento de una importante etapa de industrialización en manos de la burguesía, aunada al comercio, al agro y a la banca, creciendo en forma acelerada, dando lugar al establecimiento del predominio del

---

<sup>3</sup>) Gallaga García, Roberto. "El Concepto integral de Seguridad Social " en : Seguridad Social y el Estado Moderno, F.C.E., México, 1993, p.77

capitalismo en México" <sup>3</sup> y como consecuencia la aparición de grupos de asalariados que poco a poco van cobrando conciencia sobre su situación y sus derechos.

En un sentido más estricto se puede señalar como antecedente de la seguridad social, cuando al acelerarse el proceso de industrialización del país a fines del siglo XIX, crecen paralelamente las necesidades e inquietudes de los obreros, surgiendo las primeras manifestaciones de inconformidad a partir de las reivindicaciones sociales y políticas.

Durante el Porfiriato las condiciones de trabajo hacen propicios los movimientos de inconformidad en busca de mejoras en su forma de vida y los trabajadores se unen para crear organizaciones como el "Círculo de Obreros Libres" y "La Liga de Ferrocarrileros".

En 1904 comienzan a manifestarse en México las primeras inquietudes para amparar a los trabajadores con la justicia. Durante este año en el estado de México, José Vicente Villada emite un decreto en el que se reconoce la existencia de accidentes de trabajo y responsabilizaba a los patrones del pago de las indemnizaciones. En 1906 siendo el gobernador de Nuevo León Bernardo Reyes, el Congreso del Estado aprueba una ley semejante.

---

<sup>3</sup> Leal Juan Felipe, México: Estado Burocracia y Sindicatos. Ed. El Caballito, México, 1975, p.23

En julio de 1906 las luchas y aspiraciones obreras llegaron a plasmarse en el "Manifiesto del Partido Liberal Mexicano" en el que los hermanos Flores Magón proponen garantizar al obrero un salario mínimo, reglamentar la jornada de trabajo y exigir condiciones de higiene en las fábricas y el pago de indemnizaciones por accidentes de trabajo.

Con la huelga de Cananea y Río Blanco, se establecen las pautas de inconformidad social que posteriormente se cristalizarían con el movimiento constitucionalista. Terminada la lucha armada se inicia la lucha social y se efectúan reformas que garantizarán la igualdad de todos los mexicanos fincando las bases de la seguridad social en México.

En 1910 se presentan iniciativas tendientes a mejorar las condiciones del obrero mexicano, la primera de ellas tuvo lugar en la Convención del Partido Antirreleccionista del 15 de abril donde se hizo patente la necesidad de ayudar al proletariado, material, moral e intelectualmente. Francisco I. Madero al aceptar su candidatura a la Presidencia de la República expresa la necesidad de elaborar leyes convenientes para asegurar pensiones a obreros mutilados, en la industria, en las minas o en la agricultura y también contempló la ayuda a los familiares cuando los trabajadores perdían la vida en servicio de las empresas.

Posteriormente, en 1911 el presidente Francisco I. Madero insiste en la expedición de leyes sobre pensiones e indemnizaciones por accidentes de trabajo. En 1912 se expide "El Reglamento de Policía Minera y de Seguridad en los Trabajos en las Minas", quedando establecida la obligación patronal de brindar la seguridad para prevenir los accidentes que pusieran en peligro la vida de los operarios.

En el año de 1914 se expide la "Ley de Cándido Aguilar", que obliga a los patrones a cubrir por su cuenta cuotas médicas, medicinas y alimentos y pagar su salario cuando sufrieran los obreros accidentes en su trabajo. "El proyecto de Ley de Accidentes" presentado en enero de 1915 a Venustiano Carranza, reconoce como principio de justicia que los dueños de negociaciones fabriles, mineras e industriales respondieran de todos los daños o accidentes que las personas a su servicios sufrieran. Tres meses más tarde se expide la "Ley Reguladora del Contrato de Trabajo", en donde se declara como obligación de los patrones mantener la higiene y la salubridad en las fábricas, talleres y oficinas para prevenir accidentes. Estas aportaciones son las más trascendentes en la historia del Seguro Social.

Durante el Congreso Constituyente de 1917 una comisión logra incorporar los derechos de los obreros a la Constitución señalando la responsabilidad de los empresarios ante los accidentes y enfermedades profesionales; así mismo, se asentaba



en el mismo documento en el artículo 123 fracción XXIX que:  
"se considera de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos por lo cual, tanto el gobierno federal como el de cada estado deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular".<sup>4</sup>

Con la conclusión de la Primera Guerra Mundial surgieron algunas organizaciones pacifistas como la "Liga de las Naciones", con las que comenzaron a ser elaborados estatutos legales que respaldaran en el ámbito internacional propuestas que hacían énfasis en la seguridad social. Tanto la nueva ideología internacionalista y la promulgación de la Constitución de 1917 repercutieron en la situación del país que permitió el desarrollo de proyectos más elaborados de seguridad social.

Durante el período presidencial del General Alvaro Obregón se decidió "institucionalizar el quehacer político"<sup>5</sup> contando con el apoyo de grupos obreros y campesinos incorporados al sistema mediante un control más efectivo sobre sus actividades. Con el fin de lograr el equilibrio social propuso "La Ley del Seguro

---

<sup>4</sup> Artículo 123 fracción XXIX de la Constitución Política de los E.U.M. promulgada el 5 de febrero de 1917.

<sup>5</sup> Cabe aclarar que se empieza a ejercer el poder a través de la organización de instituciones, con el fin de dar fin a la inestabilidad que reinaba en el país.

Obrero", que señalaba la creación de un impuesto a pagar por los patrones del 10% del salario percibido por el trabajador para formar una reserva económica que administrara el sector público para asegurar la efectividad de los servicios que proporcionarán a los empleados y cubriría indemnizaciones por accidentes de trabajo, jubilaciones y seguros de vida y compensaciones salariales. El 9 de diciembre de 1921 se publica en el Diario Oficial el proyecto de la mencionada Ley.

La preocupación de configurar un nuevo seguro lo manifiesta en su tercer informe el Presidente Alvaro Obregón, en donde señala la importancia del Departamento de Seguros dentro de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. También se preocupa por estimular la organización de nuevas instituciones de previsión entre las que figuraba especialmente el "Seguro Obrero".

En el año de 1924 toma posesión de la Presidencia Plutarco Elías Calles caracterizándose por un gran apoyo popular lo cual permite que el sector público juegue un papel más dinámico ante los problemas económicos. Durante el período Callista fueron sentadas las bases del nuevo Estado mexicano, se crean instituciones que acaban con la era del caudillismo, además de otros organismos indispensables a la consecución de las metas económicas. La paz era indispensable y el sector obrero organizado en la Confederación Revolucionaria Obrero Mexicana (CROM), colabora en el proyecto. Como respuesta a tal actitud, el gobierno expide

leyes y proyectos de leyes que hacen factible el mejoramiento económico y social del proletariado.

Así, una de las primeras medidas es la "Ley General de Pensiones Civiles de Retiro" de 1925, con la que tanto funcionarios de la Federación como de los gobiernos del D.F., estados y territorios federales obtuvieron el derecho a ser pensionados al cumplir 55 años de servicio o cuando estuvieran imposibilitados para trabajar.

Ese mismo año se terminó el "Proyecto de Ley del Seguro Obrero por Accidentes y Enfermedades Profesionales Adquiridas Durante el Trabajo", esto en concordancia con las fracciones XIV y XV del artículo 123, y se proyecta una Ley Reglamentaria de dicho artículo en donde se determina la obligación del patrón a garantizar la atención médica y el pago de indemnizaciones por accidentes o enfermedades profesionales.

Otro intento lo representa la Comisión del Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Senadores, que propone la formación de un fondo por trabajador cuyo retiro podría ser efectuado en caso de incapacidad o al llegar a los 60 años de edad.

La Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo aludiendo al laborismo como principio adoptado por el Gobierno para la orientación de las masas trabajadores y como sistema de

organización económica, política y social, dedica su atención al estudio del bienestar del obrero entendiéndose bienestar a la percepción de mejores salarios, buenas condiciones higiénicas, pensiones e indemnizaciones que deberían darse al trabajador y su familia en caso de enfermedad o muerte ocurrida durante el cumplimiento de su deber.

En 1927 la campaña reeleccionista llevada a cabo por el Gral. Alvaro Obregón suscitó el distanciamiento del caudillo con Calles y otros revolucionarios considerados antirreleccionistas. Algunos obregonistas se agruparon en la organización denominada: **Partido de Previsión Social**, que asentó como su principal meta el establecimiento del seguro social en todas sus formas, agregando además que los trabajadores, los patronos, y el Estado deberían dedicarle tiempo y atención al mencionado seguro porque así se llegaría a una mejor administración.

Todos los planes se alteraron con el asesinato de Alvaro Obregón el 17 de julio de 1928. La crisis política se recrudeció, lo que llevó al presidente Calles a decidir quién habría de ocupar provisionalmente la presidencia y a crear nuevas instituciones que modernizaran el sistema político y le permitiera mantenerse al frente del grupo revolucionario.

Durante el maximato hubo varios intentos de implantar un régimen de seguridad social que fuera de utilidad pública, así lo

estipulaban las leyes laborales expedidas en Aguascalientes e Hidalgo en 1928, en las cuales se obligaba a las autoridades a facilitar todo intento de organización de instituciones que aseguraran a los trabajadores contra accidentes y enfermedades profesionales, durante el período se dio una importancia singular a la seguridad social.

En 1929 el Presidente de la República Emilio Portes Gil pensaba que todavía había muchas fallas en el aspecto de seguridad social, por lo que preparó un código de trabajo que incluía a la seguridad social y que tendía a reforzarla, por lo que se reformó el artículo 123 y el texto de la fracción XXIX quedando así: "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá los seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos".<sup>6</sup>

En 1931 bajo la administración del presidente Pascual Ortiz Rubio, se expide la "Ley Federal del Trabajo", este ordenamiento concedía carácter oficial y garantizaba la permanencia de organizaciones tales como : los sindicatos y las agrupaciones patronales, los contratos colectivos y las juntas de conciliación y arbitraje; en relación a los riesgos profesionales este ordenamiento los reiteraba como responsabilidad de los empresarios, permitiéndoles asegurar a los empleados por su

---

<sup>6</sup> op.cit. p.9

cuenta en instituciones privadas. Para estas fechas se continuaban los estudios a fin de proponer al segundo Congreso de la Unión un proyecto de ley sobre el seguro obligatorio.

El camino a una legislación definitiva fue muy complejo. En 1932 el Congreso otorga al Presidente de la República facultades extraordinarias para que en el mismo año se expidiera la Ley del Seguro Social obligatorio, sin embargo no se realizó.

En el proyecto de "Ley del Trabajo" de 1934, también se fijaron las bases para el establecimiento del Seguro Social, pero no llegó a promulgarse.

El Presidente Abelardo Rodríguez designa una comisión para elaborar un anteproyecto de la Ley del Seguro Social pero nunca se votó.

En el régimen del Presidente Lázaro Cárdenas, se emite un proyecto de Ley del Seguro Social, fundamentado en los antecedentes, pensamientos y proyectos elaborados con anterioridad. Sin embargo, no es aceptado por los legisladores que lo consideraron incompleto. El Presidente Lázaro Cárdenas fue el encargado de poner en práctica el primer plan sexenal y uno de los más decididos promotores de la creación del Seguro Social. Durante el primer año de su gobierno se presentaron varias iniciativas de ley para lograr su implantación. En 1935 se

elaboró un estudio referente a la formación y organización de un seguro social que cubriría los riesgos de trabajo. Y así es como a partir de entonces va delineándose la Ley del Seguro Social.

En 1936 a partir de las resoluciones tomadas en la Primera Conferencia de los Estados de América (miembros de la Organización Internacional del Trabajo), el Presidente Lázaro Cárdenas solicita a las dependencias la elaboración de un proyecto de ley. De los proyectos presentados, fue aceptado el que elaboró la Secretaría de Gobernación y cuyo autor principal es Ignacio García Téllez.

Debido a la coyuntura política, social y económica tan importante que se dio en el país en el año 1938 a causa de la expropiación petrolera, este proyecto no fue puesto en marcha.

Así pues, la Seguridad Social en México implica ubicarla en las condiciones políticas, sociales y económicas que definen las etapas precardenistas y cardenistas y el primer trienio de la administración del Presidente Manuel Avila Camacho, tiempo en que se impulsa más intensamente la industrialización.

## APARTADO II

LA INSTITUCIONALIZACION<sup>7</sup> DE LA SEGURIDAD SOCIAL.- Contexto Bélico.

Al asumir la presidencia Manuel Avila Camacho planteó la necesidad de estabilizar el sistema social político que las fuerzas de la derecha decían resquebrajadas por las rápidas reformas Cardenistas; de eliminar los resabios de radicalismo y sobre todo, de conducir al país por la senda del desarrollo industrial aprovechando las condiciones creadas por la Segunda Guerra Mundial. Insistía en la necesidad de crear un ambiente adecuado que impulsara a las empresas, tanto nacionales como extranjeras, otorgando las garantías necesarias a fin de que el sector privado mediante una mayor actividad económica, se convirtiese en aliado de la función que en ese terreno tenía que realizar el gobierno.

Avila Camacho, empieza a promover la idea de "Unidad Nacional,"<sup>8</sup> esta ideología sería el instrumento adecuado para lograr la cohesión del país, ya que a través de ella se habrían de conciliar los intereses de las diferentes clases sociales, sin

---

<sup>7</sup> " La Institucionalización...." es el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos. Se podría definir el nivel de institucionalización de cualquier sistema político por la adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia de sus organizaciones y procedimientos ..." En: Huntington Samuel P. El Orden Político en las Sociedades en Cambio, Ed. Paidós, México, 1992, p.23

<sup>8</sup> Historia del IMSS, Los primeros años 1943-1944, en Capítulo I El escenario. IMSS, México, 1980 p.36



embargo, en esencia se interpreta como un colaboracionismo clasista que implicaba el acercamiento a los sectores industrial, comercial y financiero, la instrumentación de dicha ideología permite ampliar el campo de maniobras del sector público y justificar el cambio de las prioridades económicas y sociales sin presiones que las desviarán.

En diciembre de 1941, se crea la **Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA)**, como institución pública, autónoma y con personalidad jurídica integrada por todas las empresas industriales que no estuvieran agrupadas en cámaras específicas, de esta manera la CANACINTRA agrupa a los nuevos sectores de la burguesía nacional.

Posteriormente Manuel Avila Camacho, Presidente de la República da a conocer un amplio programa en el que se tomaban medidas concretas para la reorganización y expansión económica, y en el que el sector capitalista y el movimiento obrero tienen un papel de colaboradores junto con el gobierno. Se crea "La Nacional Distribuidora y Reguladora" encargada de combatir el alza de los precios, regular el costo de artículos comestibles escasos y mejorar su distribución; así mismo se forma un nuevo Banco de Cooperativas que estaba financiado por el gobierno y se inicia una campaña contra la corrupción en municipios y estados para evitar la especulación en mercancías de consumo necesario.

La élite política y económica converge cada vez más en un proyecto común que se encamina principalmente a desarrollar la infraestructura básica con recursos estatales, entre el 40 y 50% de los gastos gubernamentales se invierten en industrias básicas como el petróleo, energía eléctrica, carreteras y obras de riego, que sirven de apoyo a las actividades de las empresas privadas. La política agraria se orienta a que la producción campesina ingrese en la economía de mercado para lograr un incremento suficiente para poder exportar.

Para el año de 1942, el Presidente de la República anunció el 26 de mayo que declaraba la guerra a las naciones del Eje, esta decisión estaba directamente ligada a la necesidad norteamericana de contar con un sólido frente antifascista en su frontera sur, de ahí que el gobierno estadounidense liquida parte de la deuda externa mexicana y llega a un acuerdo sobre las compañías petroleras, México se compromete a prestar toda la ayuda a los Estados Unidos, y con carácter temporal a partir de agosto emigran trabajadores mexicanos a sustituir la fuerza de trabajo que se encontraba en el frente de lucha.

La instrumentación de la Unidad Nacional adquiere un papel fundamental e invita al país a unirse sin reticencias y sin reserva para vencer. El argumento fundamental es la necesidad de realizar una tregua en la lucha de clases en aras de la defensa de la Patria. El primer paso después de la declaración de guerra

en el terreno económico es el decreto firmado en julio de 1942 que exime de impuestos por cinco años a las empresas que se establecieran en el Distrito Federal.

Frente a las demostraciones de amistad y las garantías de seguridad otorgadas a los inversionistas extranjeros el capital estadounidense recobra su confianza y realiza inversiones en diferentes puntos de la República Mexicana. la burguesía industrial también se encuentra fortalecida.

Sin embargo, el exceso de exportaciones que representaba el 55% sobre las importaciones contribuye a agudizar la crisis, el nivel de precios había ascendido cerca del 10% más que en otros años, el desencadenamiento del proceso inflacionario merma de manera alarmante el poder adquisitivo de la población.

El Presidente Manuel Avila Camacho toma medidas que se aplican a la legislación sobre el trabajo, con el fin de evitar cualquier tipo de manifestación huelguística que obstaculice la recuperación económica del país y que al mismo tiempo permita mayor margen de discusión en los conflictos obrero-patronales.

La primera medida adoptada para el caso es la creación de la **Secretaría del Trabajo y Previsión Social** el 13 de diciembre de 1940, para dar una atención más eficaz a las relaciones obrero-patronales e incrementar la vigilancia para el cumplimiento de la

Ley Federal del Trabajo.

- LA CREACION DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

- Condiciones Estructurales.

Una política definida durante el gobierno del Presidente de la República Manuel Avila Camacho, es institucionalizar las diferencias y la problemática existente entre los miembros del sector laboral, patronal y el Estado, como resultado del proceso económico que se da en el país a consecuencia de la Segunda Guerra Mundial que trajo consigo problemas de carestía y la imposibilidad para importar bienes de capital, lo que determina la necesidad de imponer rigurosas economías en el presupuesto para atenuar el desarrollo del País.

Para llevar a cabo el plan de industrializar al país se tuvo que hacer frente a la situación económica tan precaria provocada por la inflación y el aumento en el costo de la vida; la ausencia de inversión y la devaluación del peso. ("Estado Social").\*

El Gobierno fundamenta su política económica favoreciendo la inversión de capitales extranjeros en la industria principalmente petrolera, recién expropiada creándose nuevas fuentes de trabajo.

---

\* "En términos generales, el Estado social significa históricamente el intento de adaptación del Estado tradicional (Estado Liberal Burgués), a las condiciones sociales de la civilización industrial y posindustrial con sus nuevos complejos problemas, pero también con sus grandes posibilidades técnicas, económicas y organizativas para enfrentarlos" pag. 18 García Pelayo Manuel, op.cit.p.1

El sector obrero se ve afectado, mermando su poder adquisitivo y debilitándose sus condiciones de vida, pues paralelamente al encarecimiento de los productos básicos afrontan la recesión en la solución de gran parte de sus demandas laborales, como consecuencia de la industrialización y de la guerra, los emplazamientos y las huelgas empiezan a surgir.

La nueva política económica propició un retroceso en la tendencia ascendente en la repartición del ingreso; la movilización de masas que se había producido en el sexenio anterior caracterizado por populista, constituía un obstáculo para la realización del cambio que se estaba gestando en esos momentos, los empresarios tanto nacionales como extranjeros, ponían condiciones para invertir, solicitando garantías de una absoluta paz interna en México.

La estrategia a seguir era lograr la desaparición de los conflictos obrero-patronales, como paliativo a las diferencias existentes propiciando la colaboración de ambas partes en la legislación laboral, con la finalidad de encontrar caminos más abiertos para lograr la industrialización del país y así emprender la construcción de la nación, amortiguando las contradicciones sociales. Esta política fomentó al máximo el fortalecimiento de organizaciones obreras y patronales, con apertura en todas las ramas de la producción, pensando en mejorar la situación económica y social del trabajador logrando

flexibilidad en los pactos obrero-patronales. Entre las organizaciones que destacan se encuentra "La Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO), Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) y Confederación de Trabajadores Mexicanos. (CTM)".<sup>10</sup>

El sector obrero demandó mayores prestaciones, protección y seguridad máxima en el desempeño de sus labores. Esta demanda causó el fortalecimiento de la intención para establecer un seguro social destinado a impartir una defensa económica conveniente en la enfermedad, en los accidentes, en la ancianidad, en la invalidez y en la cesantía.

Todo indicaba que la solución dependía del impulso que se daba al desarrollo de la industria y el "Estado",<sup>11</sup> ante esta situación existente, se adjudicó el papel de promotor de la economía y realizó obras de infraestructura básica e inversiones capaces de contribuir a acelerar el desarrollo capitalista respaldado por recursos internos. Sin embargo, la situación de los trabajadores día a día se agravó por la falta de interés de los patrones en

---

<sup>10</sup> Ibid. p 16

<sup>11</sup> "Si las cosas han de transcurrir dentro de una cierta racionalidad es claro que el Estado tendrá que determinar los objetivos tecnológicos de la sociedad nacional, teniendo en cuenta no solo las necesidades económicas, sino también las sociales, militares y culturales". pag.71. García Pelayo Manuel, ibid p.20

proporcionar mejores salarios, protección y seguridad a los trabajadores. Por lo anterior y considerando los efectos sociales y políticos que repercutieron en el país, el Presidente de la República Manuel Avila Camacho dió a conocer un amplio programa para una reorganización y expansión económica para lo cual invita al sector obrero y capitalista para ser colaboradores abiertos del Estado.

Una de las principales decisiones que tomó el Presidente de la República, Manuel Avila Camacho, es la creación de la Comisión Técnica Redactora de la Ley del Seguro Social, formada por representantes de los tres sectores: estatal, patronal y trabajadores involucrados en el fortalecimiento del país. Esta Comisión inició sus trabajos el 1 de julio de 1941 bajo la responsabilidad directa del titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Ignacio García Téllez, dicha comisión tomó en cuenta la experiencia que se derivó de los diversos proyectos de la Ley del Seguro Social anteriores que no cristalizaron y la enseñanza de legislaciones de seguridad social en Europa y en otros países de América Latina.

En julio de 1942, la Comisión presentó la iniciativa de Ley del Seguro Social, cuyo concepto original lo definió como: un sistema destinado a proteger la economía de los trabajadores y a completar su salario, con el fin de mejorar su nivel de vida y sentar las bases de un crecimiento vigoroso de la economía

general del país.

La Ley del Seguro Social fue expedida, después de su aprobación en el Congreso de la Unión, por el Presidente de la República, ante la presencia del Secretario del Trabajo y Previsión Social, el 31 de diciembre de 1942, el Diario Oficial de la Federación la publica el 19 de enero de 1943.

De esta manera la Ley dispone la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social, como organismo descentralizado por servicio, con personalidad jurídica propia y con libre disposición de su patrimonio. Para la organización y administración de la seguridad social, la autoridad del Instituto queda constituida en forma tripartita con participación de los sectores estatal, patronal y de los trabajadores, quienes así quedaron representados en los cuatro órganos superiores, tal como lo marca la Ley de 1943, y que son : la Asamblea General, el Consejo Técnico, la Comisión de Vigilancia y el Director General, quienes comparten como función principal la representación legal y la administración del Seguro Social.

#### - OBJETIVOS DE SU CREACION.

El Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo creado para dar cumplimiento a las políticas de seguridad que el Estado mexicano se compromete impulsar. Es una institución responsable de proteger la fuerza de trabajo que participa fundamentalmente



en el renglón industrial. El trabajo de máquinas exige a los organismos gubernamentales un cuidado para la atención inmediata de lo que el sector fabril necesita.

En este sentido el objetivo del IMSS es preservar a uno de los factores de la producción (el trabajador industrial) en condiciones de salud plena y cuidados permanentes, cuando sufra algún accidente.

Desde el ángulo político, el objetivo institucional del IMSS consiste en buscar que la relación del trabajador con el empresario sea menos tensa y conflictiva. Puede decirse que el Instituto contribuye a institucionalizar los conflictos obrero-patronales.

Desde el ángulo de la Administración Pública<sup>12</sup> el IMSS refleja cómo la política tutelar (protección) se ha hecho extensa e intensiva y como la propia Administración Pública<sup>13</sup> manifiesta un interés primordial en favor de la vida humana, en este caso de

---

<sup>12</sup> "La Administración Pública es la parte más viable del gobierno. Es el gobierno en acción; es el poder ejecutivo, el que actúa, aspecto más visible del gobierno y es, desde luego, tan vieja como el gobierno mismo". Woodrow Wilson.- "El estudio de la Administración Pública", en: Dwight Waldo, Administración Pública, Ed. Trillas, México, 1974, p.85.

<sup>13</sup> "Definiré pues así a la Administración Pública: Es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas." C.J. Bonnin. "Principios de la Administración", en: Revista de Administración Pública, INAP, Edición en Memoria al Maestro Gabino Fraga, INAP, México, 1982, p.93.

la vida de los obreros.

Por lo anterior, el Instituto Mexicano del Seguro Social es una organización nacional y socialmente necesaria, siendo uno de los exponentes fundamentales del Gobierno Mexicano para cuidar la salud del obrero que en sí no es un gasto; sino una inversión redituable.

Así pues, el Instituto surge como uno de los anhelos más caros de la sociedad mexicana, expresado en diversos momentos de nuestras luchas; sólidamente elaborado y técnicamente fundado, es el medio más adecuado para conseguir el propósito de proteger a los obreros de las enfermedades, accidentes de trabajo y garantizar la percepción del salario en situaciones de invalidez, vejez y muerte, así como a sus mujeres y a sus hijos. Es el redistribuidor del ingreso nacional a través de un justo reparto beneficiando tanto al patrón como al trabajador, también es un mediador en la lucha de clases e instrumento para lograr la paz social y dar protección y seguridad a los mexicanos.

Ante la fundación del IMSS las fuerzas vivas del país respondieron de muy diversas maneras; para ciertos representantes del sector patronal constituyó un peligroso monopolio del Estado y un problema económico laboral, para quienes lucharon durante años por lograr su establecimiento significó una conquista revolucionaria; para algunos sectores obreros, su implantación

marcó el inicio de una batalla por preservar sus reivindicaciones. Como ya se mencionó en el capítulo anterior, el proceso de industrialización en el país surge en el período de la Guerra y la posguerra, la política del gobierno fortalece las inversiones privadas y extranjeras favoreciendo el crecimiento industrial, comercial agrario y de la Banca, el gobierno comienza a efectuar las primeras inversiones experimentales en empresas manufactureras a través de la Nacional Financiera, destinadas a proyectos de la empresa privada. Con la política del gobierno, el sector financiero nacional afianzó su posición; para "1945, en el país existían 215 instituciones crediticias".<sup>14</sup>

La burguesía industrial se encontró muy fortalecida, en cambio, la agraria no en su totalidad, ya que el Banco de Crédito Ejidal se preocupó únicamente por la obtención de mayores utilidades y dejó de fortalecer el ejido.

Considerando que la estructura económica de México se caracteriza por un desarrollo capitalista, tardío y dependiente, la acelerada industrialización en estos años tiene como antecedente el que los inversionistas europeos encontraron en México un magnífico refugio para sus capitales. Igual ocurrió con los norteamericanos. Debido a los factores geográficos, se incrementó el comercio en las zonas fronterizas, los norteamericanos se

---

<sup>14</sup> Historia del IMSE. Los primeros años 1943-1944, en Cap. I El Escenario, IMSS, México, 1980, p.41

dirigieron a nuestro país para poder abastecerse de bienes que eran de consumo restringido en los E.U. Las remesas enviadas por los braceros mexicanos desde norteamérica traen consigo un aumento en el dinero circulante el cual no se encontró a la par con el incremento en la producción; el país resentía un fenómeno inflacionario, el promedio general de salarios disminuía y el poder adquisitivo de la población se afectaba considerablemente.

Dentro de la exposición de motivos de la creación del IMSS se hacen consideraciones que reflejan la preocupación e interés por la implantación de un sistema como el Seguro Social destinado a proteger al trabajador y su economía familiar en casos de incapacidad, vejez y orfandad.

Entre las consideraciones más importantes se encuentra: "En México, el desarrollo industrial y el consiguiente aumento de la población trabajadora han multiplicado la intensidad y la importancia de los riesgos, no sólo de los específicamente denominados profesionales, sino de los que en general afectan a los conglomerados sociales que no tienen, para subvenir a sus necesidades, otra fuente que el salario, y viven por esa causa, en condiciones de permanente limitación". "

El Instituto Mexicano del Seguro Social se inauguró para seguir

---

" Iniciativa de Ley del Seguro Social. "Diario de los Debates", 29 de diciembre de 1942, en: Historia del IMSS. Los primeros años 1943-1944. IMSS, México, 1980. Documentos. p.140

una de las orientaciones esenciales de la Constitución Política de nuestro país. Afrontó oposición por parte de los patrones descontentos por el pago de las cuotas, así mismo de las uniones médicas que veían perdida buena parte de sus honorarios. Sus primeros años fueron sólidos a pesar del ambiente nacional en el que los buenos y malos augurios creaban incertidumbre respecto a su funcionamiento.

Se nombra a los primeros jefes de las áreas operativas y se plantea la organización de los recursos humanos y sus percepciones laborales, así como el manejo de egresos y en general el presupuesto de la institución. El manejo administrativo durante los años de 1943 a 1945 está a cargo de los consejeros, que se encontraban sujetos a una gran responsabilidad, pues tenían que afrontar problemas, dirimir controversias y decidir en forma honesta cuáles eran las mejores opciones para sus representados.

La labor de las autoridades ante la ardua situación económica en los momentos en que había que instalar y organizar los servicios, debe ser resaltada ya que el Ejecutivo Federal les ofrece un millón de pesos en calidad de anticipo de sus cuotas. Esto se debe a que el gobierno también enfrenta las consecuencias de la crisis financiera ante "la imposibilidad de fijar las aportaciones que le corresponden, por las erogaciones extraordinarias e ineludibles, frente a las necesidades de la

guerra, así como la atención a otros servicios públicos que implican continuación de otros ya iniciados,"<sup>16</sup> lo que impedía atender en su totalidad las necesidades de la reciente dependencia.

No había dinero en el instituto y sí muchas deudas que iban desde la renta de los inmuebles hasta la luz, la actitud de los 207 trabajadores con que contaba el Seguro Social se califica de estoica; trabajaban más del tiempo convenido, alentados por su idealismo y su juventud, siendo este equipo de trabajo el pilar de la seguridad social mexicana; elaboran proyectos, estudios, análisis y adecuaciones necesarias para hacer de los servicios y prestaciones una realidad que resulta exitosa hasta nuestros días.

La seguridad social es responsabilidad que el Estado asume como propia y el Instituto constituye uno de los pilares fundamentales de la seguridad social en México. En su origen y estructura tiene una composición tripartita, la suma de esfuerzos de los diferentes sectores trabajadores, empresarios y gobierno hacen la fortaleza institucional desde sus inicios.

---

<sup>16</sup> El Honorable Consejo Técnico: su génesis en: Cuestión Social, Revista Mexicana de Seguridad Social, IMSS 50 Años Cumpliendo, IMSS, México, Abril-junio 1993, p.8

### APARTADO III

#### EVOLUCION INSTITUCIONAL DEL SEGURO SOCIAL.

**Miguel Alemán (1946-1952).** Al sexenio siguiente de su creación, durante la Presidencia de Miguel Alemán, el IMSS introduce cambios en su operación administrativa, se establecen formatos para el control del pago de cuotas y la vigencia de derecho de los trabajadores. Así mismo, se promueven reformas a la ley para corregir el desequilibrio financiero en el ramo de enfermedades y maternidad y se aumentan las pensiones de invalidez, vejez, viudez y orfandad.

**Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958).** Durante este período se reforma la ley en 78 de sus artículos. Las modificaciones trataban principalmente de las mejoras en la administración y la estabilidad financiera, se aumenta el número de grupos de cotización y se inician los estudios para la extensión del seguro social al campo.

**Adolfo López Mateos (1958-1964).** En su administración, la extensión del régimen del Seguro se intensifica a otros estados de la república y se introducen mejoras en el otorgamiento para los productores de azúcar y sus trabajadores, las casas de la asegurada, se transforman en centros de seguridad social para el bienestar familiar proporcionando a las mujeres variadas y benéficas enseñanzas. En tanto, que las prestaciones sociales donde se incluían los clubes juveniles, fomentan prácticas

deportivas y culturales e imparten adiestramiento militar para cumplir con el servicio obligatorio.

**Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970).** Las reformas a la ley correspondiente a este período proponen la modificación de artículos vigentes a fin de realizar la ampliación del régimen entre los campesinos. En este mismo sexenio, el 3 de julio de 1966, se abre al público el centro vacacional Oaxtepec con el propósito de fomentar la salud integral de los trabajadores asegurados, elevar la calidad de vida, desarrollar la convivencia social y fortalecer el núcleo familiar.

**Luis Echeverría Álvarez (1970-1976).** En esta etapa se elabora un proyecto de decreto para la redacción de un articulado completamente diferente para la ley, ya que era necesario conciliar figuras jurídicas que aparecen en la misma y que no concuerdan con la recién expedida Ley Federal del Trabajo. El ejecutivo se dio cuenta de lo indispensable que resultaba un ajuste en los mecanismos del sistema, el cual requería una transformación y no simples adecuaciones que no respondían a los requerimientos del momento. Se firma la iniciativa el 27 de Enero de 1973 remitiéndola a la Cámara de Diputados. El proyecto consta de 284 artículos contenidos en 7 títulos y más de 17 transitorios. Finalmente entra en vigor la nueva Ley el 1 de Abril de 1973.



Cabe hacer notar, que se actualiza el artículo primero de la Ley que garantiza el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales para el bienestar individual y colectivo, se crea un nuevo ramo de Seguro, el de guarderías; y se implantan los servicios de solidaridad social para promover la incorporación de grupos minoritarios a fin de brindar un mínimo de protección a aquellos grupos que permanecen al margen del desarrollo nacional.

**José López Portillo (1976-1982).** En este lapso se llevan a cabo modificaciones a algunos artículos de la Ley referentes al pago de aportaciones al IMSS, disponiéndose también que el monto de las pensiones se revise anualmente y no cada cinco años como se estipulaba antes. Así mismo, las acciones de solidaridad se ven fortalecidas al iniciarse el programa IMSS-COPLAMAR, que busca mejorar las condiciones de vida de los solidarichabientes, estableciendo servicios de atención médica en poblaciones rurales marginadas de todo el país. También durante este período se inicia la descentralización administrativa de las operaciones en delegaciones estatales, regionales y del Valle de México.

**Miguel de la Madrid (1982-1988).** En este sexenio el país atraviesa una crisis económica importante, el Instituto en estos tiempos muestra cómo es posible cuidar los aspectos del desarrollo social el cual sirve de mecanismo compensatorio para deterioros en los niveles salariales y que son motivo de grave

preocupación para todos los mexicanos.

Es importante señalar que en este período la salud se eleva al rango de Derecho Constitucional y se fijan los lineamientos del Sistema Nacional de Salud. Así mismo, hubo que buscar el balance óptimo de los elementos para elevar la productividad y propiciar el ajuste a los cambios de la vida del país.

Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Durante este sexenio se dan modificaciones importantes como respuesta al proceso de modernización de la administración pública, durante 1992 se modifica el art. 168 referente a la cuantía mínima de las pensiones que se incrementan en 10 puntos porcentuales, así mismo, se incorpora un nuevo ramo, el del Sistema de Ahorro para el Retiro "SAR".<sup>17</sup>

En 1993 "se modifica la Ley en tres direcciones"<sup>18</sup> que son:

- \* Consolidar el equilibrio financiero, a través del incremento de cuotas patronales.
- \* Modernizar y actualizar al Instituto como organismo fiscal

---

<sup>17</sup> Acuerdo por el que se establecen Reglas Generales sobre el Sistema de Ahorro para el Retiro, Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, México, 30 de abril 1992. y Capítulo V Bis Del Seguro de Retiro, Ley del IMSS, Ed. Talleres Gráficos de la Nación, México, 1993, pág. 222

<sup>18</sup> Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas disposiciones de la Ley del IMSS, Diario Oficial de la Federación, 20 de julio de 1993.

autónomo, haciendo congruente la Ley que lo rige con los ordenamientos jurídicos de carácter tributario federal, en este caso el Instituto se vuelve vigilante de las obligaciones patronales "el patrón esta obligado a enterar al IMSS el importe de las cuotas correspondientes al ramo de Retiro".<sup>19</sup>

\* Reformar diversos ordenamientos dentro de la Ley, para actualizarla y adecuarla a otras normas jurídicas, para evitar lagunas y en consecuencia interpretaciones indebidas y tratar de disminuir el número de juicios que se interponen.

Las reformas que se proponen obedecen a la política gubernamental apoyada en el Plan Nacional de Desarrollo, que tiene como objetivos fundamentales: "la defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo; la ampliación de la vida democrática; la recuperación del crecimiento con estabilidad y el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población que en su conjunto constituyen la estrategia de modernización del gobierno actual".<sup>20</sup>

Así mismo el Plan señala las estrategias generales para las acciones de seguridad social las cuales son: mejorar la calidad del servicio, atenuar las desigualdades sociales, modernizar los sistemas de salud, consolidar la descentralización y coordinación

---

<sup>19</sup> Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, 1993 Capitulo V Bis, Del Seguro de Retiro, artículo 183-A., Edit. Talleres Gráficos de la Nación, México, 1993, pág. 222

<sup>20</sup> Plan Nacional de Desarrollo, SPP, México, 1990.

de los servicios de salud.

Para los mexicanos la noción de bienestar social ha estado históricamente vinculada con valores de justicia y libertad y se refiere a la exigencia de asegurar la satisfacción de las necesidades esenciales de todos.

Con base en el Plan Nacional de Desarrollo se configura la política social que se lleva a cabo en este Gobierno.

Las instituciones de seguridad social del país, entre ellas el propio Instituto Mexicano del Seguro Social, han elaborado su estructura programática e implantado actividades específicas, en la medida en que las posibilidades reales de cada institución lo han permitido.

En respuesta al señalamiento del Plan Nacional de Desarrollo la tarea del IMSS ha sido de activar sus potencialidades para desarrollar al máximo su capacidad de acción, como organismo redistribuidor de la riqueza, de la solidaridad y justicia sociales, la de otorgar los servicios con mayor calidad y calidez y preservar el equilibrio financiero para mantener su capacidad de respuesta a una mayor demanda.

#### APARTADO IV

##### **LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES DEL SEGURO SOCIAL.**

El Instituto Mexicano del Seguro Social, como instrumento básico de la Seguridad Social en México, constituye un pilar de gran solidez para la estabilidad en nuestro País.

Actualmente el Instituto protege aproximadamente a 49 millones de mexicanos, 38 a través del régimen ordinario y 11 del Programa IMSS-SOLIDARIDAD.<sup>21</sup>

Para otorgar los servicios y administrarlos el Instituto cuenta en su organización con los órganos superiores que son: La Asamblea General, El Consejo Técnico, La Comisión de Vigilancia y el Comité Técnico del Sistema de Ahorro para el Retiro, de reciente creación. (ver anexo 1. organograma general).

Dentro de su estructura orgánica se han establecido dos niveles: el Central con sede en el D. F. compuesto por órganos administrativos, con funciones normativas y el nivel Delegacional en el que se traduce la función operativa.

El Instituto se ha organizado en 36 delegaciones, 24 de orden estatal y 8 regionales, cuyo ámbito de competencia es igual al territorio de los estados de la República y 4 en el Distrito

---

<sup>21</sup> Informe a la LXXIV Asamblea General Ordinaria, enero, 1994.

Federal.

Dentro del Instituto se cubren cinco ramas de seguro: \* Riesgos de trabajo, \* Enfermedades y maternidad, \* Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, \* Guarderías y \* El Seguro de Retiro recientemente establecido. El financiamiento de todos ellos se cubre a través de las cuotas obrero patronales y la aportación del Estado. (ver anexo 2 y 3 ).

Para su adecuada operación, el IMSS sustenta su acción sobre su ley y disposiciones jurídicas. (ver anexo 4).

En el transcurso de su historia el Instituto ha desarrollado importantes programas de prevención de riesgos para la salud y mejoramiento social entre los sectores más desprotegidos de la población. Mediante el sistema IMSS-Coplamar (ahora llamado IMSS-Solidaridad) que se inicia en el año de 1973, se acude a las comunidades rurales y se obtiene incluso, para la prestación de servicios la ayuda de médicos tradicionales y parteras empíricas con pleno conocimiento y dominio de la comunidad donde habitan.

Se emprende un programa de modernización, cuyos objetivos principales son la desconcentración y simplificación administrativa, con el fin de radicar la solución de problemas en el lugar donde se originan y estar en posibilidades de proporcionar, de esa manera, respuestas y soluciones más eficaces

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

39

y oportunas.

Los programas de seguridad social modernos -los cuales satisfacen las necesidades actuales de la población- con los que opera el IMSS pueden ser vistos como medios para redistribuir el ingreso, dentro de su campo de acción y según sus modalidades, pueden beneficiar a los trabajadores accidentados o enfermos; asegurar pensiones, repartir más ampliamente el costo social de la viudez, la invalidez y la orfandad, y elevar la calidad de vida de sus derechohabientes.

Así mismo el organismo es el instrumento por medio del cual el sector industrial puede contribuir directamente al establecimiento de servicios básicos de salud para la población y en general ayudar a restablecer el equilibrio económico en beneficio de los grupos menos favorecidos, que son expresiones de justicia social y solidaridad colectiva.

A 51 años de su fundación el Instituto Mexicano del Seguro Social brinda servicios de salud a cerca del 60% de la población total del país; llegando su cobertura a más del 86% de los municipios de la República y beneficiando aproximadamente a 2,522 pensionados a nivel Nacional. ”

---

” Informe de la Jefatura de Servicios de Afiliación, IMSS, Nov. 1993.

Diariamente, se otorgan 361 mil consultas, se practican 208 mil análisis clínicos, 24 mil estudios radiológicos, 11 mil sesiones de fisioterapia, 2 mil 908 intervenciones quirúrgicas, y se atienden 1 mil 226 partos.<sup>23</sup> Pero no se trata de números; es necesario que los servicios se otorguen con base en los principios de "calidad, calidez, oportunidad y sentido humano".<sup>24</sup>

Durante los días 19 y 20 de septiembre de 1985, a raíz de los sismos que asolaron la ciudad de México el Instituto a pesar de los graves daños sufridos en sus propias instalaciones, pudo cooperar al lado de otras instituciones y de un amplio voluntariado nacional e internacional con una importante ayuda prestada a los damnificados en servicios médicos, medicamentos, víveres, ropa y albergues, estos hechos demuestran su capacidad y vocación solidaria con la población. Esta lamentable situación aceleró el proceso de desconcentración, trasladando las facultades a los niveles delegacionales para atender con mayor celeridad a nivel central la grave crisis presentada abruptamente.

---

<sup>23</sup> Datos proporcionados por la Jefatura de Servicios de Salud Pública, División de Evaluación, de la Subdirección General Médica, INSS, 1994.

<sup>24</sup> Términos utilizados a nivel Institucional en áreas administrativas y operativas.



Desde el inicio de operaciones del Instituto hasta finales de la década de los ochenta sus funciones prioritariamente se orientaron a la atención del daño. A partir de los primeros años de la década de los noventa ha enriquecido la misión institucional, incluyendo funciones para la atención a la salud, con el objetivo de fortalecer y mejorar la calidad y estilo de vida de la población derechohabiente a través de educación y conocimiento de acciones como: higiene de la vivienda, elaboración de alimentación adecuada, prevención de riesgos, ejercicio, etc.

#### - Diagnóstico Administrativo.

Desde sus inicios en 1943 hasta la fecha, el Instituto ha tenido que afrontar grandes retos a lo largo de su operación, la dimensión de la tarea que tiene bajo su responsabilidad implica una gran capacidad administrativa. Actualmente ese aspecto ha sido ineficiente, puesto que no se cumplen cabalmente sus objetivos.

Durante las décadas anteriores, se tomó la determinación de ampliar su cobertura distraendo recursos para adquisiciones no prioritarias. Este hecho de enorme trascendencia social ha tenido su contraparte en el orden financiero, ya que esos recursos deben fortalecerse y no disponer de ellos para otros propósitos, que van en detrimento de la capacidad de respuesta hacia las necesidades prioritarias de la población derechohabiente.

Estos hechos han sido resultado de las diferentes políticas sexenales y de la situación económica imperante en el país durante el desarrollo de cada uno de ellos.

La Institución cuenta con una organización a nivel nacional para prestar obligatoriamente servicios y otorgar prestaciones, que se especifican a propósito de cada régimen, ya sea el obligatorio o voluntario, en las formas y condiciones previstas en la Ley que lo rige. Estos en ocasiones no se otorgan dentro de los lineamientos establecidos por los inadecuados mecanismos administrativos y la apatía de su personal.

La estructura de los servicios médicos para adecuarse a las necesidades de la población, se prestan en tres niveles de atención escalonados de acuerdo a la gravedad del padecimiento del usuario y el grado de especialización que demanda su atención sea 1º, 2º ó 3º que corresponde a tres diferentes tipos de unidad que son: Unidad de Medicina Familiar, Hospital de Zona y Hospital de Alta Especialidad respectivamente.

Las acciones del primer nivel se otorgan en las Unidades de Medicina Familiar que resuelve el 85% de la problemática de salud de la población total, éstas están organizadas con base en la cobertura poblacional consistente en ubicar aproximadamente a 2,400 derechohabientes por cada médico familiar en dos turnos. El crecimiento acelerado en la demanda de servicios en este nivel,

originado por problemas económicos, que combinan una baja del poder adquisitivo de la población derechohabiente que ya no acude a servicios médicos privados y una insuficiencia de los recursos con que cuenta la institución, ha dado como resultado que interactúen diferentes causales de insatisfacción, presentándose problemática en los servicios médicos. Otro aspecto es el ausentismo no programado del personal en todas sus categorías ocasionándose demora para obtener la atención.

Enumeraré la problemática existente que genera principalmente deterioro de la imagen institucional y disgusto en los derechohabientes.

1.- Ineficiencias administrativas por carencia de sistemas más modernos de trabajo.

2.- Incongruencia e inadecuada selección de cursos en la capacitación del personal. (Por ejemplo, se imparten cursos de computación y no se cuenta con equipos sistematizados).

3.- Debilitamiento en la atención del Primer Nivel, por la demanda de servicios e insuficiencia de recursos.

4.- Falta de una adecuada difusión de los programas de fomento y cuidado a la salud.

5.- No se utilizan adecuadamente por falta de interés los estudios existentes que proporcionan datos reales sobre la capacidad de respuesta de las Unidades de Medicina Familiar para la planeación de nuevas unidades.

6.- Falta de control en Unidades Médicas, sobre los recursos que se utilizan para el diagnóstico, tratamiento y para el consumo del personal que en ellas labora.

7.- No existe una real evaluación de las capacidades de operación y limitaciones presupuestales del Instituto, para responder a exigencias derivadas de políticas gubernamentales.

8.- Carencia de estudios suficientemente sustentados que resuelvan las demandas de los montos de pensión de jubilados y pensionados.

#### **PROPUESTAS DE MEJORAMIENTO ADMINISTRATIVO.**

Después de la presentación de la problemática institucional, me permito proponer lo siguiente:

1.- Actualizar los sistemas de trabajo, para buscar la mejoría administrativa, removiendo obstáculos y burocracia existentes, nocivos para el cumplimiento de los compromisos adquiridos. (Por ejemplo ir dotando en la medida que presupuestalmente sea posible de sistemas mecanizados que permitirán ahorro de tiempo y mayor

productividad en el trabajo).

2.- Capacitar al personal en la medida de la modernización de los sistemas de trabajo sean administrativos o médicos.

3.- Dotar a las áreas de presupuesto para que se cubran las necesidades de capacitación externa.

4.- Fortalecer en toda su capacidad a las Unidades de Primer Nivel con recursos financieros, humanos, materiales de diagnóstico y de tratamiento para atender la demanda de servicios que día a día es mayor.

5.- Reforzar las acciones preventivas de atención y los programas de fomento a la salud de los derechohabientes incrementando beneficios y disminuyendo los riesgos a la salud de la población, para evitar costos a la Institución de la atención de la enfermedad. (Acudir a las escuelas, centros de trabajo, apoyo en material impreso con mensajes alusivos; distribuidos adecuadamente).

6.- Utilizar los estudios que se han elaborado en el Instituto para conocer la capacidad real de respuesta de las Unidades Médicas, buscando satisfacer a través de una adecuada planeación las necesidades de la población que la demanda, dentro de las restricciones presupuestales que se tienen.

7.- Establecer medidas severas de control a través de los administradores de Unidades Médicas, eliminando el despilfarro y buscando la racionalización de los recursos asignados.

8.- Evaluar presupuestalmente y operativamente a la Institución antes de implantar acciones derivadas de políticas gubernamentales o directivas, que ocasionen debilitamiento en el cumplimiento de los objetivos para con los derechohabientes.

9.- Consolidar los estudios que permitan evaluar las capacidades financieras del Instituto, para proporcionar un incremento considerable a las pensiones y no prometer lo que no se pueda cumplir u otorgar porcentajes penosos que no resuelven en nada la problemática del sector afectado.

La institución tiene que enfrentar el inmenso esfuerzo que en materia de recursos financieros, avance tecnológico y eficiencia administrativa requiere el país que vayan en el sentido de racionalizar recursos y atender las necesidades de los derechohabientes.

Considerando lo anterior se debe señalar la necesidad de llevar a cabo cambios estructurales, " de organización y acciones

---

" Para fines de este trabajo se entiende por cambio estructural: "Una estrategia encaminada a reorganizar con sentido de productividad y eficiencia, la vida de la sociedad y el Estado. Es respuesta a una crisis que altera el modo de vida de la sociedad moderna. En: Uvalle Berrones Ricardo,

específicas que permitan la solidez y eficacia de la institución.

Así mismo demanda una renovación hacia el interior, considerando como principal protagonista a su personal, el cual debe ser capacitado para enfrentar situaciones derivadas del cambio estructural, organizacional y sistemas modernos de trabajo. Por lo que debe establecerse un sistema que permita evaluar el desempeño de los trabajadores mediante indicadores como: índices de productividad, calidad del trabajo, aplicándolo en los diferentes puestos.

El Instituto Mexicano del Seguro Social está comprometido con la modernización administrativa," es menester lograrlo, contando con la adecuada y acertada administración con vocación de servicio de las autoridades que lo dirigen y la entrega de sus trabajadores con el objeto de que sus servicios se mejoren y la Institución se fortalezca en su cometido social.

---

"La Administración Pública en el Cambio Estructural", Cuadernos de Análisis Político-Administrativo, no. 14, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1991, p.17

<sup>20</sup> Entendiendo la modernización administrativa como: "El proceso que consiste en crear, mejorar y aplicar una tecnología innovadora con objeto de mejorar el rendimiento del trabajo Gubernamental con base en tres puntos: calidad, eficiencia y productividad" en: Aguilera H. Rina, Apuntes del Seminario de 2ª Opción de Titulación, F.C.P. y S. febrero-junio, 1994.

**ANEXOS**





## INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

## PORCENTAJE DE LAS PRIMAS DE SEGURO SOBRE EL SALARIO BASE DE COTIZACION

1993-1994

Ramo de Seguro	Año	Patrón	Trabajador	Suma	Aportación Federal (1)	Prima Total
Enfermedades y retardidad.	93	8.750	3.125	11.875	0.625	12.5
	94	8.750	3.125	11.875	0.625	12.5
Invalidez, Vejez, cesantía y muerte.	93	5.180	9.850	7.030	0.370	7.4
	94	5.670	2.025	7.695	0.405	8.1
Riesgos de trabajo. (2)	93	3.0	-	3.0	-	3.0
	94	3.0	-	3.0	-	3.0
Guarderías.	93	1.0	-	1.0	-	1.0
	94	1.0	-	1.0	-	1.0
TOTAL	93	17.93	4.975	22.905	0.995	23.9
	94	18.42	5.150	23.57	1.03	24.6

(1) Representa el 7.143 % del total de cuotas Patronales.

(2) Se refiere a una estimación de una prima promedio; en este ramo cada empresa paga la prima de acuerdo a su índice de siniestralidad.

Fuente: Datos proporcionados por la Coordinación Normativa de Estadística, de la Jefatura de servicios de Salud en el Trabajo del INSS. Junio/94.

## ANEXO 3

## OPERACION DEL SEGURO SOCIAL

El Instituto para su operación maneja dos regímenes establecidos en su propia ley que son:

El Obligatorio y El Voluntario.

En la actualidad el IMSS tiene programas y servicios en toda las entidades del territorio nacional e incorpora asegurados y derechohabientes en la mayoría de los municipios del país. En algunos estados la incorporación por municipio alcanza el 100% y estos son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nuevo León, y Tabasco. Los de menor porcentaje de municipios incorporados son Chiapas, Durango, Guerrero, Oaxaca, Puebla, y Sonora.

Para cumplir con su tarea, el Instituto cuenta con una organización y capacidad instalada de gran importancia. Así como una fuerza de trabajo de 345,000 empleados entre personal de confianza y de base, al servicio de la población derechohabiente a nivel nacional.

Una infraestructura que para 1993 alcanzaba dimensiones extraordinarias con: 1342 clínicas de primer nivel, 223 hospitales generales y 39 hospitales de alta especialidad en los que operan 12,945 consultorios, 47,673 camas, 923 quirófanos, 488 salas de expulsión, 781 gabinetes radiológicos y 437 laboratorios. <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Informe a la LXXIV Asamblea General Ordinaria, enero, 1993.

Para la atención de la salud se consideran tres niveles de atención médica que son:

Primer nivel. Básicamente es el contacto inicial entre la comunidad y el personal de salud, este nivel de atención se proporciona principalmente en clínicas, domicilio del paciente, servicio de urgencia y consultorios.

Este tipo de unidades incluye al grupo mayoritario de la población y al individuo sano, cuentan con servicios de consulta externa, medicina preventiva, salud en el trabajo, farmacia, planificación familiar, rayos x, laboratorio y establece programas de educación para la salud, nutrición, control de enfermedades transmisibles, salud materno-infantil, escolar, mental, dental, así como trámites administrativos de control de prestaciones, archivo, pago de subsidios y canaliza problemas al segundo y tercer niveles.

Segundo nivel. Cuando los problemas de salud no se solucionan en el primer nivel por requerir atención especializada u hospitalización, el paciente es enviado al segundo nivel, donde básicamente consiste en establecer el diagnóstico temprano, tratamiento oportuno y limitación del daño.

Estas unidades cuentan con especialidades tales como: cardiología, neurología, pediatría, medicina interna, gastroenterología, oftalmología, endocrinología, angiología, ginecología, oncología, nutrición, neumología, urología, nutrición, entre otras. Así mismo cuenta con el servicio de farmacia, salud en el trabajo, archivo, consulta externa, hospitalización, laboratorio y rayos X. Es una atención dirigida a la fisiología del individuo.

Tercer nivel. Si por el riesgo de su tratamiento el paciente requiere de alta especialización, se remite a este nivel, donde

la atención esta orientada a la curación y rehabilitación. El tipo de población que se atiende es minoritaria con profesionales de la salud altamente especializados. En este nivel además de contar con las especialidades antes señaladas tienen, medicina nuclear, gabinetes especializados con ultrasonidos, electromiografías, tomografías, resonancias magnéticas y aparatos altamente sofisticados para el auxilio de diagnósticos. Así mismo farmacia, laboratorios de análisis clínicos, nutrición, rayos X, dietología, trabajo social, etc.

El Instituto cuenta con diez Centros Médicos de Alta Especialidad a nivel Nacional, ocho a nivel de los estados que son: Tlaxcala, Coahuila, León Guanajuato, Oblatos en Jalisco, Nuevo León, Puebla, Ciudad Obregón Sonora, Veracruz y Mérida: en el Distrito Federal dos El Centro Médico Nacional la Raza y el Centro Médico S XXI.

Actualmente el primer nivel resuelve el 85% de los problemas de salud de la población total el segundo, 12% y el tercero, el 3% restante.

## ANEXO 4

## LEY DEL SEGURO SOCIAL Y SUS REGLAMENTOS

Para el pleno ejercicio de sus funciones y atribuciones, el Instituto Mexicano del Seguro Social sustenta su acción sobre las siguientes disposiciones jurídicas y reglamentarias:

## CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

## LEYES:

Ley del Seguro Social.

Ley General de Salud.

Ley Federal del Trabajo.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley de Planeación.

Ley General de Bienes Nacionales.

Ley de Obras Públicas.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Prestaciones de Servicios relacionados con Bienes Muebles.

Código Fiscal de la Federación.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental.

Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente.

## REGLAMENTOS:

Reglamento para la imposición de multas por infracción a las disposiciones del seguro social.

Reglamento de la Ley del Seguro Social en lo relativo a la afiliación de los patrones y trabajadores.

Reglamento para el pago de cuotas y contribuciones del régimen del seguro social.

Reglamento de los servicios de habitación, previsión social y prevención de invalidez del IMSS.

Reglamento de las ramas de riesgos profesionales y enfermedades no profesionales y maternidad.

Reglamento para el seguro social obligatorio de los trabajadores del campo.

Reglamento del seguro obligatorio de los trabajadores temporales y eventuales urbanos.

Reglamento de delegaciones regionales y estatales del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Reglamento de la Comisión del cuadro básico de equipo médico y materiales de curación del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Reglamento para la incorporación voluntaria al régimen obligatorio del seguro social de los trabajadores domésticos.

Reglamento de la asamblea general del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Reglamento para el Traslado de enfermos.

Reglamento para la celebración de convenios..

Reglamento para la expedición de certificados de incapacidad para el trabajo de los asegurados del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Reglamento de servicios de guarderías para hijos de aseguradas.

Reglamento para la clasificación de empresas y determinación del grado de riesgos de trabajo.

Reglamento del artículo 274 de la Ley de Seguro Social.

Reglamento de organizaciones internas de las delegaciones regionales y estatales del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Reglamento por el que se determinan las atribuciones de diversas dependencias del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Reglamento del seguro social obligatorio para los trabajadores de la construcción por obra y tiempo determinado.

Reglamento de la Comisión del Cuadro Básico de Medicamentos del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Reglamento de trabajo de los empleados de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares.

#### DISPOSICIONES INTERNAS.

Reglamentos de organización interna del Instituto Mexicano del

Seguro Social.

Reglamento de la Comisión Nacional Mixta de Seguridad e Higiene.

Reglamento de las Comisiones Mixtas de Recursos Humanos.

Reglamento de la Comisión Nacional de Becas.

Reglamento Nacional de Bolsa de Trabajo.

Reglamento Nacional de Escalafón.

Reglamento de personal sustituto.

La Ley se encuentra dividida para su interpretación en: Título primero- Disposiciones Generales, Título segundo- Del régimen obligatorio del Seguro Social, Título tercero- Del régimen voluntario del Seguro Social, Título cuarto- De los Servicios Sociales, Título quinto- Del Instituto Mexicano del Seguro Social, Título sexto- De los procedimientos, de la caducidad y prescripción, Título séptimo- De las responsabilidades y sanciones, y el apartado de artículos transitorios de las reformas y adiciones que ha tenido, finalmente, índice analítico de términos más usuales de la Ley del Seguro Social.

"La Ley es de observancia general en toda la República, en la forma y términos que la misma establece".<sup>2</sup>

Desde su promulgación en 1943 la Ley ha sufrido una serie de modificaciones generalmente orientadas a ampliar la cobertura, ya sea de eventos o de población, al mejoramiento de las prestaciones o del sistema de recaudación de cuotas. La implantación ha sido gradual, conforme lo permitan las particulares condiciones sociales y económicas de las distintas regiones.

Al Instituto corresponde proponer y al ejecutivo federal decretar, a que grupos de trabajadores se harán extensivos los servicios y prestaciones de que habla la Ley.

---

<sup>2</sup> Artículo 19 de la Ley del IMSS, México, sept. 1993.



Para el financiamiento del sistema se establece una contribución tripartita, formada por la aportación de trabajadores, patrones y estado.

La Ley establece el régimen obligatorio y el régimen voluntario, además que con fundamento en la solidaridad se otorgan servicios sociales de beneficio colectivo.

Dentro del régimen obligatorio se establecen los seguros de : Riesgos de trabajo, Enfermedades y maternidad, Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte y guarderías para hijos de aseguradas.

Los sujetos de aseguramiento en este régimen son: Las personas vinculadas a otras por una relación de trabajo, Miembros de sociedades cooperativas y de administraciones obreras, ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, Otros grupos de trabajadores y productores industriales, agrícolas y forestales y los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, cuando no estén asegurados en los términos de la Ley.

La determinación de las prestaciones que se otorgan al trabajador cuando ocurre una lesión por accidente o enfermedad se realizan en especie y en dinero.

Las prestaciones en especie tienen el objeto de lograr la recuperación de la salud y de la capacidad de trabajo del individuo, mientras que las prestaciones en dinero llevan la intención de subsistir el salario perdido.

Las prestaciones en especie comprenden: asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica, los servicios de hospitalización y rehabilitación, prótesis y ortopedia.

Las prestaciones en dinero si la lesión ocasiona la incapacidad para trabajar y fue con motivo de su trabajo el asegurado recibe el 100% de su salario mientras dure la inhabilitación y en caso de muerte, se otorgan las prestaciones de viudez y orfandad a los sujetos que para tal efecto señala la Ley.

En caso de enfermedad el Instituto otorga al asegurado el 60% de su salario a partir del 49 día de incapacidad durante 52 semanas para el mismo padecimiento. En caso de maternidad, a las aseguradas otorga durante el embarazo, parto y postparto, asistencia médica, ayuda por seis meses para lactancia y una canastilla al alumbramiento así como, un subsidio en dinero igual al 100% de su salario promedio de su grupo de cotización, durante 42 días antes y 42 días después del parto.

En el seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, la aplicación de esta rama de la seguridad social trae importantes consecuencias sociales y económicas al liberar a los trabajadores de la angustia ante la cesación de sus ingresos, otorgándoles recursos económicos por la totalidad de la duración de la contingencia que se trate.

El estado de invalidez, de vejez y de cesantía en edad avanzada, da derecho al asegurado a: pensión temporal o definitiva, asistencia médica, asignaciones familiares y ayuda asistencial. Así cuando ocurre la muerte del asegurado o pensionado por las razones señaladas el Instituto otorga pensión de viudez, de orfandad, a ascendientes, ayuda asistencial y asistencia médica.

El ramo de guarderías es de creación más reciente, ya que debido a la participación de la mujer en las actividades productivas, resulta indispensable facilitarle los medios más adecuados que le permitan cumplir con las funciones laborales, sin desatender sus obligaciones maternas. Los servicios de guardería infantil incluye el aseo, la alimentación, el cuidado de la salud, la

educación y la recreación de los hijos procreados por las trabajadoras aseguradas, desde la edad de cuarenta y tres semanas hasta que cumplan cuatro años.

El régimen Voluntario del seguro social. Dentro de este régimen se encuentra el asegurado que rompe con la relación laboral, el cual puede continuar, bien sea en los seguros conjuntos de enfermedad y maternidad y de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, o bien en cualquiera de ambos a su elección, quedando inscrito en el grupo de salario a que pertenecía en el momento de la baja o en el grupo inmediato inferior o superior. El asegurado cubre integralmente las cuotas obrero-patronales respectivas y puede enterarlas por bimestre o anualidades adelantadas.

Otra modalidad de este régimen es el seguro facultativo y los seguros adicionales, mediante los facultativos se proporcionan prestaciones en especie del ramo del seguro de enfermedades y maternidad, a familiares del asegurado o a cualquier persona que no estén protegidos por la ley.

La contratación de los seguros facultativos se sujetará a las condiciones y cuotas que fije el Instituto.

El seguro adicional se otorga a través de convenios específicos mediante los cuales se podrán ampliar las prestaciones económicas que correspondan a las ramas de los seguros de riesgos de trabajo y de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte. La prima, cuotas y períodos de pago para su contratación, serán convenidos por el Instituto con base en las características de los riesgos y de las prestaciones protegidas.

Los Servicios sociales de beneficio colectivo comprenden: Las prestaciones sociales y los servicios de solidaridad social.

Las prestaciones sociales se otorgan mediante programas de: Promoción a la salud, Educación higiénica, materno-infantil, sanitaria y primeros auxilios. Mejoramiento de la alimentación y de la vivienda, Impulso y desarrollo de actividades culturales y deportivas, Regulación del estado civil, Cursos de adiestramiento técnico y de capacitación para el trabajo, Centros vacacionales y de readaptación para el trabajo, superación de la vida en el hogar, establecimiento y administración de velatorios, así como otros servicios similares y los demás útiles para la elevación del nivel de vida individual y colectivo.

Los servicios de solidaridad social comprenden: asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria.

Par lograr mayor cobertura y mejor prestación en los servicios de este tipo y en respuesta a la política gubernamental, el Instituto a través del Programa IMSS-Solidaridad atiende 11 millones de mexicanos que corresponde a habitantes del medio rural marginado.

## BIBLIOGRAFIA

- Alvarez G. Ma del Carmen.- La Seguridad Social en México. Conferencia Interamericana de Seguridad Social/Secretaría General. Serie Monografías 4. México, 1993.
- Basurto Jorge.- La clase obrera en la Historia de México, del Avilacamachismo al alemanismo (1942-1952). Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM/Siglo XXI editores S.A., México, 1994.
- Benejam D. Antonieta, Brown Villalba Cecilia, Celis Lourdes, Flores H. Benjamin y otros; Coord. de Zertuche Muñoz Fernando.- Historia del Instituto Mexicano del Seguro Social, Los Primeros Años 1943-1944. IMSS, México, 1980.
- Block de Macotella Catharine, Flores Hernández Benjamín, Gutierrez Sara E. y otros.- Instituto Mexicano del Seguro Social 1943-1983. 40 años de Historia. IMSS/Dirección General/Secretaría General. Jefatura de Publicaciones, México, 1983.
- Coquet Benito.- La Seguridad Social en México. Edit. Helio, IMSS, México, 1964.
- González Tiburcio, Enrique.- Reforma del Estado y política social: aspectos teóricos y prácticos. México, INAP, 1991.
- Huntington Samuel P. El Orden político en las Sociedades en Cambio. Ed. Paidós, México, 1992.
- Instituto Mexicano del Seguro Social, Historia en los Muros. Presentación de Arsenio Farrell Cubillas, IMSS/Secretaría General, México, 1977.
- Leal Juan Felipe.- México: Estado, Burocracia y Sindicatos. Centro de Estudios Latinoamericanos/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM/Ediciones El Caballito, México, 1975.
- Narro Robles, José.- La Seguridad Social Mexicana en los Albores del Siglo XXI: una visión de la modernización de México. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

- Narro Robles, José y Barragan Javier Moctezuma. Compiladores.- La Seguridad Social y el Estado Moderno. F.C.E., IMSS-ISSSTE, México, 1992.

- Rebolledo Juan.- La Reforma del Estado en México: una visión de la modernización de México. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

- Villareal René.- El Liberalismo Social y Reforma del Estado: México en la era del Capitalismo posmoderno. Fondo de Cultura Económica/NAFINSA, México, 1993.

- Woodrow Wilson.- "El Estudio de la Administración Pública", en: Dwight Waldo. Administración Pública. México, Editorial Trillas, 1974.

#### REVISTAS.

- Bonnin C.J.- "Principios de la Administración", en: Revista de Administración Pública. Edición en Memoria al Mtro. Gabino Fraga, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.

- Frenk, Julio.- "Reforma del Estado y la salud: litigio del Estado", Nexos semanal. No. 145. México.

- Flores Hernández Benjamin.- "50 Años de Historia de la Ley del Seguro Social", Revista Mexicana de Seguridad Social: CUESTION SOCIAL. Edición especial por el cincuentenario del IMSS, México, 1993.

- Solidaria Revista mensual del IMSS, número especial, "50 AÑOS CUMPLIENDO" IMSS, México, abril-junio, 1993.

- Solidaria Revista mensual del IMSS, "Consolidación y Avance del Seguro Social", No. 116, México, 1994.

- Uvalle Berrones, Ricardo.- "La Administración Pública en el cambio estructural", en Cuadernos de Análisis Político-Administrativo No.14. Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1991.

## DOCUMENTOS DE TRABAJO

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa Hermanos, México, 1993.

- Ley del Seguro Social, Edit. Talleres Gráficos de la Nación, México, 1993.

- Modelo Moderno de Atención a la Salud, Subdirección General Médica, IMSS, México, 1993.

- Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1993.

- Ley General de Salud, Secretaría de Salud, Subdirección General Médica/IMSS, México, 1990.

- Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, México, 30 de abril de 1992.