

68
2e1



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**PERTINENCIA ESTATAL O PRIVATIZACION DEL
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL**

T E S I S

QUE PRESENTA LA ALUMNA
TERESA ISABEL MARROQUIN PINEDA
8752840-6

PARA OPTAR POR EL GRADO DE
LICENCIATURA EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
(ADMINISTRACION PUBLICA)

ASESOR:

DR. RICARDO LIVALLE BERRONES



CIUDAD UNIVERSITARIA,

DICIEMBRE DE 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
Don Manuel Marroquín Molina
Doña Blanca Lilia Pineda Nucamendi

**A mi Maestro
Samuel León González**

INDICE

INTRODUCCION ... 4

CAPITULO I. CONTEXTO POLITICO, SOCIAL Y ECONOMICO EN MEXICO (1910-1946)

- A. Inicio y consolidación de la Revolución Mexicana (Planteamiento General) ... 14
- B. La institucionalización de la Revolución Mexicana ... 20

CAPITULO II. LA POLITICA DE BIENESTAR DEL ESTADO MEXICANO

- A. Fundamento estructural de la actividad del Estado en la economía ... 33
- B. La actividad económica y social del Estado mexicano ... 42

CAPITULO III. EL CONTEXTO POLITICO, ECONOMICO Y SOCIAL DEL SURGIMIENTO DEL IMSS

- A. El gobierno de Unidad Nacional ... 50
- B. Sociedad industrial y fuerza de trabajo ... 56
- C. La protección de la fuerza de trabajo ... 59
- D. Antecedentes de la seguridad social en México ... 64

CAPITULO IV.

EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL: CREACION Y EVOLUCION

A. Carácter del IMSS como entidad de servicio público	... 73
B. Marco legal, orgánico y funcional del IMSS	... 77

CAPITULO V.

LA NO PERTINENCIA DE LA PRIVATIZACION DEL IMSS

A. Antecedentes de la oposición a la prestación de la seguridad social mediante un organismo descentralizado de la administración pública	... 96
B. La demanda de privatización del IMSS con motivo de la reforma a la Ley del Seguro Social de 1993	... 103
C. De la no pertinencia de la privatización del Instituto Mexicano del Seguro Social	... 119

CAPITULO VI.

CONCLUSIONES	... 129
--------------	---------

ANEXO 1.	...137
----------	--------

ANEXO 2.	...142
----------	--------

BIBLIOGRAFIA	... 144
--------------	---------

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCION

No existe acuerdo entre académicos y autoridades respecto a las áreas constitutivas de la Política Social. Los desacuerdos más importantes tienen que ver con las políticas de empleo, vivienda, subsidios y asignaciones directas. Donde parece haber coincidencia es en señalar a la salud y a la seguridad social como elementos fundamentales.

Específicamente en lo que concierne a la Seguridad Social, no existe una definición única del término. La puesta en marcha de sistemas de seguridad social en el mundo no ha venido acompañada de un acuerdo acerca de su significado y del ámbito de aplicación que deben comprender. En tanto que algunos sistemas enfatizan el papel de la seguridad social para mantener los ingresos durante épocas de dificultad financiera, otros amplían su sentido a la asistencia médica, la vivienda y el empleo. Los desacuerdos sobre el significado de la Seguridad Social son reflejo de las diferencias históricas en el desarrollo de estos sistemas así como de los diferentes procedimientos administrativos, estatutos legales y estructuras organizativas de su instrumentación en los diferentes países.

La Oficina Internacional del Trabajo define a la Seguridad Social como la seguridad que la sociedad provee mediante organizaciones apropiadas contra ciertos riesgos a los cuales están expuestos sus miembros¹. Contrario a la idea generalizada en México, la Seguridad Social en cuanto tal no comprende exclusivamente los servicios médicos que proporcionan instancias gubernamentales, sino que involucra servicios más amplios que pueden proporcionarse mediante diversos esquemas tales como la asistencia social, las pensiones sociales, el seguro de responsabilidad patronal y el seguro social; los cuales no pueden ni deben ser confundidos.

La asistencia social proporciona beneficios a personas de bajos ingresos para proveerles de los medios suficientes para satisfacer sus necesidades mínimas; el sistema está financiado íntegramente por las contribuciones públicas. El esquema de pensiones sociales otorga beneficios a categorías determinadas por la ley, que se rige por el principio de que aquellos cuyas necesidades de ingresos sean mayores serán asistidos. La categoría que más recurre a este esquema de pensiones sociales son las familias con niños dependientes. Este sistema es financiado por los ingresos gubernamentales y los beneficios se pagan independientemente de los ingresos de los beneficiarios.

El seguro de responsabilidad patronal, por su lado, parte de la premisa de que los costos para enfrentar las contingencias deben ser cubiertas por

¹ La definición la reporta Midgley, James, Social Security, and the Third World, p. 81.

los patrones. Las leyes definen específicamente qué tipo de beneficios deberán de ser pagados bajo estas circunstancias y el monto de los mismos. La forma más común de dicho seguro son los beneficios con los que el patrón compensa a los empleados lesionados o muertos en el desempeño de sus labores. Sin embargo, a pesar de la obligatoriedad de dicho esquema, uno de los mayores problemas que enfrenta es que los patrones pueden evadir dicha responsabilidad o verdaderamente carecer de los medios para entregar dicha compensación.

El seguro social, por su parte, se caracteriza principalmente porque está financiado por contribuciones regulares de los sujetos de aseguramiento, de los patrones y del Estado, proporcionando protección a sus miembros y a sus familias contra las contingencias que puedan interrumpir, reducir o eliminar el ingreso o bien, proporcionando beneficios que lo amplían. Dichos esquemas están destinados a los trabajadores clasificados en categorías y generalmente comprenden asistencia médica y otros servicios destinados al propósito mencionado de mantener e incrementar los ingresos².

En México, el Art. 2o. de la Ley del Seguro Social establece que la Seguridad Social "...tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo"; estableciéndose en el Art. 3o. que su realización estará a cargo de entidades o dependencias públicas federales o locales y de organismos descentralizados. De acuerdo a lo comentado anteriormente respecto a los distintos esquemas de provisión de la Seguridad Social, el Art. 4o. de la Ley mencionada define con claridad la distinción del Seguro Social al señalarlo como "...el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional... sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos"; encomendando en el Art. 5o. su organización y administración "...al organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social"³.

La Seguridad Social suscita muchas interrogantes, críticas y propuestas para su reforma que varían enormemente dependiendo del grupo social o partido político que las exprese. A las autoridades gubernamentales les plantea la dificultad de elegir los recursos a utilizar para hacer frente a sus costos crecientes, así como los caminos para limitar los aumentos de los mismos. Estos problemas se han exacerbado debido a la tendencia de

² Cfr. Midgley, James, *Op. Cit.*, pp. 79-102.

³ Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de marzo de 1973.

los costos a incrementarse más rápidamente que los ingresos que los financian, los cuales han disminuido de manera importante debido principalmente a los bajos niveles de crecimiento económico y al aumento de las tasas de desempleo.

Partiendo de la premisa del agotamiento del Estado de bienestar y con objeto de redinamizar el desarrollo de las economías, se ha vuelto nuevamente la mirada hacia el liberalismo. Los neoliberales le demandan al Estado una menor intervención en la economía y el regreso a la sociedad de funciones y responsabilidades. Este replanteamiento del modelo económico así como la inviabilidad financiera de algunos esquemas de seguridad social en diferentes partes del mundo, han llevado a muchos países a reflexionar sobre sus políticas de bienestar social y específicamente, sobre la pertinencia de la provisión de la seguridad social mediante organismos estatales.

En nuestro país, el sector empresarial le pide al Estado reservarse a desempeñar en lo económico exclusivamente el papel de garante de los intereses individualistas y que no "invada" espacios de lo que ellos consideran como su "ámbito natural". Así, con motivo de las Reformas a la Ley del Seguro Social publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio del presente año, se desató una corriente de críticas y oposición al Instituto Mexicano del Seguro Social principalmente por parte del sector empresarial, en donde la demanda central es la privatización del Instituto.

Los empresarios hablaron de malos servicios, de despilfarro, de malos manejos, de ineficacia e ineficiencia en el manejo de sus recursos, de ineptitud e irresponsabilidad de los funcionarios que se han ocupado de su administración, del desvío de sus actividades de su función esencial, entre otras muchas críticas. Se sostuvo también que las recientes reformas a la Ley llegaban en el peor momento, pues la desaceleración de la economía nacional obligaba a las empresas a realizar enormes esfuerzos para remontar esta difícil etapa, y que las implicaciones de las reformas obligarían a los patrones a desviar recursos normalmente previstos para la modernización de la planta productiva de sus empresas.

El objeto del trabajo que aquí se presenta es demostrar la pertinencia de que el seguro social para los asalariados en México siga siendo proporcionada por el organismo de la administración pública denominado Instituto Mexicano del Seguro Social, y demostrar la inconveniencia de su privatización.

El presente trabajo obedece ciertamente al interés personal en la seguridad social, pero también al interés de participar, aunque sea en una

mínima medida, en el debate actual sostenido en muchos países en el mundo sobre a quién le corresponde la responsabilidad original de proveer la seguridad social que las sociedades requieren, a quién le corresponde asumir los costos, la redefinición de las políticas estatales de bienestar y el papel del Estado en la provisión de servicios sociales; el cual consideramos no sólo es un debate de actualidad sino un debate que concierne a la sociedad entera dada la importancia de lo que se discute.

No podemos negar que la seguridad social atraviesa por una etapa de crisis; sin embargo, la generalidad nos demuestra que no es una crisis de su naturaleza, sino una crisis provocada por la erosión de la base económica de su operación. Dado lo anterior, ante la demanda del sector empresarial de la privatización del seguro social basada en el argumento del deterioro de sus finanzas, hemos decidido exponer las razones por las que consideramos importante y pertinente la provisión estatal del seguro social en México, mediante un organismo descentralizado de la administración pública.

Para demostrar la pertinencia estatal en beneficio público del Instituto, se exponen las razones de diferentes órdenes que determinaron el surgimiento en nuestro país de un esquema de seguro social para la clase trabajadora y su provisión mediante el Instituto Mexicano del Seguro Social. Asimismo, se explican las bondades y beneficios de las acciones del Instituto en el país en sus 50 años de existencia; se demuestra que es una entidad de servicio público que desempeña una función prioritaria y estratégica dentro de la administración pública y se destaca su papel como piedra angular de la política social del Estado mexicano.

Para demostrar la poca validez de los motivos y razones que los empresarios argumentan para demandar la privatización del IMSS, se analizan dos momentos claves en la vida de la institución: su creación en 1943 y la reforma a la Ley del Seguro Social de 1993; pues ambos momentos se caracterizaron por una fuerte oposición patronal. Así, analizando las principales características de la oposición empresarial al surgimiento del IMSS, así como aquellas de la oposición a la reforma de la Ley del Seguro Social en julio del presente año, hemos pretendido destacar las similitudes en los argumentos de crítica y poder mostrar que la oposición por parte del sector empresarial no radica en razones objetivas sino en el rechazo a la existencia misma del Instituto.

A pesar de que entre la creación del Instituto y la última reforma a su Ley distan 50 años, las críticas y los argumentos empleados para solicitar su no creación -en 1943- y su privatización -en 1993- son muy semejantes. Se retoman estos dos importantes sucesos del organismo que nos ocupa y se destacan sus paralelismos para mostrar que a pesar de los años que

han transcurrido y de los impactos favorables de la institución en el país, uno de los sectores más importantes de nuestra vida nacional como son los empresarios no han acabado de entender la función de la política social del Estado mexicano a través de su administración pública y la función del Instituto Mexicano del Seguro Social como piedra angular de la política estatal de bienestar, constituyéndose en los principales detractores del esquema de seguro social proporcionado por el IMSS.

Para demostrar la pertinencia estatal del Instituto y demostrar la inconveniencia de la privatización de dicho organismo de la administración pública, hemos estructurado la presente tesis de la siguiente manera:

En el capítulo primero se estudia el surgimiento y la evolución del sistema político mexicano. Con objeto de contextualizar y comprender las circunstancias históricas en las que surge el Instituto, partimos del fin de la movilización armada de 1910 y abarcamos hasta el sexenio del presidente Manuel Avila Camacho. El objetivo de dicho capítulo es estudiar la formación y evolución de las relaciones Estado-sociedad en nuestro país y conocer de manera general las razones que determinaron en México las características del pacto social; dando como resultado un Estado mediador entre los diferentes sectores, que fomenta la reproducción y acumulación de capital y que simultáneamente incluye en sus programas de gobierno demandas populares básicas. En este capítulo se analiza brevemente cómo el sistema político mexicano sostiene un programa económico liberal sustentado en la negociación constante del pacto social.

En el capítulo segundo se presenta el fundamento de la política de bienestar del Estado mexicano. En un primer apartado se trata el fundamento estructural de la actividad del Estado en la economía. Considerando la deficiencia de la economía regulada por el mercado para continuar su desarrollo, evitar crisis cíclicas y satisfacer las necesidades básicas de la colectividad, presentamos la necesidad de la intervención del Estado en la economía y la evolución del Estado liberal al Estado asistencial. Asimismo, se enfatiza el tránsito de los derechos fundamentales a los derechos sociales en donde las necesidades de la colectividad dejan de ser consideradas como problemas individuales, lo que propició que se empezaran a instrumentar mecanismos estatales para la satisfacción de dichas necesidades.

El segundo apartado de este capítulo se dedica a analizar la actividad económica y social del Estado mexicano, considerando el establecimiento de los derechos sociales y la definición del Estado como el rector del desarrollo nacional en la Constitución de 1917. En este apartado se pone

especial énfasis en el sexenio de Lázaro Cárdenas pues en este periodo se observa un complejo proceso histórico de alianzas que, debido a la coincidencia de intereses, dio lugar a una intensa movilización popular de apoyo al régimen cardenista. Así pues, sostenemos que la Constitución de 1917 coloca al Estado como el actor principal en la economía y definió su política de bienestar social; en cuya base y con apoyo del movimiento popular organizado, Cárdenas pudo instrumentar sus políticas.

El capítulo tercero está dedicado al contexto político, económico y social específico del surgimiento del Instituto Mexicano del Seguro Social, por lo que en un primer apartado nos referimos propiamente al gobierno de "Unidad Nacional" del presidente Avila Camacho, con objeto de exponer la política económica de industrialización y la política laboral que caracterizaron al régimen.

En un segundo apartado de este capítulo nos ocupamos de la sociedad industrial y de la fuerza de trabajo; observando el desarrollo del proceso industrializador y la desigual distribución de los beneficios de dicho proceso en perjuicio de la fuerza laboral.

En un tercer apartado nos ocupamos de la protección de la fuerza de trabajo; hacemos hincapié en los cambios cuantitativos y cualitativos registrados por la fuerza trabajadora en el país así como el deterioro de su nivel de vida como factores determinantes para el establecimiento de un esquema de seguro social que protegiese a los asalariados en tanto individuos así como parte del proceso colectivo de industrialización. En el último apartado del presente capítulo exponemos los antecedentes de la seguridad social en México.

El capítulo cuarto está destinado a exponer la naturaleza del Instituto Mexicano del Seguro Social, su creación y evolución. Un primer apartado está dedicado a analizar el carácter del Instituto como una entidad de servicio público de la administración pública mexicana. En un segundo apartado exponemos el marco legal de dicho organismo, su estructura orgánica y funcional; así como su crecimiento y adecuaciones.

Al final del documento, hemos incluido en un Anexo algunos cuadros que elaboramos con el fin de presentar esquemáticamente el desarrollo de la institución. Estos pretenden exponer algunos indicadores del crecimiento del IMSS desde su surgimiento; como son el número de municipios que comprende el ámbito de aplicación del régimen del seguro social, el número de asegurados total o el número de trabajadores de la institución.

Ante el riesgo de que se pierdan los contrastes en la dinámica de su evolución, no hemos reseñado los datos de todos los años de vida del Instituto, sino que hemos optado por cortes temporales que obedecen a los períodos del ejercicio de los distintos directores generales que ha tenido la institución. Además de consignar algunos indicadores en base a los períodos de los directores generales, desde su creación en 1943 hasta la actualidad, hemos querido reseñar un poco más a detalle la evolución reciente del Instituto, por lo que hemos abarcado la década de los ochenta hasta comprender el año de 1991. Para obtener un poco más de claridad, dividimos los indicadores del crecimiento del Instituto en Recursos Materiales, Personal para la Atención Médica y Servicios Prestados.

Tras haber expuesto a lo largo del trabajo la necesidad objetiva del surgimiento en México de una institución de seguridad social para los asalariados, así como los impactos favorables en el país de la provisión del seguro social mediante un organismo de la administración pública, hemos destinado el capítulo quinto a señalar la no pertinencia de la privatización del Instituto Mexicano del Seguro Social.

En un primer apartado de este capítulo quinto analizamos la oposición empresarial a la proporción de la seguridad social que requiere la clase trabajadora mediante un organismo descentralizado de la administración pública, considerando para ello el rechazo patronal al surgimiento del Instituto en 1943. En el segundo apartado analizamos la oposición empresarial y sus demandas de privatización del organismo surgidas a raíz de las reformas a la Ley del Seguro Social llevadas a cabo en julio de 1993. En un último apartado reflexionamos sobre las razones argumentadas para demandar la privatización del organismo público, remarcamos la inconveniencia de su privatización y la pertinencia de que el Estado siga proporcionando la seguridad social que la clase trabajadora requiere y demanda mediante el Instituto Mexicano del Seguro Social. En un Anexo al final del documento hemos incluido algunos indicadores que pretenden demostrar el carácter medular del IMSS dentro del Sector Salud.

Queremos hacer algunas precisiones de tipo metodológico. A pesar de la distinción que ya hemos hecho entre Seguridad Social y Seguro Social, en México gran parte de los actores involucrados suelen referirse a la provisión del seguro social con la denominación genérica de seguridad social; por lo que a todo lo largo del presente trabajo deberá tenerse en cuenta dicha consideración.

Por otro lado, para analizar el poco sustento objetivo de los argumentos patronales que demandan la privatización del Instituto y exponer las que a nuestros ojos son las auténticas razones de los empresarios para

solicitar la privatización del seguro social, escogimos la creación del Instituto en 1943 y la reforma a la Ley del Seguro Social en 1993 por considerarlos dos de los momentos más importantes de la institución y que despertaron una amplia corriente de oposición por parte del sector patronal.

A pesar de que se trata de dos sucesos muy alejados en el tiempo, debido a sus similitudes ambos contribuyeron al análisis de los argumentos que descalifican la pertinencia estatal del IMSS. Para rescatar las reacciones ante la creación en 1943 del organismo que nos ocupa, nos fue de gran utilidad el documento Historia del IMSS. Los primeros años. 1943-1944, coordinado por Fernando Zertuche Muñoz y publicado por el Instituto Mexicano del Seguro Social en 1980; dicho documento nos permitió remitirnos con mayor exactitud a las fuentes hemerográficas. Hemos respetado los cortes de las etapas que los autores marcaron para analizar las reacciones frente al Instituto.

Para rescatar las reacciones de los sectores frente al Instituto respecto a las reformas a la Ley del Seguro Social en 1993 nos remitimos directamente a la prensa escrita. Este análisis de contenido comprendió los meses de junio a septiembre del presente año y revisamos los 14 diarios y 4 revistas de mayor circulación en el Distrito Federal.

Los diarios consultados fueron:

La Jornada
Unomásuno
El Nacional
Heraldo de México
Excélsior
Ovaciones
El Economista
El Financiero
El Diario de México
Tribuna
Ultimas Noticias de Excélsior
Novedades
Esto
Cine Mundial

Las revistas consultadas fueron:

Epoca
Siempre!
Este país

Proceso

Los cortes de las etapas que analizan el proceso de oposición al Instituto con motivo de las reformas a su Ley y que condujo a la demanda de su privatización, fueron seleccionados por nosotros de acuerdo a los cambios de tono, tema y argumentos de las críticas; así como a las modificaciones de las posturas y alianzas de los sectores involucrados que personalmente pudimos apreciar.

Por último, expreso mi profundo agradecimiento a la Universidad Nacional Autónoma de México, a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, y especialmente al Dr. Ricardo Uvalle Berrones.

CAPITULO I

CONTEXTO POLITICO, SOCIAL Y ECONOMICO EN MEXICO (1910-1946)

A. INICIO Y CONSOLIDACION DE LA REVOLUCION MEXICANA (PLANTEAMIENTO GENERAL)

Podemos afirmar que la singularidad de las relaciones Estado-sociedad en nuestro país proviene de las características impuestas por la Revolución de 1910 a nuestro sistema político.

Después de la insurrección campesina y de la guerra civil desatada para contener a las masas, era necesario reconstruir al Estado mexicano mediante un pacto social que incorporase las demandas populares y campesinas básicas. La legitimidad del grupo victorioso proviene precisamente de la incorporación en el programa de gobierno de medidas que revelan un proyecto nacional cuya posibilidad de ejecución dependió precisamente de la movilización armada de 1910⁴.

Sin embargo, restaba aún realizar la gran tarea de la construcción de un poder político nacional. Esto implicaba unificar a la nación eliminando fuerzas locales o focos regionales de poder; la recuperación estatal del monopolio sobre la violencia legal y la pacificación del país; la elaboración de un proyecto de desarrollo en donde los sectores y sus intereses fuesen reconocidos, respetados e involucrados y la afirmación de su soberanía.

La caída de la dictadura desató desequilibrios existentes y propició la descentralización del poder. Por tanto, el surgimiento de "hombres fuertes" con bases sociales de apoyo propias y una relación particular con el gobierno federal no es un fenómeno que no sea explicable al contemplar el proceso histórico nacional a partir del porfiriato; la misma lucha armada provocó un poder central

⁴ Carlos Pereyra sostiene que la ideología de los gobiernos emanados de la Revolución y las medidas de las primeras administraciones sobre todo entre 1920 y 1940, con particular vigor en el período de Cárdenas, revelan un proyecto nacional cuya posibilidad de realizarse dependió de la intensa movilización popular de aquellos años. Así, sostiene que "... este proyecto nacional de desarrollo le permite al grupo victorioso en la Revolución canalizar en su favor el impulso popular y fortalecer la legitimidad del Estado hasta un punto sin precedente y sin paralelo durante mucho tiempo en América Latina". Cfr. Pereyra, Carlos, "Estado y Sociedad" en México, Hoy.

muy diluido y el surgimiento de focos de poder regional⁵.

Fueron precisamente estos focos de poder producto de la Revolución y los constantes levantamientos armados, los que dificultaron la formación de partidos políticos nacionales que integraran las diversas fuerzas políticas existentes. Al parecer, el principal problema interno al que se enfrentaba el país era el de construir una hegemonía política que cohesionara -mediante alianzas- las numerosas fuerzas políticas regionales⁶.

El 17 de julio de 1928 es asesinado el general Obregón por un fanático religioso. El magnicidio agudizó las diferencias entre obregonistas y callistas, ya que se culpaba a éstos últimos de lo acontecido. Con la intención de disminuir la tensión se eligió a Emilio Portes Gil como Presidente de la República, quien ejerció sus funciones del 10. de diciembre de 1928 al 4 de febrero de 1930.

La trágica muerte del presidente electo; el gran caudillo de la Revolución, reveló lo angustioso de la situación política imperante en el país en donde los destinos de la Revolución dependían del prestigio y las acciones de los caciques, caudillos y hombres fuertes⁷.

Quizá la mayor expresión del genio político de Plutarco Elías Calles consistió en darse cuenta que era necesario delegar en una organización partidista los destinos

⁵ Sobre el proceso formativo del Estado Mexicano y la construcción de un poder político nacional; así como la dispersión y regionalización de los actores sociales, puede acudirse al texto de Alvaro Matute, "La historiografía de la Revolución; nuevos horizontes", en Memorias del congreso La Revolución en las regiones, México, Instituto de Estudios Sociales, Universidad de Guadalajara, 1981, Tomo II, pp. 593-596. También puede consultarse el texto de Ricardo Pozas, "De la revolución en las regiones a las regiones en la Revolución", *Ibid.*, pp. 599-605.

⁶ Sobre algunas experiencias regionales concretas, podemos recurrir a los siguientes textos: Tamayo, Jaime, "El caudillo y los rojos. La alianza Zuno-movimiento obrero" en Moreno Toscano, Alejandra y León, Samuel (Coords.), *75 Años de sindicalismo mexicano*, pp. 151-188. Alvarado, Arturo, "El portesgilismo y el movimiento obrero en Tamaulipas, 1910-1936", *Ibid.*, pp. 73-150. Zepeda P., Jorge, "Los pasos de Cárdenas. La Confederación Revolucionaria Michoacana del Trabajo", *Ibid.*, pp. 231-262.

⁷ A principios de los años '20 había un gran número de partidos políticos regionales, cuya fragilidad e insuficiente organización y arraigo se manifestaban en su corta existencia. Podemos decir que todos esos partidos tenían un común denominador que limitaba la posibilidad de institucionalizar el sistema político: todos dependían de líderes o figuras políticas carismáticas que, al desaparecer, determinaban también el fin de las organizaciones partidistas fijas en torno a sí.

políticos del país e institucionalizar el quehacer tendiente a la consecución de los mismos. La idea era que los caudillos y grupos políticos resolvieran sus divergencias negociando y no por medio de las armas.

El 10. de septiembre de 1928, en su último informe de gobierno, el general Calles señala que ante la ausencia del gran caudillo el país debe institucionalizar su vida política mediante la constitución de partidos políticos nacionales. Así, el 10. de diciembre de 1928 se constituye el Comité Organizador del Partido Nacional Revolucionario, que emite el 5 de enero de 1929 la "Convocatoria a las Agrupaciones Revolucionarias de la República" para asistir a la Convención Constitutiva del Partido Nacional Revolucionario. El 10. de marzo de ese mismo año se llevó a cabo dicha convención en la Ciudad de Querétaro en donde quedó formalmente constituido el PNR. Pascual Ortiz Rubio es el primer candidato oficial del recién formado partido.

Entre 1928 y 1934 transcurrieron tres administraciones: Emilio Portes Gil, Abelardo Rodríguez y Pascual Ortiz Rubio. La renuncia de éste último evidenció la debilidad de dichas administraciones para dar cauce tanto a los problemas agrarios como a aquellos de índole laboral. De ahí que en la Segunda Convención Nacional del Partido Nacional Revolucionario; realizada del 4 al 6 de diciembre de 1933 en la Ciudad de Querétaro, se centrara toda la atención en la discusión de dos puntos medulares para la vida del país: el Plan Sexenal para 1934-1940 y la postulación del candidato del PNR a la Presidencia de la República.

Si bien en la elaboración del proyecto del Plan Sexenal hubo discusiones entre corrientes progresistas y otras más conservadoras, lo cierto es que el Plan del citado sexenio constituía tanto un programa social como un programa administrativo que abarcaba educación, comunicación y obras públicas, relaciones exteriores, ejército, agricultura, fomento y promoción agrícola, economía nacional y trabajo, obras constructivas y gobernación.

A fines de 1934 Cárdenas toma posesión como Presidente de la República. De 1934 a 1940 México vivirá un período de intensos cambios institucionales que configurarán en gran medida nuestro actual sistema político. El período se caracteriza por intensas movilizaciones populares tanto de obreros como de campesinos, que permitieron profundas transformaciones políticas, pero contrario a la idea generalizada de que dichas movilizaciones correspondían a los designios presidenciales y a la manipulación del general Cárdenas, se trata del surgimiento de un modelo de interrelación sui generis entre gobierno y sociedad organizada en

donde la convergencia de intereses dio lugar a una modalidad muy propia de nuestro sistema político⁸.

Mucho se logró durante los 4 primeros años del régimen de Cárdenas: se puso en marcha un nuevo proyecto educativo, se nacionalizaron el petróleo y los ferrocarriles, los obreros avanzaron en su dinámica organización y consolidaron sus estructuras, los campesinos se cohesionaron a través de su propia organización, se consolidó un Ejecutivo fuerte y un poder central con subordinación de los poderes locales, el Estado se erige como el máximo árbitro en las relaciones capital-trabajo; en fin, se llevaron a cabo numerosos hechos y acciones que configuraron muchas de las actuales características del Estado mexicano.

A partir de 1938, después de la expropiación petrolera y como consecuencia de los problemas ocasionados por la misma y otras presiones tanto internas como externas, se registra un cambio de dirección en la política cardenista.

De 1934 a 1938 existió en el país un movimiento popular fuerte y vigoroso que le proporcionó a Cárdenas la fuerza necesaria para implementar medidas radicales. A partir de 1938, aparecen nuevas fuerzas que son necesarias considerar.

Se acercaban las elecciones de 1940 y fueron muchos los precandidatos que sonaron al interior del PRM: Francisco Castillo Nájera, Manuel Avila Camacho, Juan Andrew Almazán, Francisco J. Múgica, Rafael Sánchez Tapia. Sin embargo, para fines de 1938 los aspirantes eran sólo tres: Múgica, Avila Camacho y Sánchez Tapia. A principios de 1939, el PRM se decidió por el general Manuel Avila Camacho.

Fueron muchos los aspirantes a suceder a Cárdenas y aunque las organizaciones políticas de aquel entonces formaban un bloque bastante heterogéneo, todas coincidían en una demanda central: detener las reformas cardenistas.

⁸ Casi siempre se afirma que la incorporación de los sectores militar, obrero, campesino y popular al partido del Estado, obedece única y exclusivamente al objetivo corporativo de Cárdenas. Creemos que más que obedecer a la decisión personal de Cárdenas, la transformación del PNR en PRM responde a un complejo proceso histórico. Cfr. Marván, Ignacio, quien sostiene: "La fundación del PRM respondió a la lógica de movilización y organización de sujetos sociales que participaban políticamente en el escenario nacional, en el cual se estaba reestructurando la hegemonía y el poder, en el contexto de una política general de alianzas y coaliciones". Consultar Marván, Ignacio, "La política del frente popular y la formación del PRM" en 75 Años de sindicalismo mexicano.

El retraimiento de la movilización obrera que caracterizó al sexenio de 1934-1940, obedeció a la articulación de todos aquellos sectores de la sociedad que se oponían a las iniciativas estatales. En 1939 se forma el Comité Revolucionario de Reconstrucción Nacional (CRRN), quien en un principio propuso a Joaquín Amaro como candidato a la presidencia, aunque finalmente se decidió por Juan Andrew Almazán, de imagen francamente conservadora. Poco después de la creación del CRRN surge el partido almazanista: el Partido Revolucionario de Unificación Nacional (PRUN). Eran opositores al gobierno cardenista las clases medias y algunos sectores patronales, así como algunas facciones del movimiento obrero opuestas a la CTM, antiguos callistas y sectores del ejército. El PRUN se integró en forma de frente político que, aunque de carácter bastante heterogéneo, tenía como línea de acción detener el radicalismo de Cárdenas y sus seguidores⁹.

1940 fue una gran prueba para todo nuestro sistema político. Las elecciones se desarrollaron en un clima de tensión y violencia¹⁰. Sin la fuerza de Cárdenas o Calles, producto de unas reñidas elecciones y en medio de un clima social nada alentador en donde Almazán habló incluso de fraude electoral y movilizó un contingente que rechazaba la "imposición avilacamachista"; el 12 de septiembre de 1940 la Cámara de Diputados declara presidente electo a Avila Camacho, quien toma posesión como Presidente de la República el 1o. de diciembre de ese mismo año¹¹.

Se inicia en México una nueva etapa que correspondía a la necesidad de integrar al país en lo político y de expandir la economía bajo el modelo de sustitución de importaciones. Comienza entonces lo que se conoce como la "política de Unidad Nacional". Dicha política implicaba fomentar la representación tripartita, en donde

⁹ El presidente de este organismo heterogéneo fue Gilberto Valenzuela. También estaban detentando cargos Porfirio Jiménez Calleja del Partido Nacional Agrarista, Juan Landerreche del Partido Acción Nacional, Rubén Salazar Mallén, Melchor Ortega y Luis N. Morones del Partido Laborista, entre otros. El dato fue extraído de Pérez, Germán y León, Samuel, De fuerzas políticas y partidos políticos, p.62.

¹⁰ Hay que recordar que las elecciones de 1940 se realizaron bajo los lineamientos de la Ley para Elecciones Federales del 2 de junio de 1918, introducidas por Venustiano Carranza. Dichas disposiciones, que en su momento fueron las propias de las condiciones imperantes en el país, suscitaron un estado de violencia en las elecciones presidenciales de 1940, cosa nada extraña si recordamos, por ejemplo, la disposición que señalaba que los primeros electores que se presentaran en el lugar designado para la votación eran quienes tenían el derecho de instalarse como funcionarios en la casilla electoral.

¹¹ Resultado de las elecciones de 1940: De un total de 2,637,582 votos, Manuel Avila Camacho obtuvo 2,476,641, lo que representa el 93.89% del total. Juan Andrew Almazán obtuvo 151,101 votos, lo que representa el 5.72%. Finalmente, Sánchez Tapia obtuvo 9,840 votos, lo que equivale al 0.37%. Fuente: González Casanova, Pablo, La Democracia en México, p. 231.

la negociación de los factores de la producción pudiera llevarse a cabo sin grandes enfrentamientos. Ello era importante ya que durante la segunda guerra mundial, México requería expandir la agricultura comercial y el sector industrial.

A partir de entonces, coincidieron las necesidades de expansión de la economía dentro de un modelo de sustitución de importaciones así como las necesidades de reconciliación nacional. No podía continuarse con el radicalismo registrado en el período de Cárdenas, era necesario la moderación.

B. LA INSTITUCIONALIZACION DE LA REVOLUCION MEXICANA

Obligadamente, la política de unidad nacional avilacamachista requería moderación e incluso algunas rectificaciones al radicalismo de Cárdenas. Las primeras medidas del presidente Avila Camacho se encaminaron a neutralizar la lucha de clases, por lo que se sentaron medidas directamente enfocadas a obreros y patrones¹².

Así, fueron muchas las transformaciones vividas por el país durante la administración avilacamachista: se reforma la Ley de Cámaras el 6 de septiembre de 1941, por la que la confederación que reunía a industriales y comerciantes se dividió en sendas cámaras. Se separa la industria de la transformación de la tradicional y bajo el amparo de la ley sobre la materia, se crea la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) el 5 de diciembre del mismo año. Se transforma el antiguo Departamento del Trabajo y Previsión Social, se presentan proyectos de reformas a la Ley Federal del Trabajo y se instauran las Juntas de Conciliación y Arbitraje, mediante las cuales el Estado fortalece su papel de árbitro. Asimismo, se firma el pacto de Unidad Nacional que alcanzó su clímax en 1945 con la firma del pacto obrero-industrial entre la CTM y la CANACINTRA. El PRM se transforma cuando el Ejecutivo excluye al sector militar en diciembre de 1940; surgen agrupaciones de los sectores medios y se constituye en 1943 la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) y se promulga la nueva Ley Electoral en 1946.

Poco antes del inicio del conflicto bélico, México colocaba en el mercado europeo el 23% del total de sus exportaciones y adquiría el 29% del total de sus importaciones. El país compraba en Europa el 37% de sus materias industriales, el 35% de sus artículos alimenticios y el 25% de sus minerales.

Si bien la participación de Estados Unidos en el comercio exterior era dominante, con el cierre del mercado europeo por el inicio de la guerra ésta se incrementó notablemente. En 1939, el 74.24% del total de las exportaciones correspondían a

¹² Las rectificaciones a las reformas cardenistas obedecieron al crecimiento de sectores opositores al General, tales como los callistas, clases medias, algunos sectores de trabajadores enemigos de la CTM y algunos sectores empresariales. El gran dilema de Avila Camacho era instrumentar un nuevo modelo económico de expansión de la economía mediante la sustitución de importaciones, logrando a la vez la integración de la Nación. Cfr. León, Samuel y Pérez, Germán, "La Unidad Nacional" en De fuerzas políticas y partidos políticos, p. 64.

Estados Unidos; para 1940 representaban el 89.45%, para 1941 el 91.19% y para 1942 el 91.40% del total¹³.

En cuanto a las importaciones provenientes de ese país, para 1939 representaban el 66.04% del total; para 1940 significaban el 78.81%; para 1941 el 84.28%; hasta llegar a representar en 1944 el 89.66%¹⁴. Estados Unidos se convirtió en el principal abastecedor de materias primas para la industria manufacturera, de artículos de uso y consumo durable, de bienes de producción, maquinaria y vehículos necesarios para la agricultura, la industria, los servicios y las obras públicas¹⁵. Sin embargo, con la entrada del vecino del norte en el conflicto bélico, sus exportaciones de materiales industriales, de alimentos y bienes de uso durable disminuyeron drásticamente al reorientar su industria civil a la industria bélica. Si en 1941 la compra de mercancías norteamericanas significaban 771 millones de pesos, para 1942 bajaron a 655 millones¹⁶.

La disminución de posibilidades para importar así como la falta de competencia del exterior, favorecieron el desarrollo de la economía nacional mediante la sustitución de importaciones.

El período presidencial de Avila Camacho consolidó una política económica encaminada a promover y propiciar la rápida expansión del sector industrial y de la agricultura comercial¹⁷. Esta política de fomento consistió principalmente en establecer la infraestructura necesaria para los inversionistas que les proporcionara servicios de una manera barata; en mantener bajos los precios de los energéticos, las materias primas agrícolas y los alimentos; en exenciones fiscales para las nuevas industrias, tarifas de protección para los productos nacionales así como un flexible sistema de crédito¹⁸.

¹³ *Ibidem*, pp. 262 y 263.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Cfr. Medin, Tzvi, *El sexenio alemanista*, p. 17.

¹⁶ González Casanova, Pablo, *Op. Cit.*, p. 262.

¹⁷ Luis Medina apunta sobre Manuel Avila Camacho, siendo éste aún candidato a la Presidencia: "Apuntaba el candidato hacia objetivos bien claros: crear un ambiente propicio a las inversiones nacionales y extranjeras, otorgándoles 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 tiene que realizar el Estado". Medina, Luis, "La idea de Unidad Nacional", en *Lecturas de Política Mexicana*, p. 111.

Así, la inversión nacional bruta pasó de 666 millones de pesos en 1939 a 3,286 en 1946. Se realizaron importantes inversiones en las recién nacionalizadas empresas petroleras y en el sistema ferroviario, e iniciaron las primeras inversiones experimentales en la industria manufacturera. El gobierno avilacamachista fomentó la creación de la industria pesada, básicamente la siderúrgica, la industria de papel y de fertilizantes; y el desarrollo de la industria de bienes de capital para producir maquinaria y equipo para la agricultura y para la producción de bienes de consumo.

Asimismo, invirtió en empresas claves para la economía nacional y compartió riesgos con empresarios atemorizados por las incertidumbres técnicas. Ejemplo claro de lo anterior, es la adquisición de Nacional Financiera en 1942, de una participación minoritaria en la que sería la compañía siderúrgica más grande del país; Altos Hornos de México, S.A.¹⁹.

El PNB creció 6.3% por concepto de agricultura y 9.5% por manufacturas, en el periodo 1940-1945. La exportación de productos textiles subió del 1% en 1939 al 20% en 1945. El volumen de producción de la industria de transformación ascendió de un 100% en 1939 a un 139% en 1946; y el valor de dicha producción creció de 100% en 1939 a 309% en 1946. Como ejemplo tenemos el caso de la cerveza, cuya producción pasó de 163 millones de litros en 1939 a 380 millones en 1946; igualmente, la industria del cemento pasó de producir 410 mil toneladas métricas en 1939 a 879 mil en 1946; o el caso del consumo de algodón para la producción de la industria textil subió de 49,119 toneladas a 69,740 toneladas en los mismos años. Así, la exportación de artículos industriales que para 1939 constituía el 1.7% del valor de las exportaciones mexicanas, para 1946 representaría el 32.5%, superando el valor de las exportaciones de productos agrícolas, de animales, minerales y combustibles. La industria extractiva también registró un notable crecimiento, ejemplo de ello es la producción de acero que se elevó de 143 mil toneladas en 1939 a 258 mil en 1943. Las reservas del Banco de México crecieron de 51 millones de dólares en 1942 a 372 millones de dólares en 1946, producto del aumento de las exportaciones y disminución de las importaciones²⁰.

¹⁸ Cfr. De fuerzas políticas y partidos políticos, Op. Cit.

¹⁹ El dato fue extraído de Vernon, Raymond, El dilema del desarrollo económico de México, p. 114.

²⁰ Presidencia de la República, NAFINSA, 50 Años de Revolución Mexicana en cifras, p.43. Citado por Medin, Tvzi, Op. Cit., p. 18.

Por otro lado, se observa un cambio de orientación en la reforma agraria. Esta nueva dirección denominada "política de seguridad", redujo la dotación de tierras de manera drástica. Se protegió a la pequeña propiedad privada y se neutralizó al ejido colectivo, con objeto de garantizar la tranquilidad de los propietarios y su producción, más que continuar con el reparto. Si bajo la administración de Cárdenas fueron 774,009 los beneficiarios de la dotación de tierras, durante el período de Avila Camacho el número disminuyó a 112,447²¹.

A pesar de que la política agraria de Manuel Avila Camacho cambió de orientación, no cesó por completo el apoyo para el desarrollo rural. Si bien se redujo el reparto, el gobierno continuó haciendo grandes inversiones en el campo, pues contaba con la disposición y los recursos, además de que sus posibilidades de invertir en la industria estaban limitadas. Muy pocos mexicanos se animaban a arriesgarse en el medio rural: "En cualquier época anterior hubiera sido muy probable que un hombre de negocios, mexicano, que estuviera usufructuando una bonanza de tiempo de guerra, por la manufactura de textiles o de simples productos químicos, empleara sus utilidades en un rancho o hacienda, invirtiendo sus recién adquiridos recursos en nuevas casas y graneros... Pero, a principios de la década, sólo una inversionista muy ignorante o muy valeroso habría hecho inversiones en gran escala, en tierras rurales"²². Así, por ejemplo, entre 1940 y 1946 el sistema de caminos transitables fue duplicado, al extenderse la red de caminos de 9,108 Km. a 18,544 Km. Los vehículos de locomoción también se duplicaron al pasar de 138,859 unidades a 205,494²³. A su vez, la tierra de irrigación fue casi triplicada.

Para los inversionistas ésta fue una época de bonanza. Estaban en presencia de un mercado mundial cerrado que no ofrecía competencia y de un mercado nacional cautivo, con un gobierno que realizaba inversiones en infraestructura y servicios públicos para el desarrollo económico nacional y que fungía como seguro en inversiones de alto riesgo.

Sin embargo, México enfrentó presiones inflacionistas como resultado del flujo de fondos extranjeros al sector bancario privado, de la escasez de artículos de exportación norteamericanos, de la existencia de restricciones en el sistema de

²¹ González Casanova, Pablo, Op. Cit., p. 294.

²² Vernon, Raymond, Op. Cit., p. 113.

²³ El dato fue aportado por Medin, Tvzi, Op. Cit., p. 19.

distribución de numerosos monopolios; y de la costumbre del empresariado mexicano, específicamente el sector comercial, de especular con los bienes y productos. Esta inflación acelerada no pudo ser alcanzada por los salarios, los cuales iniciaron un proceso de deterioro. Así, durante el último año de la administración cardenista, el Salario Mínimo Mensual Real fue de 840.18 pesos; en tanto que durante la gestión de Avila Camacho fue de 825.18 en 1941; 757.54 en 1942; 650.85 en 1943; hasta llegar a 566.84 pesos en 1946²⁴.

Ante esta situación, el gobierno instituyó un programa para regular el crédito y amplió los poderes del Banco de México en 1941, para convertirlo de un banco central de emisión a una institución reguladora, capaz de sancionar la política monetaria. Así, para limitar el crédito que las instituciones privadas extendían, redujo los requisitos para depósitos. Para frenar la especulación, negó descuentos a cierto tipo de documentos; para canalizar recursos a la industria, adquirió valores emitidos por los industriales; etc. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos del gobierno a través del Banco de México, éstos no fueron suficientes para detener la brusca elevación de los precios y el deterioro del nivel de vida de la mayoría de los mexicanos.

El periodo bélico brindó a los inversionistas nacionales un caldo de cultivo para aventurarse en el desarrollo industrial. La oportunidad de abastecer los requerimientos de importación de las naciones en guerra, las necesidades de sustituir las importaciones nacionales, la disponibilidad del gobierno para invertir en obras públicas e infraestructura, el flujo de capitales extranjeros, la oferta de mano de obra descalificada y el rezago de los salarios industriales, favorecieron la riqueza de los sectores industrial y comercial.

Sin embargo, la época de bonanza vivida en los años 1940-1944 empezó a desvanecerse en este último año al invertirse la relación del comercio exterior. Las importaciones que habían disminuido durante el conflicto bélico crecieron con rapidez para cubrir la demanda de los años anteriores y la capacidad industrial instalada empezó a manifestar sus deficiencias para renovarse y ampliarse. Cuando terminó la guerra, disminuyó la demanda externa de productos manufacturados, el mercado internacional se reabre y las empresas nacionales demostraron su poca competitividad frente a los productos industriales de los países desarrollados. La caída de las exportaciones trajo consigo la reducción de la entrada de divisas. Esta

²⁴ Garavito, Rosa Albina y Bolívar, Augusto (Coordinadores), México en la década de los ochenta. La modernización en cifras, p. 261.

nueva situación internacional frenó el dinamismo de la acumulación interna, que llevó a los empresarios a buscar la plusvalía en el terreno nacional. La planta productiva mostró su insuficiencia en dos sentidos básicos: en primer término, demostró la insuficiencia de dinamismo del mercado interno para mantener un ritmo de crecimiento sostenido, evidenciando su dependencia externa; en segundo término, al no poder importar maquinaria, materias primas y refacciones, expuso su incapacidad para crecer y su dependencia de las importaciones.

La agricultura y la ganadería se beneficiaron por el incremento coyuntural de las exportaciones destinadas principalmente a Estados Unidos. Lo mismo sucedió con la minería, aunque aquí las exportaciones de minerales preciosos fueron sustituidos por las de minerales ferrosos y no ferrosos requeridos por la economía bélica. En cambio en los transportes; especialmente en ferrocarriles, y en el sector de energéticos, la imposibilidad de importar equipo para su desarrollo propició su virtual estancamiento.

La economía nacional demostraba su dependencia de los ciclos del comercio exterior, a pesar de los esfuerzos avilacamachistas. El fin de la guerra no sólo señalaba las deficiencias de la planta productiva nacional, sino que trajo consigo una nueva política del vecino del norte, convertido ahora en potencia hegemónica. Dentro de la redefinición del orden mundial que Estados Unidos pretendía, América Latina debía ser productor de artículos primarios de exportación, importador de productos primarios de exportación, e importador de artículos manufacturados producidos principalmente por Estados Unidos. Este proyecto norteamericano excluía la industrialización de México y del resto de las naciones en desarrollo.

La política laboral de Avila Camacho es elemento clave de su administración, si quisiéramos sintetizarla podríamos decir que su objetivo era disminuir al máximo los conflictos entre capital y trabajo²⁵.

²⁵ La política de Avila Camacho se caracteriza por el conjunto de modificaciones legales que emprendió, tendientes a institucionalizar las relaciones laborales. Algunas de esas modificaciones que hemos ya mencionado páginas atrás, son por ejemplo la creación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje o la transformación del Departamento del Trabajo en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, etc. "La aplicación de una política de unidad nacional sólo sería posible fomentando la representación tripartita con patrones, obreros y gobierno de tal manera que la negociación entre los factores de la producción se pudiera resolver sin grandes conflictos". De fuerzas políticas y partidos políticos, Op. Cit., p. 65.

En lo que se refiere a la vida política partidista, quizás la reforma del PRM y la nueva Ley Electoral del 18 de enero de 1946, sean dos de los cambios más significativos del período.

La reforma del PRM empezó a darse desde 1940. El Ejecutivo decidió la desaparición del sector militar con el fin de excluirlo de la militancia política. Surgen además las primeras organizaciones del sector popular, aunque el PRM contaba con una Secretaría de Acción Popular y Cultural que pretendía organizar a una clase media bastante heterogénea.

En 1943, el PRM convoca a una Convención Nacional en la ciudad de Guadalajara presidida por Miguel Alemán, entonces Secretario de Gobernación; Antonio Villalobos, presidente del partido; Silvano Barba González, Gobernador de Jalisco; y Fidel Velázquez y Gabriel Leyva, dirigentes del sector obrero y campesino, respectivamente. En esta convención se formalizó la constitución de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares.

La creación de esta confederación es importante, ya que expresa una transformación de la sociedad mexicana. Reflejaba el aumento y diversificación del empleo en las clases medias; habían aumentado las ocupaciones secundarias y terciarias, lo que provocó una mayor heterogeneidad en cuanto a ingresos y estilos de vida. La CNOP agruparía a aquellos sectores medios que desempeñaron un papel tan importante en las elecciones de 1940. Con la creación de dicha Confederación el Estado pretendía evitar que los grupos de oposición encontraran terreno fértil en los sectores medios (como de hecho sucedió en 1940, recordemos el almazanismo), y pretendía a la vez, ampliar y modificar el pacto político en donde hasta ese momento, sólo tenían cabida los sectores obrero y campesino. Podemos decir que era el fin de la política de masas y la consolidación del corporativismo mexicano mediante la inclusión de la sociedad a la política a través de sectores²⁶.

El Estado pasó de un proyecto socialista a un proyecto democrático, por lo que la creación de un nuevo marco jurídico se volvía una necesidad. Lo anterior estaba fundamentado en la presencia real de nuevos actores sociales y en el anacronismo

²⁶ La CNOP comprendía inquilinos y colonos urbanos; amas de casa; artesanos; maestros; industriales medianos y pequeños; concesionarios del transporte federal y urbano; burócratas; pequeños propietarios agrícolas, ganaderos y forestales; trabajadores estatales, municipales y de empresas descentralizadas; trabajadores libres y no asalariados, domésticos; jóvenes y mujeres.

poca funcionalidad de la ley electoral vigente de 1918, demostrada en las elecciones de 1940.

En la nueva Ley Electoral Federal de 1946 se reforman aspectos concernientes a los partidos políticos, al padrón electoral y a la vigilancia de los procesos en la materia. Se crean la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, que debía vigilar el proceso electoral a nivel federal; y el Consejo del Padrón Electoral, que pretendía la federalización del empadronamiento sustrayendo las facultades que en la materia tenían las autoridades locales y municipales. Asimismo, se instauraron condiciones para la creación y estructura de partidos políticos; ello con el objeto de evitar el surgimiento de movimientos de mera coyuntura, controlar al clero y fomentar solamente corrientes políticas arraigadas. También se establecía lo relativo al registro de partidos políticos ya existentes. Así, la nueva Ley Electoral se promulga el 7 de enero de 1946.

En el ámbito laboral, a pesar del crecimiento económico propiciado por el conflicto bélico, los salarios de los trabajadores no sólo no crecieron sino que fueron cayendo paulatinamente a lo largo del sexenio²⁷. Así, aún con todos los esfuerzos avilacamachistas de reconciliación nacional y de reducción de conflictos entre el capital y el trabajo, si bien no surge una crisis violenta generalizada, sí surgieron fuertes conflictos con algunos sindicatos de industria importantes; tal es el caso de los conflictos en los sindicatos de PEMEX, de Ferrocarriles Nacionales y de las compañías mineras y de electricidad.

Es interesante observar el promedio anual de huelgas por períodos; con Obregón se registró un promedio anual de 197, con Calles y durante el Maximato el promedio fue de 41, con Cárdenas el promedio fue de 478 y con Avila Camacho el promedio fue de 387 huelgas por año. Encontramos una tendencia semejante cuando analizamos los mismos períodos pero de acuerdo al número promedio de huelguistas; con Obregón fue de 64 mil, con Calles y durante el Maximato el promedio fue de 4 mil, con Cárdenas fue de 61 mil y con Avila Camacho de 56 mil.

²⁷ La evolución económica del período tiene una relación directa con el régimen salarial que fue ampliamente favorable para el capital: "De hecho, puede afirmarse que en estos años el proceso de acumulación descansó en el deterioro absoluto del salario, lo cual... produjo una brutal reconcentración de la propiedad y del ingreso", Ayala, José, Blanco, José, *Et. al.*, "La crisis económica: Evolución y Perspectivas" en González Casanova, Pablo y Florescano, Enrique (Coords.), *México, Hoy*, p. 37.

Si analizamos el período de este último más detenidamente, observamos que fueron durante los años de 1943 y 1944 cuando mayor efervescencia sindical hubo. Así, en tanto que en 1942 hubo 98 huelgas con 13,643 huelguistas, en 1943 se registraron 766 huelgas con 81,557 huelguistas; y en 1944 se registraron 887 huelgas con un total de 165,744 huelguistas²⁸. Así también podemos darnos cuenta, si observamos los constantes aumentos en los precios, que los años de 1943 y 1944 coinciden con los años en que se registraron los mayores incrementos, del 31% y del 25% respectivamente²⁹

A pesar de la pérdida real de los salarios que ya hemos mencionado, no hubo manifestaciones violentas que pusieran en riesgo la paz social ni la estabilidad nacional. Ello se debió, por una parte, a que el movimiento obrero apoyó la política de unidad nacional. En junio de 1942, cuando México entró en la guerra, el 90% de los trabajadores sindicalizados respondieron al llamado de apoyo del Presidente, firmando un pacto de unidad obrera, por el que se comprometían a suspender las huelgas y a aceptar el arbitraje. Influyó también el hecho de que la expansión de la producción industrial y agrícola ofreció abundancia de empleo. A estos factores se agregaron otros de índole administrativa, como es la transformación en 1940 del Departamento del Trabajo, elevándolo al rango de Secretaría de Trabajo y Previsión Social, con lo que las capacidades gubernamentales de regulación de la vida sindical así como sus funciones de previsión social aumentaron. Asimismo, se modificó la Ley Federal del Trabajo en 1941, para regular y normar el recurso de la huelga y para prohibir la violencia como recurso de acción sindical. Con estos cambios, el modelo de desarrollo lograba transitar sin violencia, mediante la cooperación del movimiento obrero y el fortalecimiento de la regulación estatal en el quehacer sindical.

Otro de los factores que facilitó el tránsito de la gestión administrativa de Avila Camacho, orientada a impulsar y promover la empresa privada, fue el cambio de dirección en la CTM a los pocos meses de que el Ejecutivo asumió el cargo. Fidel Velázquez desplazó a Vicente Lombardo Toledano en la Secretaría General de la Confederación obrera. Desde que se formó la CTM, el grupo encabezado por Lombardo Toledano, representado en el Consejo Nacional por Rodolfo Piña Soria y José Jiménez, tenía diferencias con el grupo encabezado por Fidel Velázquez, representado en el Consejo Nacional por Alfonso Sánchez Madariaga y Francisco

²⁸ Los datos fueron extraídos de González Casanova, Pablo, *Op. Cit.*, p. 28.

²⁹ *Ibidem*, p. 233.

Márquez. El grupo que encabezó Lombardo Toledano fue el que asumió la orientación ideológica de la organización, apegándose a la concepción de un sindicalismo economicista, donde se descarta la posibilidad de vincular al movimiento obrero a cualquier partido político o de formar un partido de clase. La táctica de la corriente lombardista partía de dos premisas fundamentales: por un lado, el sindicalismo revolucionario ejecutando huelgas, mítines, paros, boicoteos y manifestaciones públicas; por el otro, labor ideológica directa en el proletariado, con el objeto de desarrollar su conciencia de clase. El grupo encabezado por Fidel Velázquez carecía de una orientación política definida. Su preocupación estaría más enfocada a obtener la representatividad de la clase obrera mediante un amplio programa de reivindicaciones económicas, la dirección práctica del movimiento obrero organizado y la presencia física en los conflictos que dirigió la central obrera. Así, con Fidel Velázquez al frente de la central más fuerte de aquellos años, el apoyo del presidente Avila Camacho a la empresa privada fluyó con menos fricciones que las esperadas, dadas las diferentes líneas de acción entre aquél y Vicente Lombardo Toledano.

Este último había manifestado que la nueva y siguiente etapa de la Revolución Mexicana era la industrialización. Sin embargo, fue Velázquez al frente de la CTM quien se encargaría de conciliar los esfuerzos obreros con los intereses patronales. El ejemplo más claro de esta conciliación directa con los patrones es el caso de la Conferencia de Chapultepec en 1945, en donde la CTM se une con la burguesía industrial representada orgánicamente por la Cámara Nacional de la Industria de Transformación, para apoyar la política arancelaria nacional ante las presiones de Estados Unidos. Más adelante, en abril del mismo año ocurre el llamado obrero-patronal; que si bien no pasa de ser una declaración muy general convocando a obreros y patrones a apoyar el progreso y la independencia económica del país mediante esfuerzos comunes, sí nos habla del acercamiento entre la principal central del movimiento obrero organizado y la burguesía nacional³⁰.

Dentro de estos esfuerzos para evitar la confrontación por el rezago salarial, fue de gran importancia el apoyo del Partido Comunista; el cual, dentro de la estrategia de

³⁰ Sobre el surgimiento de la CTM y sus primeros años de vida, pueden consultarse:

León, Samuel, "Los prolegómenos de la alianza", en *75 Años de sindicalismo mexicano*, Op. Cit., pp. 409-464.

León, Samuel, Marván, Ignacio, *En el cardenismo (1934-1940)*, Tomo 10, Colec. La clase obrera en la Historia de México.

Marván, Ignacio, "El PNR y el movimiento obrero: mitos y realidades del "desmoronamiento" y de la "institucionalización", *75 Años de sindicalismo mexicano*, Op. Cit., pp. 515-525.

Marván, Ignacio, "La política del frente popular y la formación del PNR", *Ibid.* pp. 527-542.

la Internacional Comunista, propuso la alianza de las fuerzas democráticas para hacer frente a las amenazas del fascismo y el nazismo.

El auge exportador propiciado por la segunda guerra mundial provocó un repunte en la economía mexicana entre los años de 1941 y 1944. Como ya hemos mencionado, la política de desplazamiento del reformismo y de conciliación con las fuerzas empresariales y de derecha, requería limitar el poder de las organizaciones obreras y de izquierda. para ello colaboró la salida de Vicente Lombardo Toledano de la CTM, dejándola en manos de Fidel Velázquez; la supresión del sector militar del PRM; la creación de la CNOP; la exclusión de los secretarios de gobierno cardenistas y los cambios en las instancias y leyes laborales.

Como hemos visto, el gobierno avilacamachista apoyó a los empresarios para propiciar el desarrollo de la economía nacional. Sin embargo, hay un hecho innegable del Estado mexicano: al reconocerse como el resultado legítimo de un pacto social, ha sido el mediador entre la necesidad de reproducción y acumulación de capital y los costos políticos y sociales que todo sistema capitalista conlleva en sí mismo. El Estado en México se ha colocado como el mediador entre los sectores fundamento de su legitimidad y el sector empresarial; mediando entre el empleo, la ganancia y el salario. Como mencionamos al principio de este capítulo, la legitimidad del Estado mexicano emana de la inclusión en los programas de gobierno de demandas populares y campesinas básicas.

El consenso de los gobiernos en turno respecto a las medidas económicas necesarias para el desarrollo nacional, la conservación de su legitimidad y de su carácter social, provienen de la negociación constante del pacto social. Los salarios, el empleo, la reproducción y acumulación de capital, las ganancias; forzosamente repercuten en la economía nacional y en los ámbitos políticos y económicos; de ahí que las clases trabajadoras sean un actor de tanta importancia en la vida nacional.

El sistema político mexicano sostiene un modelo económico liberal pero sustentado en un pacto social. Sus marcos de acción están determinados, pues, por la dinámica capitalista nacional e internacional y por el compromiso del constante y permanente mejoramiento económico de las mayorías. Avila Camacho siempre procuró la creación de un mercado interno fundamentado en el equilibrio entre la industrialización, el empleo y el salario. Nuestro sistema político ha requerido del desarrollo económico, pero acorde con los compromisos estatales del pacto social.

El Estado se erige como el actor principal en lo económico, pero también como el actor principal en lo político al asumirse como el reproductor social fundamental. Así, mediante su intervención en la economía y a través del gasto público, ha mantenido la vigencia del pacto social y ha sostenido el desarrollo económico nacional, indispensable para la vigencia del mencionado pacto.

En este contexto complejo surge el IMSS; como un mecanismo para asegurar y regular el desarrollo económico nacional, como mecanismo neutralizador y estabilizador de las relaciones capital-trabajo, como medio de lucha contra la pobreza y las desigualdades, como mecanismo de redistribución de la riqueza y como espacio de concertación de los diferentes actores sociales.

CAPITULO II

LA POLITICA DE BIENESTAR DEL ESTADO MEXICANO

A. FUNDAMENTO ESTRUCTURAL DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO EN LA ECONOMIA

El capitalismo del siglo XIX está caracterizado por un mercado que exige autonomía respecto a la política y a cualquier instancia no económica; y una burguesía que le demanda al Estado evitarle conflictos que impidan el libre desarrollo de la economía, y que le exige que no intervenga en las leyes del mercado. El *laissez faire* sintetiza bien la actitud de la burguesía frente al Estado, pues cualquier intervención era considerada como un atentado contra su "natural armonía", determinada por el libre juego de la oferta y la demanda.

Las funciones del Estado burgués consistieron, pues, en garantizar las normas básicas del sistema de la economía regulada por el mercado. Es un Estado que se abstiene de perturbar el mecanismo de la competencia y que permanece al margen de los desequilibrios ocasionados por el sistema en perjuicio de las grandes mayorías: "El mercado autoregulado es inhumano: para él no existen hombres, valores morales, sentimientos, sino sólo mercancías. Por esto en el siglo XIX el avance del mercado ha coincidido con la agudización de todos los fenómenos patológicos de la vida social..."³¹.

Los efectos perniciosos del sistema autoregulado; la miseria, la desocupación y la desigualdad que generaba, originaron luchas de la clase obrera contra la burguesía que pretendían abolir el mercado o cuando menos, crear una economía mixta que supeditara la ganancia individual al interés de la colectividad.

La incapacidad del capitalismo individualista de evitar crisis económicas cíclicas y su nula respuesta a las necesidades y exigencias de las clases oprimidas, eran grandes defectos estructurales de los que adolecía el sistema.

Para corregir estas deficiencias se pensó en la intervención estatal para mantener el equilibrio económico y establecer un sistema de mayor justicia social. El mercado regulado por el libre juego de la oferta y la demanda demostraba no ser capaz de satisfacer las necesidades individuales ni colectivas. El Estado liberal dejaba al asalariado expuesto a los golpes de las fluctuaciones económicas al desconocer el

³¹ Pellicani, Luciano, en Bobbio, Norberto y Mattucci, Nicola (Coords.), Diccionario de Política, p. 609.

principio de la justicia distributiva y la ausencia de un mecanismo que protegiera a los trabajadores frente a los vaivenes del mercado.

Nace así la exigencia de crear un sistema que vinculara las necesidades del mercado con las demandas de los movimientos obreros de justicia social; en donde el desarrollo económico no fuese regulado exclusivamente por la interrelación espontánea de la oferta y la demanda, sino por intervenciones sistemáticas del Estado tanto en lo económico como en lo social.

Se llega a la conclusión de que el sistema liberal tiene insuficiencias para satisfacer las necesidades humanas. La cuestión social se vislumbra con mayor claridad: el ser humano tiene necesidades que requiere satisfacer en la medida en que éstas existen, no en la medida en que el libre juego del mercado lo permita.

Surgen así vías alternativas para alcanzar la justicia social: por un lado, la transformación total de la sociedad mediante la eliminación de las clases sociales y de la propiedad; por otro lado, el otorgar al Estado una mayor capacidad de regulación de las fuerzas económicas. La primera alternativa condujo al Estado omnipotente del socialismo ortodoxo (que se convirtió después en comunismo); la segunda alternativa es la de intervencionismo del Estado.

El Estado burgués no puede permanecer ajeno a un orden socioeconómico que genera desigualdades sociales y culturales. Incapaz de legitimar el sistema económico y como consecuencia de la agitación de los movimientos sociales, se transita del capitalismo individualista al capitalismo organizado; en donde el Estado se asume no sólo como el amortiguador de los efectos negativos del libre mercado, sino como el corrector de las desigualdades y como autoridad en la economía.

La intervención directa del Estado en la economía consiste en ejercer control sobre las finanzas, el trabajo, los precios... El papel estatal de guardián de los derechos individuales se transforma, evolucionando al papel de garante del sistema en general.

El crecimiento de la riqueza y la "revolución keynesiana" fueron determinantes para el tránsito del Estado liberal al Estado asistencial³². Por una parte, la transición del capitalismo de la economía del ahorro a la economía del consumo,

³² Ver lo escrito por Pellicani, Luciano al respecto, en Diccionario de Política, Op. Cit., p. 611.

con una sociedad con grandes capacidades productivas, van a permitir que el Estado pueda destinar a fines sociales una parte del ingreso nacional. Por otra parte, la "revolución keynesiana" trajo consigo el fin de la política del *laissez faire*, y el nacimiento de un sistema en donde al Estado le corresponde ejercer el papel central de la economía, dictando las directrices sobre "... la propensión al consumo a través del instrumento fiscal, la socialización de las inversiones y la política del pleno empleo"³³.

La propiedad privada sigue siendo considerada como un elemento importante, más ya no como el elemento fundamental, único y decisivo del desarrollo. El Estado se asume ahora, como el garante del "equilibrio del sistema" mediante sus intervenciones dirigidas para regular las crisis cíclicas.

Este proceso de expansión del Estado no sólo incluía una mayor intervención en la reglamentación de la economía sino también en el campo de la seguridad social; sustentado en los derechos sociales que se agregan a los derechos individuales. Los trabajadores "ya no son abandonados a sí mismos frente a las impersonales leyes de la economía y el Estado siente el deber ético-político de crear una envoltura institucional en el cual ellos estén adecuadamente protegidos de las perturbaciones que caracterizan la existencia histórica de la economía capitalista"³⁴.

La lucha contra la inseguridad, para proteger a los indigentes, a los enfermos, a los ancianos; origina que el Estado intervenga en esferas distintas a las tradicionales encaminadas exclusivamente a conservar el derecho y el orden, originando la institución de servicios para satisfacer necesidades de la colectividad.

Según consigna Gloria Regonini en el Diccionario de Política, el Estado de bienestar o el Estado asistencial es aquel que garantiza "estándares mínimos de ingreso, alimentación, salud, habitación, educación a todo ciudadano como derecho político y no como beneficencia"³⁵. Una de las características de este Estado es que su intervención en la esfera pública para mejorar los niveles de

³³ Ibidem, p. 612.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Esa es una definición que H. L. Wilensky da en The Welfare State and equality, citado por Regonini, Gloria en Diccionario de Política, Op. Cit., p. 92.

bienestar de la población, es concebida por los ciudadanos como un derecho y es exigida y reivindicada como tal.

El liberalismo no se opone a la intervención estatal en la economía, siempre y cuando salvaguarde los derechos comunitarios sin afectar los derechos de los privados. El problema resulta cuando tratan de conciliarse ambos aspectos: por un lado, respetar el librecambismo; y por otro, la intervención que demandan las clases trabajadoras de regular la economía para evitar los excesos y el enriquecimiento de unos cuantos a costa de las mayorías; así como de obtener servicios básicos para la comunidad.

El Estado asistencial; el llamado *Welfare State*, es producto de una auténtica transformación cultural, de un cambio de orientaciones y actitudes que se manifestaron con vigor a partir de la Gran Depresión. Al Estado liberal individualista se le añaden funciones de un estado dirigista. Este nuevo papel del Estado dentro del modo de producción capitalista inicia entre las dos guerras mundiales, pero su cambio mayor se da durante la Gran Depresión, "...con formas que van desde el *New Deal* hasta la política económica-social de los países fascistas"³⁶.

El Estado asistencial persigue el objetivo del pleno empleo y la redistribución de la riqueza para garantizar a todos los ciudadanos un ingreso mínimo, así como la institucionalización de las relaciones de trabajo para proteger los derechos laborales de los asalariados y mitigar sus desigualdades respecto a los patrones. Paralelamente, comienza progresivamente a expandir servicios públicos de salud, educación y vivienda en forma progresiva.

La transformación cultural; la "transformación de las conciencias" de la que hablábamos anteriormente, consistió en la reflexión de la necesidad de construir una sociedad donde se eliminasen los privilegios de las minorías y las necesidades fuesen concebidas como derechos; estas aspiraciones de bienestar, igualdad y justicia social, movilizaron a los sectores y determinaron el nacimiento de los derechos sociales.

El *Welfare State* aparece como la respuesta alternativa, como el punto intermedio entre el *laissez faire* y las propuestas marxistas; entre una economía que había agotado sus ciclos por razones económicas y por los desequilibrios y

³⁶ Ver la participación de Soggia, Bruno, en *Diccionario de Política, Op. Cit.*, p. 216.

desigualdades sociales que generaba; y un colectivismo que aspiraba a la libertad y la igualdad, pero que sólo había provocado hasta el momento regímenes totalitarios. Era la alternativa para remplazar un sistema incongruente; generador de mucha riqueza pero carente de servicios sociales, productor de muchos bienes pero también de muchas tensiones sociales.

El *Welfare State* recibió fuertes críticas desde su origen. La izquierda revolucionaria lo señaló como la racionalización del capitalismo y como el disfraz de una etapa del sistema que perseguía consolidar el dominio de la burguesía.

El pensamiento político liberal sostiene que los servicios asistenciales que brinda el Estado benefactor fomentan la apatía política de los ciudadanos, que sólo los moviliza su demanda al Estado paternalista de mayores satisfactores. Concibe al Estado asistencial como una variante del viejo "Estado policía", que "... confía la realización del antiguo bienestar o de los fines sociales a aparatos burocráticos y asume de este modo una actitud paternalista ante los ciudadanos y el Estado social"³⁷. Critica que un sistema así limita la participación ciudadana, pues "... la acción paternalista de máquinas burocráticas... evalúan discrecionalmente las necesidades del ciudadano y el bien público y actúan sin controles políticos eficaces o sin una participación real en la administración por parte de los usuarios, a los que se les quita hasta la posibilidad de elegir"³⁸. Para los defensores del liberalismo, el Estado asistencial destruye los cimientos de la libertad individual y constituye la amenaza de la colectivización y el estatalismo; frenando paralelamente la expansión económica.

El Estado benefactor ha sido muy cuestionado, lo cierto es que en su momento sirvió para disminuir las tensiones sociales que son amenaza permanente a la estabilidad de cualquier sistema.

Según Gloria Regonini, anteriormente citada, en la historia política de las sociedades industriales pueden distinguirse tres fases: la primera, alrededor del S. XVIII, está dominada por la lucha por conquistar los derechos civiles (como la libertad de pensamiento, la libertad de expresión, etc.); la siguiente fase, alrededor del S. XIX, está caracterizada por la reivindicación de los derechos políticos que culmina con la conquista del sufragio universal. El consiguiente desarrollo de la

³⁷ *Ibidem*, p. 930.

³⁸ *Ibidem*.

democracia producto de lo anterior y el aumento del poder político de las organizaciones obreras, da inicio a la tercera fase que se centra en la búsqueda de la reivindicación de los derechos sociales, cuyo ejercicio y respeto es requisito indispensable para el desarrollo político.

La transición de los derechos fundamentales (estado de derecho) a los derechos sociales (estado social), consiste en que, en tanto las libertades civiles son una defensa a la intervención estatal, los derechos sociales son derechos de participación en la distribución de la riqueza y el poder político, que surgen de un contexto social determinado y que alteran a la vez la estructura formal de la sociedad.

Si anteriormente la pobreza era considerada como una desgracia individual, con el desarrollo de las sociedades industriales las condiciones de indigencia dejan de ser consideradas como castigo divino o señal de fracaso personal.

En 1601, Inglaterra había publicado la *Poor Law*, que instituía un impuesto para ayudar a los pobres mediante un sistema de subsidios en dinero. Lo cierto es que dicha ley, más que eliminar la pobreza buscaba eliminar a los pobres, pues las comunidades buscaban expulsarlos ya que cada comunidad debía proveer los medios necesarios para mantener a sus propios indigentes. Después surgieron las mutualidades o sociedades de ayuda mutua.

La revolución industrial trae consigo la necesidad de identificar las causas de las fricciones sociales, para buscar soluciones que las remediasen. La concentración de asalariados de una misma clase de producción, puso en evidencia los factores de siniestros que inhabilitan temporal o permanentemente a los trabajadores en su contacto con las máquinas.

La observación directa en un grupo de asalariados que desempeñan la misma labor, demostraba las causas y las frecuencias de los accidentes; así como la debilidad de los trabajadores para prevenir los riesgos y remediar los daños causados por los mismos. La similitud de labores y la igualdad de trabajo, así como el interés común por remediar males comunes, dio origen al surgimiento de gremios y a la formación de sindicatos para representar los intereses de los trabajadores frente a los patrones; destacando el interés de prevenir los riesgos y, llegado el caso, de remediar el daño.

En la Alemania de Otto von Bismarck, durante la época del emperador Guillermo I, se emprenden las primeras medidas encaminadas a establecer un sistema de previsión social. Bismarck comprendía la importancia de los seguros sociales para contrarrestar la acción de los riesgos a los cuales estaban sujetos los trabajadores; así como su importancia política como instrumentos para atraerse a las clases económicamente débiles.

Bismarck justificaba la creación del seguro social en 1881, sosteniendo que "El Estado que puede reunir más dinero fácilmente debe ser el que tome el asunto en sus manos, no como limosna sino como derecho a recibir ayuda, cuando las fuerzas se agoten, y a pesar de la mejor voluntad, no se pueda trabajar más..."³⁹; y percatándose de la importancia política y social de los seguros sociales, sostenía: "Aunque se precisase mucho dinero para conseguir el contento de los desheredados no será nunca demasiado caro: sería, por el contrario, una buena colocación de dinero, pues con ello evitaríamos una revolución que consumiría cantidades muy superiores"⁴⁰.

La primera Ley de un Seguro Social fue la del 13 de junio de 1883 en Alemania, que establecía el seguro obligatorio de enfermedades. La segunda ley fue la del 6 de julio de 1884, que establecía el seguro de accidentes de trabajo de los obreros y empleados de empresas industriales. La tercera ley fue la del 22 de julio de 1889, que establecía el seguro obligatorio de invalidez y vejez. En 1911 se promulgan el Código Federal de Seguros Sociales y la Ley de Seguros de Empleados Particulares; que reglamentaban un sistema de seguros que abarcaban salud, vejez, enfermedades y accidentes.

Dinamarca aplicó un sistema de pensiones entre 1881 y 1898; Bélgica hizo lo mismo entre 1894 y 1904 y Suiza enmendó su constitución en 1890 para establecer un sistema de seguridad social nacional⁴¹.

En Inglaterra, David Lloyd George señalaba en 1906: "No quiero decir que la riqueza de este país hubiera de distribuirse por igual entre todos sus habitantes, lo que afirmo es que la Ley, al proteger a algunos hombres en el disfrute de sus

³⁹ Consignado por Briceño Ruiz, Alberto, en Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, p. 69.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Consignado por Gozzi, Gustavo, en Diccionario de Política, Op. Cit., p. 100.

inmensas propiedades, debe procurar que quienes producen la riqueza, sean protegidos con su familia, en lo precario de su situación"⁴².

En 1911, surgió en Inglaterra la primera legislación de seguros sociales con la intervención de Lloyd George, Winston Spencer Churchill, Hubert Llevellyng Smith y William Beveridge. Esta Ley abarca las enfermedades de invalidez; posteriormente cubre vejez, viudez y orfandad a partir de 1925. Más adelante se publica el Plan Beveridge en 1948, en donde se establece como fundamento del seguro social el ingreso básico que todo inglés debe percibir, y se reconoce a la salud de gran importancia tanto para la familia como para la nación.

Las décadas de los 20 y los 30 son importantes en la constitución del Estado de bienestar. La primera guerra mundial (y más tarde la segunda), determinan una amplia intervención del Estado tanto en la producción como en la distribución de productos de la industria bélica, artículos sanitarios y alimentos. La crisis de 1929 y las tensiones sociales ocasionadas por el desempleo y la inflación, determinaron en el mundo la realización de políticas asistenciales, fuertes incrementos en el gasto público y su canalización al apoyo del empleo, al mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores y a brindar ayuda económica a los necesitados. En el caso concreto de los Estados Unidos, estas políticas se llevaron a cabo mediante lo que conocemos como el *New Deal*.

Después de la segunda guerra mundial el Estado se hace cargo de la reconstrucción del proceso de acumulación, se ocupa también de institucionalizar las relaciones entre capital y trabajo, y continúa expandiendo el gasto social. Asimismo, institucionaliza una política que pretendía evitar crisis cíclicas en la producción por medio del control de la demanda, lo que implicaba "... la gestión monetaria y fiscal, el desarrollo de un sistema crediticio público, la regulación del comercio y las tarifas, la producción directa de bienes y servicios y la construcción de la demanda asegurando un nivel mínimo..."⁴³.

La seguridad social fue cobrando importancia en el mundo. En la posguerra, la Organización de las Naciones Unidas expresaba en el artículo 25 de la Declaración de los Derechos Humanos que: "... toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure a ella misma y a su familia la salud, el bienestar, la

⁴² *Ibidem*, pp. 70 y 71.

⁴³ Paganini, Mario O., *Op. Cit.*, p. 20.

alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios..."⁴⁴.

Actualmente se habla del agotamiento del Estado de bienestar, acusándolo de ser el responsable del estancamiento de las economías. Los gobiernos han buscado alternativas para continuar su desarrollo volviendo su mirada hacia el liberalismo, el cual tiene una connotación más económica que política.

El liberalismo postula la reducción de la regulación del Estado y de su participación directa e indirecta en la economía; postulando el comercio internacional como la opción para el desarrollo.

Hoy en día se verifican procesos de reestructuración a nivel mundial, en donde la liberalización de la economía ha obligado a cambiar también las políticas de bienestar social. La reducción sistemática del Estado en la economía y el regreso a la sociedad de responsabilidades, han obligado a muchos países a recortar sus presupuestos y a dismantelar sus instituciones de bienestar social.

⁴⁴ Citado por Gallaga García, Roberto, "El concepto integral de seguridad social y las prestaciones sociales o complementarias" en La seguridad social y el Estado moderno, p. 79.

B. LA ACTIVIDAD ECONOMICA Y SOCIAL DEL ESTADO MEXICANO

Como afirmamos al principio de este esfuerzo de reflexión, la particularidad de las relaciones Estado-sociedad en nuestro país deriva de las características que la Revolución de 1910 impuso a nuestro sistema político.

Una vez concluida la fase armada de la insurrección campesina y de la guerra civil, el Estado mexicano se reconstruyó mediante un pacto social que incorporó las demandas populares y campesinas básicas. La legitimidad del grupo constitucionalista radicó precisamente en la incorporación de dichas demandas en el programa de gobierno mediante su constitucionalización, estableciendo un modelo de desarrollo en el que se reconocieron las distintas fuerzas nacionales; así como sus intereses y aspiraciones.

Podemos afirmar que en México el compromiso social del Estado quedó definido en la Constitución de 1917 cuando, producto del movimiento armado de 1910, se establecieron los derechos sociales concernientes a la educación, a la salud, la vivienda, el trabajo y el abasto, y se plasmó el carácter social del Estado al definírsele como el rector del desarrollo nacional. Para ello se estableció un sistema de planeación que regularía los aspectos económicos y conduciría al desarrollo y crecimiento socialmente justo y equitativo.

Producto del movimiento social se establece en la Constitución de 1917 el sustento legal para una estructura jurídica y un régimen político democráticos; concibiendo a la democracia no como una característica limitativa sino como todo un sistema de vida que persigue un permanente mejoramiento en los órdenes económico, político y social. Así, el Estado se asume no exclusivamente como el vigilante del desarrollo económico de los individuales sino como el encargado de dictar las directrices y las líneas conductoras del desarrollo.

Con objeto de que exista una distribución del ingreso y de la riqueza más justa, así como para fortalecer la soberanía nacional, fortalecer un sistema democrático, fomentar el crecimiento económico y el empleo, así como garantizar la libertad y la dignidad de toda la sociedad, el Estado se postula como el rector del desarrollo nacional. De esta manera, el papel del Estado mexicano se transforma y adopta las

funciones de planeación, conducción, coordinación y orientación, para fomentar y regular aquellas actividades necesarias para el bien común.

La Constitución de 1917 es la primera declaración constitucional de los derechos sociales. Su principal característica es que considera al ser humano en su dualidad individual y social; armonizando garantías individuales y garantías sociales. Las garantías sociales protegen al hombre como parte de una colectividad. Así, "Se protege a los grupos sociales más débiles, a los que históricamente han vivido oprimidos. Es una declaración dinámica, con fuerza impositiva. Quiere que el trabajador y el campesino lleven una vida digna. La idea es asegurar esos mínimos jurídicos para que, basados en ellos, estos grupos sociales logren nuevas y abundantes conquistas. La esencia de los derechos sociales son las necesidades apremiantes de estos grandes núcleos de la sociedad"⁴⁵.

En nuestro país, la Constitución nos señala la transición del Estado liberal y abstencionista al Estado social, combinando el respeto a las libertades individuales con un proteccionismo económico, constituyéndose así, como dijera Mario de la Cueva, en el "primer brote universal en favor de la justicia social"⁴⁶. De este modo, "... cuando el liberalismo económico empieza a ser enjuiciado por haberse mostrado incapaz de resolver una serie de situaciones que él mismo, con su doctrina abstencionista (*laissez faire; laissez passer*) había provocado, se da paso a un liberalismo intervencionista y, aun, proteccionista, que la Constitución mexicana de 1917 es la primera en recoger y estructurar..."⁴⁷.

Congruente con el papel rector del Estado, en el Art. 26 Constitucional se establece como uno de sus cometidos la organización de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, orientado a preservar la independencia del país y "la democratización política, social y cultural de la Nación".

En concordancia con lo anterior, en el Art. 25 Constitucional se definen los sectores público, privado y social como formas de actividad económica, estableciéndose que su participación en el desarrollo económico nacional deberá estar regida por el interés social. En el mismo artículo se señala que el interés público, la equidad social y la productividad serán los factores a considerar por los

⁴⁵ Carpizo, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, p. 195.

⁴⁶ Citado por Sayeg Hclú, Jorge, El Constitucionalismo Social Mexicano, pp. 389.

⁴⁷ Ibidem.

sectores que intervengan en la economía. En cuanto a los recursos naturales, se establece que su uso estará orientado al beneficio general, señalándose en el Art. 27 Constitucional la propiedad de la Nación de las aguas y tierras comprendidas dentro de los límites del territorio nacional.

También guiado por el interés público, la Constitución reserva para la Nación el derecho de imponer en todo momento las modalidades que sean necesarias a la propiedad privada; así como el derecho de regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, estableciéndose en el mismo Art. 27 que dicha regulación en beneficio social tiene como objeto "hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana".

En el Art. 28 el Estado garantiza el abasto prohibiendo la concentración y el acaparamiento de artículos de consumo necesario, fijando precios máximos a los mismos. Asimismo, interviene a este respecto para evitar acciones que impidan la libre concurrencia de los productos en el mercado y se perjudique a la sociedad con alzas en los precios. En este artículo se percibe con claridad cómo el Estado se aparta del liberalismo económico consignado en la Constitución de 1857, pues si bien se respeta el derecho individual de libre concurrencia, mediante la prohibición de los estancos y monopolios se persigue fundamentalmente la protección de los consumidores.

En cuanto a la educación, su impartición por parte del Estado queda consignada en el Art. 3o. Constitucional. La vivienda, por su parte, queda garantizada en el Art. 4o., al establecerse que "toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa".

En cuanto al trabajo, ya desde 1857 se le consignaba constitucionalmente en los artículos cuarto y quinto. En la actual Constitución se protege a los campesinos mediante el Artículo 27, y a los obreros mediante el Artículo 123. En éste se establecen principios de organización básicos que norman acerca de la jornada laboral y el descanso, el salario, la protección de la mujer y el niño, el derecho de los trabajadores a la participación en las utilidades, la estabilidad en el trabajo, la protección a la salud y a la vida del trabajador y su familia, el derecho a la formación de sindicatos obreros como instrumento de lucha, la irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores y el derecho a la seguridad social.

En el artículo citado, se establece el derecho al trabajo digno y socialmente útil; determinando que para tales efectos se promoverán la creación de empleos y la organización social. Asimismo, se establece que los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales; materiales, sociales y culturales de un jefe de familia y para proveer a sus hijos de la educación obligatoria.

En lo que concierne específicamente a la salud, el derecho a su protección y las bases y modalidades para el acceso a los servicios de esta naturaleza se establecen en el Art. 4o. Constitucional.

Estas bases constitucionales son las que determinan y afirman la actividad económica y social del Estado mexicano, y son las que fundamentan el quehacer de la administración pública y garantizan el establecimiento de un organismo estatal que provea a los trabajadores asalariados de un sistema de seguridad social.

Si bien no se decretó la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social durante el sexenio del general Lázaro Cárdenas, los intentos para el establecimiento de una institución que proporcionara seguridad social a los trabajadores fueron ampliamente apoyados por su régimen. Como más adelante comentaré, no fue posible la creación del organismo descentralizado que nos ocupa durante el período de Cárdenas por las reacciones de oposición que las medidas emprendidas con el apoyo popular generaron y por diversas presiones de índole interna y externa que el Presidente tuvo que enfrentar; especialmente aquéllas producto de la expropiación petrolera. A pesar de lo anterior, creemos que una de las cosas más importantes del desempeño presidencial de Cárdenas es que durante su mandato se llevaron a cabo cambios estructurales en nuestro sistema político, que delinearon en gran medida la actual política social de nuestro Estado. Si con los Constitucionalistas se establecieron las necesidades básicas como derechos sociales, con Cárdenas se instrumentaron, operativamente hablando, los canales para la satisfacción de dichas demandas y exigencias tanto de obreros como de campesinos.

Al término del conflicto armado, los gobiernos postrevolucionarios orientaron su actividad hacia la recuperación económica y la industrialización del país. Se daban cuenta, asimismo, que uno de los principales factores que hacían peligrar el propósito industrializador nacional era la situación de pobreza en la que vivían las masas trabajadoras, debido al constante encarecimiento de la vida y a los bajos salarios. Cárdenas orienta su política al mejoramiento de las masas obreras y

campesinas, con la doble idea de elevar sus condiciones económicas y al mismo tiempo, facilitar con ello la ampliación de un mercado interno; pues mediante ingresos más elevados la clase trabajadora podría adquirir productos manufacturados. Según consigna Arturo Anguiano, Cárdenas sintetizaba su política en los siguientes términos:

"Los actos de mi gobierno se han inspirado siempre en el deseo constante y sincero de elevar, por medio de una serie de medidas propias y sucesivas, la capacidad de consumo de las grandes masas trabajadoras y con ello el incremento de la demanda y de la producción nacionales"⁴⁸.

Al principio del régimen los principales sectores sociales se oponían a Cárdenas pues creían que Calles seguiría gobernando tras bambalinas; pero después de haberlo vencido definitivamente y conforme fue poniendo en práctica lo establecido en el plan de gobierno, los distintos actores se organizan políticamente bajo su dirección. La estructura de poder se complejiza y amplía, integrándose casi como una sola estructura el aparato estatal, el PNR y las organizaciones sindicales. Esto le da al Estado una fuerza extraordinaria que le permite intervenir en las fuerzas productivas, en las relaciones de producción y en la acumulación de capital; favoreciendo las obras de infraestructura económica y la redistribución del ingreso y del gasto social.

Principalmente en los primeros cuatro años de gestión cardenista se vivieron en el país grandes cambios institucionales que contribuirían en mucho a la configuración de la política social del Estado mexicano. Comunmente el periodo de 1934-1940 es definido como "la política de masas", pues Cárdenas acude a éstas y provoca su movilización. En esta política, el Presidente apelaba a la organización de los obreros como una manera de colocarlos en condiciones de mayor fuerza para enfrentarse a los patrones y exigirles reivindicaciones económicas. Cárdenas consideraba que era necesario establecer un equilibrio social; concebía a las huelgas obreras como procesos de acomodamiento de las clases involucradas en la producción y a la reforma agraria como un medio de dotar de ingresos a los campesinos.

El Plan Sexenal de su gobierno es importante pues constituyó no sólo un programa social sino también un programa para la administración pública que señalaba cómo

⁴⁸ General Lázaro Cárdenas, citado por Anguiano, Arturo, El Estado y la política obrera del cardenismo, p. 81.

habían de instrumentarse las políticas sociales sobre educación, comunicación y obras públicas, relaciones exteriores, ejército, agricultura, fomento y promoción agrícola, economía nacional y trabajo, obras constructivas y gobernación.

La Segunda Convención del Partido Nacional Revolucionario fue muy importante porque se empieza a definir un nuevo tipo de relación entre el partido y la sociedad organizada por sectores; esto es, los nexos que se establecieron entre el cardenismo y el movimiento campesino, y su relación de mutuo apoyo mediante la organización de la Confederación Nacional Campesina (CNC)⁴⁹; así como con el movimiento obrero organizado a través de la Confederación de Trabajadores de México (CTM).

Fue gracias al apoyo popular tanto de obreros como de campesinos, que pudieron realizarse cambios importantes en nuestro sistema político durante el período 1934-1940. Dicho apoyo se manifestó mediante grandes movilizaciones y, en el caso específico de los obreros, mediante el uso de la huelga. La vinculación entre obreros y el régimen cardenista obedeció a la necesidad de la clase obrera de apoyar a la fracción del grupo gobernante que ofrecía mayores expectativas tanto en lo político como en lo económico, y a la convergencia de sus intereses con la política seguida por el general; la corriente cardenista representaba la reivindicación de los contenidos políticos y sociales de la Revolución de 1910.

No fueron los designios ni la decisión personal del Presidente, sino un complejo proceso de alianzas, los que provocaron que se incluyeran en el PNR los sectores campesino, obrero y popular. El 18 de diciembre de 1937, el general Cárdenas da lectura en la sede del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario al proyecto de Manifiesto a la Nación, en donde se anuncia la reestructuración del Partido. Esta transformación obedece a la necesidad de adecuar al PNR a las reformas y movilizaciones sociales ocurridas durante los años de gestión de Cárdenas y de incluir a las nuevas organizaciones sociales.

⁴⁹ En la elección del candidato del PNR a la Presidencia para el período 1934-1940, contendieron el general Manuel Pérez Treviño y el general Lázaro Cárdenas del Río. Para que la decisión final del partido se inclinara a favor de Lázaro Cárdenas fue de vital importancia el apoyo firme brindado por los agraristas. Hay que recordar que el general fue gobernador de Michoacán de 1928 a 1932 y que contó con el apoyo de la Confederación Revolucionaria Michoacana del Trabajo (CRMDT), asociación creada bajo sus auspicios. Además, gracias al apoyo de la Confederación Campesina Mexicana, teniendo al frente a Graciano Sánchez, pudieron incorporarse medidas agraristas radicales al Plan Sexenal.

Los sectores que acudieron a la convocatoria de constitución del nuevo partido, publicada el 18 de enero de 1938 fueron: el sector agrario; que comprendía a los trabajadores del campo, ligas de comunidades agrarias y los sindicatos campesinos, el sector obrero; con casi todas sus organizaciones (CTM, CROM, CGT, SITMMSTM y SME), el sector popular; que comprendía a aquellos miembros del PNR no incluidos en ninguno de los dos sectores anteriores y agrupaciones diversas de comerciantes, profesionistas, mujeres, etc. Podemos decir que en la constitución del nuevo partido estuvieron presentes todas las fuerzas sociales organizadas que personificaron las principales reformas del Cardenismo; tales como la reforma agraria, las nacionalizaciones de la industria petrolera y los ferrocarriles, la aplicación de la Ley Federal del Trabajo, etc. En este sentido, la formación del Partido de la Revolución Mexicana (PRM), es uno de los momentos cruciales en la historia del México moderno, pues da razón de la evolución del pacto político del país. Esta transformación del partido obedeció a la necesidad de incorporar a las fuerzas sociales que habían apoyado al régimen. Con ello se afirmaba la relación sociedad-PRM.

La Constitución de 1917 sentó las bases para las políticas y realizaciones del gobierno de Cárdenas. Fue la Constitución la que dotó al Estado de un gran poder de intervención, zafándolo de sus compromisos con el liberalismo económico y colocándolo como el actor principal en las cuestiones de índole económico, tanto en lo interno como en lo externo. Durante el gobierno de Cárdenas asistimos a la formación de una estructura estatal con mucho poder en donde se conjugaron la organización de los obreros y los campesinos; y en donde el Estado, con base en la Constitución de 1917, se colocó por encima de todas las clases sociales asumiéndose como el rector del desarrollo nacional, y definió su política de bienestar social. Veamos ahora brevemente qué pasa con el gobierno de la llamada "Unidad Nacional".

CAPITULO III

EL CONTEXTO POLITICO, ECONOMICO Y SOCIAL DEL SURGIMIENTO DEL IMSS

A. EL GOBIERNO DE UNIDAD NACIONAL

Desde que Avila Camacho asume la Presidencia de la República, demostró que comprendía la necesidad de estabilizar el sistema político y social del país, suspender el radicalismo emprendido por el régimen anterior y conducir al país por la vía del desarrollo industrial, aprovechando la coyuntura del conflicto bélico.

La nueva política económica de Avila Camacho no era simplemente consecuencia del carácter conservador del nuevo gobierno. Ante la gravedad de la situación internacional y el descontento generado por las reformas cardenistas, Avila Camacho planteó la idea de la "Unidad Nacional" entendida como la conciliación de intereses de las clases sociales; con objeto de presentar un frente unido y sólido ante el enemigo común de las potencias del Eje y emprender el camino de la industrialización.

El Segundo Plan Sexenal, 1941-1946, establecía: "la lucha de clases existe y deberá existir; pero la debemos mantener en los límites de la Ley con la finalidad de encontrar los caminos para la colaboración, si no queremos ser arrojados a la época de la eterna miseria...". Se entendía que debía buscarse la colaboración de las clases y el desarrollo nacional, y evitar las contradicciones sociales. La idea de Unidad Nacional le permitió al gobierno avilacamachista ampliar el margen de acción del sector público y justificar su cambio de orientación y prioridades, sin tener que enfrentar grandes presiones por parte de los sectores populares.

La correlación de fuerzas a nivel nacional e internacional ya no era propicia para que la política radical de Cárdenas continuara. La movilización popular que se había organizado en el sexenio anterior constituía ahora un obstáculo, pues los empresarios nacionales y extranjeros demandaban un ambiente de paz en México para invertir sus capitales. Avila Camacho entendía bien esta situación y "... aún cuando aseguraba que mantendría la política seguida por Cárdenas en el terreno laboral, lo cierto es que ahora se fijaba como tarea hacer desaparecer los conflictos obrero-patronales de la escena"⁵⁰.

El gobierno tuvo que hacer frente a numerosos problemas para iniciar la industrialización del país: la dificultad para importar bienes de capital y la carestía

⁵⁰ Basurto, Jorge, Del avilacamachismo al alemanismo, p. 19.

provocadas por la segunda guerra mundial; la inflación, la devaluación del peso; los problemas con Estados Unidos generados a raíz de la expropiación petrolera, etc. Para superar estas dificultades, se elaboró un programa que establecía medidas concretas para la reorganización y expansión de la economía; en donde los sectores obrero y patronal debían colaborar en el esfuerzo conjuntamente con el gobierno.

De esta manera, mediante la Ley Orgánica de la Industria de la Transformación, se pretendía disminuir las importaciones y se concedía protección o subvención del Estado a las nuevas empresas, liberándolas durante 5 años del pago de impuestos. Se estableció, además, el control de las exportaciones para evitar que salieran del país productos necesarios para el consumo interno.

Los sectores de la burguesía nacional adquirieron estructura orgánica al agruparse en la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, que reunía a todas aquellas industrias que no estuvieran integradas en cámaras específicas señaladas por la Ley.

Se creó la Nacional Distribuidora y Reguladora con objeto de evitar el alza de precios, regular los costos de comestibles escasos y garantizar su abasto. El gobierno se abocó a desarrollar infraestructura básica y una buena parte de su gasto los invirtió en industrias básicas como energía eléctrica, obras de riego, petróleo y carreteras.

La entrada de México a la segunda guerra mundial fue muy importante para la instrumentación de la política de Unidad Nacional. La solidaridad con los aliados y el propósito de industrializar al país, permitieron a Avila Camacho justificar y legitimar el cambio de prioridades del régimen y una mayor regulación de las relaciones capital-trabajo; lo que implicaba la contención del movimiento obrero y el mantenimiento de bajos salarios.

Avila Camacho creía que ya no eran tiempos de que el movimiento obrero se siguiese manejando combativamente y que era necesario que cambiara su línea de acción. El gobierno mexicano cambia su orientación; y si bien no es abiertamente contrario a los obreros, la balanza del régimen se inclinaba ahora del lado de la burguesía: "... se ha operado un giro en la orientación del gobierno mexicano y ello va a originar que, de una actitud comprensiva y hasta estimulante del movimiento obrero, se pasa a una política de contención de sus actividades incluyendo, desde

luego, la realización de huelgas..."⁵¹. Esta política se concretó, como ya hemos mencionado, en la expedición en septiembre de 1943 del decreto que prohibía la suspensión ilegal de labores por parte de los trabajadores; esta "ilegalidad" estaba en gran medida determinada por la aprobación de la mayor central obrera, la CTM.

Aunado a lo anterior, se crea la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en 1941, con el cometido expreso de atender las relaciones obrero-patronales, vigilar el cumplimiento estricto de la Ley Federal del Trabajo y lograr que los conflictos entre el capital y el trabajo se resolvieran por la vía de la negociación para no llegar a extremos que alteraran el desarrollo de la producción. Asimismo, se ampliaron los servicios de la Junta de Conciliación y Arbitraje con el objeto de disminuir la duración de los juicios arbitrales y se diera solución a expedientes rezagados.

Avila Camacho involucró a todos los sectores de la Nación en el compromiso de fortalecer la Unidad Nacional ante el peligro de la guerra y, el 15 de septiembre de 1942 exhortó a todos los mexicanos a unirse en un frente común. La declaración de guerra hecha por México a los países del Eje y los cambios registrados en el movimiento obrero organizado, son determinantes para comprender el éxito de la política de contención de la clase obrera llevada a cabo por el régimen. En dichos cambios en el movimiento obrero, quizás los más importantes son los acontecidos en la CTM; la mayor central obrera del país, por lo que veremos brevemente qué sucede con ella en esos años.

En 1933 se elige la primera planilla para formar el Consejo Nacional; órgano supremo de la Confederación. Dicha planilla estaría en funciones desde el primero de noviembre de 1933 hasta diciembre de 1934; y en ella quedaron representadas todas las corrientes que habían asistido al pacto de unificación obrera. Por un lado estaba el grupo de Vicente Lombardo Toledano; por el otro lado, el grupo representado por Fidel Velázquez y, finalmente, el grupo de los exanarquistas. El grupo de Lombardo Toledano fue el que asumió la dirección ideológica de la CTM, en tanto que el grupo de Fidel Velázquez siempre estuvo más preocupado por asumir la representación física de los conflictos que la Confederación encabezaba. Este grupo encabezado por Fidel Velázquez Sánchez, Alfonso Sánchez Madariaga y Francisco Márquez: "Antes de su ingreso, jamás llegó a presentar un programa de acción y siempre careció de una acción política definida. Al ingresar a la Confederación no expusieron tesis u opiniones políticas, sino una

⁵¹ *Ibidem*, p. 20.

preocupación constante que posteriormente llegó a cristalizar: mantener su presencia física y con ello sostener una dirección práctica en los conflictos que dirigió la Confederación"⁵².

Aunque Lombardo Toledano asumía el cargo de Secretario General, la actividad desplegada por la Secretaría de Organización y Propaganda ocupada por Fidel Velázquez, empezó a adquirir mayor importancia que la Secretaría General misma. Lombardo Toledano había ido perdiendo fuerza en tanto que Velázquez la cobraba cada día más. A pesar de que Lombardo apoyaba al régimen avilacamachista, la llegada a la Presidencia de la República de un candidato conservador lo debilitó aún más y propició que algunos grupos cetemistas contrarios a su liderazgo se sintieran alentados y se pronunciaran abiertamente en su contra. Siendo consciente de que el término del sexenio cardenista volvería más adversa su situación, decidió dejar el cargo de Secretario General de la Confederación, el cual sería ocupado más tarde por Fidel Velázquez.

En los años de vida que llevaba la central obrera, Velázquez Sánchez había trabajado arduamente para consolidar su posición dentro de la central obrera y consolidar, a la vez, la posición de la Confederación en el escenario nacional; valiéndose para todo ello de la posición de V. Lombardo Toledano: "Debido a las limitaciones que este grupo (*de Fidel Velázquez*) tenía de una línea teórica-política definida, la corriente lombardista le fue indispensable debido a su prestigio ante la opinión pública y en el movimiento obrero de esos años"⁵³.

En el segundo congreso obrero, llevado a cabo a fines de febrero de 1941, se eligió a Fidel Velázquez como nuevo Secretario General, tomando posesión del cargo el 1o. de marzo en la Arena México. Lombardo Toledano dejó la Secretaría General de la CTM expresando su confianza y tranquilidad por haber logrado la unidad de la central y porque creía haber dejado al frente de ella al mayor y mejor de sus discípulos. Al igual que él, los sectores conservadores creían ver en Fidel Velázquez al que continuaría con la línea lombardista, manteniendo la postura combativa de la CTM. Así, los sectores conservadores enfocaron sus esfuerzos a dividir a la central embistiendo con rigor. En numerosos conflictos que se presentaron, la Suprema Corte de Justicia de la Nación que durante el mandato de

⁵² León, Samuel y Marván, Ignacio, En el Cardenismo (1934-1940), p. 55.

⁵³ Ibidem. Las cursivas son nuestras.

Cárdenas resolvía casi siempre en favor de los trabajadores, durante el período de Avila Camacho se tornó en su contra. La CTM acusaba a la Suprema Corte de haberse convertido en un instrumento de la clase patronal criticando su postura desleal respecto al Presidente; quizá no quería ver que la Corte, al igual que otras instancias gubernamentales actuaban así por instrucciones precisas de Avila Camacho.

Independientemente de esta etapa crítica en la vida de la CTM, su política se encaminaba cada día más hacia la colaboración con el capital; colaboración que se manifestaba no sólo en la suspensión de su actividad huelguística sino también en la concertación del llamado Pacto de Unidad de las Organizaciones Obreras. Este cambio de actitud también se observaba en su colaboración con la CROM, su tradicional enemiga y principal instrumento de la reacción callista; o con la CGT, los exanarquistas expulsados de la CGOCM por romper los pactos de solidaridad.

Estamos en presencia de una nueva CTM; más colaboracionista, menos combativa, dependiente de un gobierno "... que había abandonado la política populista para volver a los cauces normales del Estado liberal burgués..."⁵⁴. El movimiento obrero organizado respaldaba al Presidente haciendo referencia a sus declaraciones de simpatía al movimiento obrero y de que sería el continuador de la obra de Cárdenas; ante los ataques de que eran objeto, responsabilizaban a los grupos reaccionarios que rodeaban al Presidente y no a Avila Camacho directamente. Quizá la prueba más contundente de lo anterior es la firma ante el Presidente de la República del Pacto de Unidad de las Organizaciones Obreras, que comprendía a la CTM, la CROM, la CGT, el SME, la Confederación Nacional Proletaria y la Confederación de Obreros y Campesinos de México, en donde se establecían los siguientes compromisos:

1. La liquidación de toda pugna intergremial y la eliminación de actividades que provocaran debilitamiento o escisión.
2. La cooperación de los trabajadores en la "batalla de la producción" y en el aumento de la disciplina.
3. La cooperación recíproca para el empleo de desocupados independientemente de su afiliación sindical.
4. La suspensión de huelgas y paros, buscando solución preferentemente conciliatoria acudiendo para ello inclusive al Presidente de la República.
5. Luchar por el mantenimiento de las conquistas obreras.

⁵⁴ Basurto, Jorge, Op. Cit., p. 54.

6. Luchar por abaratar el costo de la vida.
7. Constituir comisiones tripartitas para la cooperación armónica de los factores de la producción.
8. La cooperación con el gobierno en la defensa del territorio e instituciones nacionales.
9. El estudio de las condiciones que deberían exigirse al terminar la guerra.
10. La creación del Consejo Nacional Obrero con confederaciones, federaciones y sindicatos industriales autónomos, como órgano vigilante del cumplimiento del pacto"⁵⁵.

⁵⁵ El dato fue aportado por Basurto, Jorge; Op. Cit., pp. 61 y 62.

B. SOCIEDAD INDUSTRIAL Y FUERZA DE TRABAJO

A estas alturas, la situación económica de los trabajadores no era muy alentadora. Desde 1929 México vivía un proceso inflacionario que se agravó durante el período de Avila Camacho. Esta inflación creciente benefició a los empresarios y a los comerciantes; aquellos aumentaban los precios de venta argumentando que la situación bélica los orillaba a ello, y los comerciantes especulaban con los productos básicos ocultándolos para hacer que subieran los precios, o simplemente destinándolos a la exportación.

El daño mayor de este proceso inflacionario recaía principalmente en el proletariado urbano y rural, en los empleados sujetos a sueldos constantes, en los campesinos y los ejidatarios. Según consigna Jorge Basurto, la CTM denunciaba "Entre la gran burguesía, la elevación de los precios ha beneficiado a las diversas capas que la componen, en proporción al capital que controlan..."⁵⁶, y en ese orden citaba a los grandes almacenistas de artículos de consumo necesario, a los comerciantes en general, los banqueros, los industriales, los capitalistas extranjeros que invertían en la producción de materias primas y los grandes agricultores de tipo capitalista.

Simultáneamente, el aumento de precios no sólo no vino aparejado de incrementos en los salarios, sino que se observa como éstos fueron disminuyendo; a manera que el Salario Mínimo Mensual Real decayó de 840.18 pesos en 1940 a 825.18 en 1941, 757.54 en 1942 y 650.85 en 1943⁵⁷.

Como vemos, la situación fue agravándose conforme avanzaba el conflicto bélico. En 1942 y 1943 la CTM pide aumento general de salarios del 50%, en tanto que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos tomaba la decisión de no aumentarlos. En un estudio de la Confederación, titulado "La carestía de la vida y el proletariado", la central obrera argumentaba que un aumento salarial del 50% no significaría mucho para los empresarios "... ya que el costo de la mano de obra en las principales industrias de transformación se elevaba a un promedio de 15.79% sobre el valor de la producción y que, por lo tanto, el referido aumento en los

⁵⁶ *Ibidem*, p. 44.

⁵⁷ Garavito, Rosalbina y Bolívar, Augusto, *Op. Cit.*, p. 287.

salarios teóricamente debería elevar los precios en un 7.895%, quedando así para los trabajadores un aumento real de 42.105%, que sería sólo una corta parte de la diferencia entre el costo de la vida en 1939 y el mes de septiembre de 1943...⁵⁸.

A pesar de las demandas de incrementos salariales y de algunos mítines masivos para protestar contra el alza de precios, la medida emprendida por el Presidente de la República fue expedir la Ley de Compensaciones de Emergencia al Salario Insuficiente, promulgada el 23 de septiembre de 1943 y que establecía exclusivamente compensaciones para todos los salarios urbanos hasta de 10 pesos. Estas compensaciones serían del 50% para los salarios inferiores a un peso diario, dicho porcentaje iría disminuyendo conforme aumentara el salario hasta significar el 5% para aquellos que percibieran entre 9.76 y 10 pesos. Dicha Ley no tuvo los efectos positivos deseados, pues el patrón podía declarar que no estaba en posibilidades de pagar las compensaciones y con ello evitar cumplir con tal responsabilidad. Dicha posibilidad estaba sustentada en el artículo 32 de la citada Ley que establecía que, en caso de conflicto ante la declaración de los patrones de la imposibilidad de pagar las compensaciones, la Junta de Conciliación y Arbitraje respectiva resolvería el conflicto.

La situación política y económica favorecía enormemente al empresariado. La pasividad de la CTM y los ordenamientos legales que prohibían la suspensión ilegal de labores, impidieron que la Ley de Compensaciones citada actuara en beneficio de los trabajadores. Aunque dicha Ley fue modificada el 21 de diciembre de 1945 para permitir que los trabajadores demandaran aumentos salariales, de poca cosa sirvió pues establecía que éstos aumentarían sólo cuando la empresa estuviera en posibilidades económicas de hacerlo; por lo que, igual que antes, los patrones podían presentar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje conflictos de carácter económico para que ahí se dirimiera el asunto.

A pesar de la Ley de Compensaciones emitida y de que Avila Camacho había decretado la congelación de los precios en diversos artículos de consumo básico el 21 de septiembre de 1943, el número de huelgas aumentó en 668, al pasar de 98 huelgas en 1942 a 766 en 1943; con un número de huelguistas que pasó de 13,643 a 81,557 respectivamente. Para 1944, a pesar de los intentos del régimen para contener los conflictos, el número de huelgas se elevó a 887 con un total de

⁵⁸ Citado por Basurto, Jorge, Op. Cit., p. 47.

165,744 huelguistas⁵⁹. Cabe mencionar que de las 766 huelgas registradas en 1943, 76 fueron originadas por problemas contractuales, 681 por problemas de salario y otras 9 por causas diversas; y que de las 887 huelgas registradas en 1944, 93 fueron originadas por problemas contractuales, 761 por problemas salariales, 1 por indemnización y las 32 restantes atribuibles a causas diversas⁶⁰.

Contrario a lo que podía esperarse, cuando el conflicto bélico terminó el proceso inflacionario no disminuyó y los precios continuaron en ascenso.

El proceso industrializador y el contexto político en el que se generó, propició una distribución unilateral de los beneficios producto del esfuerzo colectivo. Veamos algunos indicadores ilustrativos del crecimiento de la economía mexicana entre 1940 y 1960, y algunos otros que ejemplifican esta distribución unilateral de la que hablamos.

Entre 1940 y 1960, la producción de acero en bruto aumentó de 238 toneladas a 1,556; la producción de cemento aumentó de 485 toneladas a 3,086; la capacidad eléctrica instalada ascendió de 681 Kilovatios a 2,740⁶¹, y el Producto Nacional Bruto aumentó de 22,600 millones de pesos a precios de 1950; a 24,800 en 1941; a 26,300 en 1942 y a 27,500 en 1943⁶².

Sin embargo, observamos que en tanto en 1939 el 30.4% del ingreso nacional se destinaba al factor trabajo (sueldos, salarios y otros pagos) y el 34% al factor capital (utilidades, intereses, dividendos y ventas); en 1940 el porcentaje del ingreso destinado al factor trabajo disminuyó a 29% y el porcentaje destinado al factor capital aumentó a 36.6%. Esta tendencia continuó; así, la proporción destinada al factor trabajo descendió a 27.8% del ingreso nacional en 1941, a 26.4% en 1942 y a 24.9% en 1943, en tanto que la proporción destinada al factor capital aumentó del 36.6% del ingreso nacional, a 38.4% en 1941, a 40.5% en 1942 y a 42.5% en 1943⁶³.

⁵⁹ González Casanova, Pablo, *Op. Cit.*, p. 233.

⁶⁰ Basurto, Jorge, *Op. Cit.*, p. 94.

⁶¹ Vernon, Raymond, *Op. Cit.*, p. 293.

⁶² González Casanova, Pablo, *Op. Cit.*, p. 293.

⁶³ *Ibidem*, p. 291.

C. LA PROTECCION DE LA FUERZA DE TRABAJO

Ciertamente, como lo hace notar Pablo González Casanova en su libro La democracia en México, las condiciones de vida de un buen número de mexicanos habían mejorado sustancialmente; pero en lo que concierne específicamente a la clase trabajadora, la desigualdad en la distribución de los beneficios de la política de sustitución de importaciones era muy notoria.

Simultáneo a este proceso de deterioro del nivel de vida de los trabajadores, la fuerza laboral fue experimentando cambios en sí misma.

La población económicamente activa en 1940 ascendía a 5 millones 858 mil 116 personas, lo que representa el 53% de la población adulta; para 1950 ascendía a 8 millones 272 mil 093 personas, lo que representa el 59% de la población adulta. La fuerza trabajadora va en aumento, así; si en 1940 los asalariados suman 3 millones 063 mil 077, para 1950 suman 3 millones 831 mil 143 obreros, empleados, jornaleros y peones de campo⁶⁴. Asimismo, la participación de la mujer en la fuerza de trabajo aumenta; si en 1940 representaba el 8%, para 1950 representa el 13%. A pesar de que la población económicamente activa aumenta los trabajadores agrícolas disminuyen; de representar el 64% de la fuerza de trabajo en 1940, para 1950 representan el 58%⁶⁵; aunado al hecho de que el poder adquisitivo del salario mínimo agrícola disminuyó un 46% entre 1939 y 1949. En el mismo lapso, el poder adquisitivo del salario mínimo de las ciudades disminuyó en un 39%, y el de los empleados públicos federales en un 35%⁶⁶.

Según se consigna en el "Memorándum sobre los cuadros de población", elaborado por el Departamento de Afiliación y Estadística del IMSS el 26 de febrero de 1943, la población total ascendía a 19'653,552 habitantes. La Población Asegurable (empleados y obreros), según los Padrones Industrial, Comercial y de Transportes de 1939, sumaba 678,303 individuos; de los cuales 435,550 eran

⁶⁴ Garavito, Rosalbina y Bolívar, Augusto, Op. Cit., p. 275.

⁶⁵ Vernon, Raymond, Op. Cit., pp. 110 y 111.

⁶⁶ Pozas, Ricardo y Loyo, Aurora, "Los últimos proletarios del cardenismo" en 75 años de sindicalismo mexicano, p. 596.

empleados u obreros industriales, 165,289 comerciales y 77,464 de transportes. Dicho número de empleados y obreros laboraban en 254,159 establecimientos⁶⁷.

El IMSS surge el 19 de enero de 1943, pero sus actividades iniciaron oficialmente el 1o. de enero de 1944. En el decenio de su surgimiento, la población del país pasó de cerca de 20 millones de habitantes a casi 26 millones en 1950; reflejando una tasa de crecimiento de 2.7% medio anual.

Cuando iniciaron las acciones de seguridad social en 1944, la población ascendía a 22 millones de habitantes y la esperanza de vida al nacimiento era de 41 años⁶⁸. Del total de la población económicamente activa, 66% se dedicaba a actividades agropecuarias y 34% a actividades no agrícolas. El número anual de nacimientos era de 875 mil y el número de defunciones era de 23.3 por mil habitantes⁶⁹.

A pesar de que la política de Avila Camacho estaba orientada a disminuir al máximo las fricciones entre capital y trabajo que pudiesen detener u obstaculizar el proceso de desarrollo económico de la nación, también puede decirse que Avila Camacho entendía claramente el papel del Estado social como corrector de los desequilibrios y desigualdades generados por el orden económico imperante; así como la importancia política, social y económica del establecimiento de un seguro social. Al protestar como Presidente de la República ante el Congreso de la Unión, señalaba:

"No olvidemos que nuestros ideales de justicia colectiva están muy lejos de haberse logrado: el desempleo y los bajos salarios que existen en nuestro país reclaman las oportunidades de vivir dignamente; el hombre que tiene trabajo necesita la certidumbre de que los beneficios de sus contratos colectivos, sean permanentes; y por otra parte, debemos asumir desde luego el propósito que yo desplegaré con todas mis fuerzas de que en un día próximo las leyes de seguridad social protejan a todos los mexicanos en las horas de adversidad, en la orfandad, en la viudez de las mujeres, en la enfermedad, en el desempleo, en la vejez, para

⁶⁷ El citado Memorandum fue elaborado por el Ing. Albino Zertuche, Jefe del Departamento de Afiliación y Estadística del IMSS. El documento puede encontrarse en Zertuche Muñoz, Fernando (Coord.), Historia del IMSS, 1943-1944, p. 232.

⁶⁸ Cabrera A., Gustavo y Hazas S., Alejandro, "La seguridad social y el cambio demográfico" en La seguridad social y el Estado moderno, pp. 139 y 143.

⁶⁹ Narro Robles, José, "La atención a la salud en la seguridad social mexicana" en La seguridad social y el Estado moderno, p. 337.

substituir este régimen secular que por la pobreza de la nación hemos tenido que vivir⁷⁰.

La comprensión de Avila Camacho de la importancia del establecimiento de un seguro social se manifiesta con claridad. A pesar de los decrementos salariales registrados, se tenía consciencia de que los salarios eran los que posibilitaban la subsistencia de los trabajadores y sus familiares, reconociendo que su pérdida les significaría daños enormes.

El régimen comprendía que el contacto del asalariado con las máquinas y el equipo de trabajo representaba factores de siniestro que amenazaban con inhabilitarlo parcial o totalmente, destruyéndose así la base económica de la familia. Lo mismo sucede en otros casos no considerados como riesgos profesionales; como son las enfermedades generales, la vejez, la muerte prematura o la invalidez; que si bien amenazan a todo ser humano, en el caso de los trabajadores causan mayores estragos, pues la adquisición de satisfactores básicos para él y su familia depende directamente de la retribución de su esfuerzo personal. Se tenía consciencia de que no es posible eliminar del todo los riesgos que ponen en peligro la vida o el bienestar de los asalariados, pero ante su debilidad para prevenir los riesgos y/o en todo caso, remediar los daños causados por los mismos; la administración pública pone en funcionamiento el Instituto para proteger la economía familiar, mediante un seguro que mantenga el salario del trabajador a pesar de las contingencias a las que se vea sujeto. Así pues, se pensó en el Seguro Social para contrarrestar la acción de los riesgos a los que está expuesto el trabajador, evitando con ello, simultáneamente, alteraciones del orden social y del orden económico.

Sin demérito de su sentido humanitario, el Instituto Mexicano del Seguro Social desde que surgió se constituyó como una institución básica de política social, como un elemento de estabilización del conflicto social, como un mecanismo redistribuidor del ingreso y como una entidad que institucionaliza la relación capital-trabajo dentro de un marco de mayor equidad.

Esta entidad de servicio público satisface no única y exclusivamente las demandas de seguridad social más inmediatas de la clase trabajadora, funge además como un amortiguador de los impactos negativos que la economía puede infligir especialmente en las capas más débiles de la sociedad, disminuyendo así el costo social de las posibles crisis.

⁷⁰ México a través de los informes presidenciales, Tomo 13. La Seguridad Social, p. 42.

Nuestro sistema de seguridad social pretende proteger a la clase trabajadora, por ser ésta quien participa directamente en el desarrollo de la economía y por ser también una de las capas más vulnerables. Simultáneamente también ejerce un importante papel como estabilizador del conflicto social, al distribuir el ingreso nacional de una manera más equitativa. Sus efectos como mecanismo distribuidor de la riqueza se reflejan en la conformación tripartita de sus ingresos y, sobre todo, en la distribución y canalización de los mismos hacia las necesidades básicas de seguridad social que la población asalariada requiere.

Mediante la creación y el establecimiento del Seguro Social, la administración pública canaliza el desarrollo de las relaciones entre empleadores y trabajadores dentro de un esquema más justo, evitando con ello confrontaciones que alteren tanto la tranquilidad de la sociedad como el buen desarrollo de la economía. La Ley del Seguro Social proporciona prestaciones superiores a las que concede la Ley Federal del Trabajo y respeta aquellas otras conquistas obtenidas por los trabajadores mediante sus contratos colectivos de trabajo.

Su esquema de ingresos refleja la equidad en las relaciones obrero-patronales de la que hablamos: se reserva para los patrones la carga de los riesgos profesionales, y para los demás riesgos se plantea la aportación tripartita del Estado, los trabajadores y los patrones. Las contribuciones que en forma de cuotas se entregan al Instituto son obligatorias; específicamente en lo que concierne a las cuotas patronales, esta obligatoriedad evita disimulaciones, retrasos o evasiones, con lo que se evitan de antemano posibles puntos de conflicto entre empresarios y trabajadores.

Desde el punto de vista del trabajador, el Seguro Social le ayuda a proteger su ingreso familiar mediante el acceso a las diversas ramas de seguro del sistema que, de otra manera, tendría que contratarlos con organismos o instituciones privadas. Desde el punto de vista del interés general, al proteger la administración pública mediante uno de sus organismos la economía de los trabajadores, evita la pobreza de grandes sectores de la población y la agudización de los conflictos sociales que dicha pobreza origina.

Algo importante que debemos considerar es que el salario no es un hecho meramente individual; es un hecho social. Aquél es la retribución al trabajo desempeñado y también la fuente que le permite al asalariado adquirir todo aquello que imprescindiblemente requiere. De ahí que en la medida en que las distintas prestaciones que el IMSS proporciona complementan esta fuente de ingresos, la

administración pública disminuye las tensiones sociales y facilita la vida societal, pues eleva las condiciones de vida de amplios sectores de la población.

Por otro lado, al facilitar a la fuerza productiva nacional la satisfacción de sus necesidades esenciales, contribuye al crecimiento de la economía nacional. El sistema de seguridad social que la administración pública proporciona mediante el IMSS se pensó como un sistema aplicable exclusivamente a las personas que trabajan mediante un salario o sueldo; no es un sistema general que se aplique a toda la población. Paralelo a lo anterior, el sistema del Instituto no cubre los riesgos específicos o particulares de los individuos sino aquellos riesgos a los que está expuesto el segmento poblacional que ampara.

El objetivo de proporcionar la seguridad social que el sector laboral requiere entraña una función de interés público; si bien la desgracia de un trabajador repercute directamente en su familia o dependientes, finalmente la pérdida de su capacidad productiva afecta a la economía general del país y trastorna el desarrollo de la colectividad. Asimismo, por el carácter previsorio de la función del Instituto, favorece el buen desarrollo de la producción al facilitarle a las empresas el hacer frente a su responsabilidad frente a los riesgos a los que están sujetos los trabajadores.

Dentro de la administración pública mexicana, el Instituto Mexicano del Seguro Social destaca por ser una de las instituciones tutelares más representativas. Este sentido tutelar, que no paternalista, radica en ese carácter de servicio público que acabamos de mencionar; esto es, la proporción de la seguridad social es impartida, regulada, asegurada y controlada por la administración pública para coordinar la participación de los distintos actores sociales involucrados y para garantizar su eficacia. El IMSS, como un organismo descentralizado cuya actividad es considerada como de utilidad pública, proporciona una seguridad social que no persigue el lucro sino la protección social. Más adelante retomaremos nuevamente el carácter del Instituto como una entidad de servicio público.

D. ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

Para poder llegar en nuestro país al establecimiento de un sistema de seguridad social como el actual, se realizaron primeramente diversos intentos para asegurar a los trabajadores contra las eventualidades de su labor.

El primer intento fue la Ley de Accidentes de Trabajo del gobernador del Estado de México, José Vicente Villada, en 1904. Emitió un decreto en el que reconocía los accidentes de trabajo y responsabilizaba a los patrones del pago de las correspondientes indemnizaciones. Poco después, le siguió en 1906 la Ley sobre Accidentes de Trabajo, implantada en Nuevo León por el gobernador Bernardo Reyes. Más adelante, Enrique y Ricardo Flores Magón en el Manifiesto del Partido Liberal Mexicano del 1o. de julio de 1906, exigían el mejoramiento de las condiciones de los trabajadores, destacando entre sus propuestas las de reglamentar la jornada de trabajo y el salario mínimo, la prohibición del empleo a menores de 14 años, y la obligación de los patrones de mejorar las condiciones de higiene y de pagar indemnizaciones por los accidentes de trabajo.

En 1911, el Presidente Madero decretó el establecimiento del Departamento del Trabajo, con objeto de que legislara sobre condiciones de seguridad y salubridad en el trabajo, y de que prestara apoyo legal a las cooperativas y a la conformación de cajas de retiro y pensiones. Es así como en la apertura del Segundo Período de Sesiones del 25o. Congreso de la Unión el 1o. de abril de 1912, Francisco I. Madero informaba:

"Una comisión estudia el proyecto de crear la "Caja Postal de Ahorros", institución nueva entre nosotros; pero que, de adoptarse, producirá inmensas ventajas para las clases humildes, como sucede en otros países"⁷¹.

El 12 de octubre de ese mismo año se expidió el Reglamento de Policía Minera y de Seguridad en los Trabajos de las Minas; que pretendía establecer las condiciones de seguridad necesarias para evitar accidentes entre los mineros. En 1913, los diputados Francisco Ortiz Rubio, José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas, Miguel Alardín y Alfonso Cravioto, presentaron un proyecto de Ley del

⁷¹ México a través de los Informes Presidenciales, Op. Cit.

Trabajo, que pretendía regular los contratos de trabajo, los salarios mínimos, la habitación y la educación de los obreros y de sus hijos, así como el descanso dominical, los accidentes de trabajo y el seguro social.

En Veracruz en octubre de 1914, se expidió la "Ley de Cándido Aguilar", que obligaba a los patrones a hacerse cargo de los gastos de médicos, medicinas y alimentos de los trabajadores enfermos, así como a seguir pagándoles su sueldo cuando tuvieran algún accidente de trabajo. Posteriormente, se dictó en Yucatán en 1915 la Ley del Trabajo, en cuyo artículo 135 se establecía que el gobierno fomentaría la creación de una asociación mutualista que asegurara a los trabajadores contra los riesgos de vejez y muerte.

Más adelante, se presentó en enero de 1915 a Venustiano Carranza el "Proyecto de Ley de Accidentes", que postulaba como principio básico que los patrones de fábricas, minas, industrias o cualquier otro tipo de negocio, debían responsabilizarse por todos los daños o accidentes que padecieran los trabajadores a su servicio. Dicho proyecto contemplaba 4 clases de accidentes: los que inhabilitaban temporalmente al trabajador, los que lo inhabilitaban permanentemente, los que lo inhabilitaban para cualquier labor y los que le provocaban la muerte. En abril de 1915, Carranza expidió la Ley Reguladora del Contrato de Trabajo, que obligaba a los patrones a mantener fábricas, talleres, oficinas y máquinas en condiciones higiénicas; a indemnizar a los obreros cuando por actos, omisiones u errores de los patrones aquéllos sufrieran algún daño o accidente; y contar con todos los medicamentos y el personal necesario para prestar los primeros auxilios a las víctimas de algún percance laboral.

Iniciaron en los estados medidas de protección a la clase trabajadora, como por ejemplo; la Ley del Trabajo de Salvador Alvarado en Yucatán, la Ley de Accidentes de Trabajo de Nicolás Flores en Hidalgo, la Ley del Trabajo de Manuel Aguirre Berlanga en Jalisco, la Ley de Accidentes de Trabajo, de Zacatecas y la Ley de Accidentes de Trabajo de Gustavo Espinosa Mireles en Coahuila.

Como se ve, no fueron muchos los estados que consignaron en sus leyes laborales disposiciones relativas a proporcionar seguridad social y; en aquéllos que sí lo hicieron, la responsabilidad de los patrones ante los riesgos de trabajo era voluntaria.

En la apertura de Sesiones del Congreso Constituyente el 1o. de diciembre de 1916, Venustiano Carranza expone el proyecto de Constitución reformada. Al comentar las reformas emprendidas, informó:

"... en la reforma de la fracción 20 del Art. 72 se confiere al Poder Legislativo Federal, para expedir leyes sobre el trabajo, en las que se implantarán todas las instituciones del programa social en favor de la clase obrera y de todos los trabajadores; con la limitación del número de horas y trabajo, de manera que el operario no agote sus energías y sí tenga tiempo para el descanso y el solaz...; con las responsabilidades de los empresarios para los casos de accidentes, con los seguros para los casos de enfermedad y de vejez..."⁷².

Los intentos regionales anteriormente mencionados no tuvieron mucho éxito dada la inestabilidad del país, y fue hasta el 5 de febrero de 1917 con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando iniciaron los seguros sociales respecto a los accidentes de trabajo, las enfermedades profesionales y el establecimiento de cajas de seguros populares para la invalidez o la cesación involuntaria. Dichos seguros con intenciones sociales conllevaban en sí un espíritu justiciero, al reconocer a los empresarios como los detentadores del beneficio de la labor de los trabajadores, los responsables de proporcionar la seguridad social requerida por aquellos que contribuyen a su desarrollo financiero.

El Art. 123 Constitucional, fue leído y aprobado por los Constituyentes el 23 de enero de 1917; en lo relativo a la seguridad social disponía lo siguiente:

Fracción XXIX:

"Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguro populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y 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".

Este artículo originó proyectos diversos que trataban de implantar el seguro social obligatorio, desgraciadamente, dichos proyectos no tuvieron mucho éxito.

⁷² México a través de los Informes Presidenciales, Op. Cit.

En 1919 se formuló un proyecto de Ley del Trabajo para el Distrito y Territorios Federales. Dicho proyecto proponía la integración de cajas de ahorro para desempleados, los cuales se formarían con el 5% de los salarios de los trabajadores y el 50% de las utilidades que les corresponderían de las empresas.

Más adelante, el 9 de diciembre de 1921 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Seguro Obrero, mediante la cual el Estado crearía un impuesto que pagarían los patrones equivalente al 10% del salario percibido por cada uno de sus trabajadores. Lo anterior, a efectos de crear una reserva económica que garantizara cubrir las indemnizaciones por accidentes de trabajo, jubilación por vejez y seguros de vida. Igualmente, se elaboró a fines de 1922 el proyecto de Ley de Accidentes Industriales, en el que se establecía la obligación de los patrones de expedir pólizas de las compañías de seguros contratadas para atender la atención médica y las indemnizaciones de los obreros, en caso de sufrir algún percance.

En 1924 se expidieron el Código Laboral en Campeche y el Código del Trabajo en Puebla; ambos códigos establecían la disposición de que, en caso de accidentes por riesgos profesionales, las indemnizaciones podrían ser sustituidas por seguros contratados a sociedades. Posteriormente, surgieron en 1925 las Leyes del Trabajo de Tamaulipas y Veracruz, estas establecían que los patrones podrían contratar a aseguradoras que cubrieran su obligación con los trabajadores en caso de enfermedades o accidentes profesionales, pagando aquéllos las cuotas respectivas.

En 1925 bajo la presidencia de Plutarco Elías Calles, se expidió la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, la cual establecía el derecho de los funcionarios y empleados de la administración pública de recibir una pensión al llegar a los 55 años de edad con 30 años de servicio, o cuando quedaran inhabilitados para el trabajo. En caso de muerte del trabajador, la pensión se otorgaría a los beneficiarios. El fondo de dicho seguro estaba conformado por las aportaciones del gobierno y los empleados, formando un fondo susceptible de ser retirado por los trabajadores al dar por terminada la relación laboral, perdiendo previamente antigüedad y derechos. Para administrar las pensiones se creó la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro como organismo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda.

En 1928, Aguascalientes e Hidalgo expidieron leyes laborales que previnieron la instauración de seguros. El artículo 242 de la Ley de Hidalgo, asentaba como de

utilidad pública el establecimiento de instituciones que aseguraran a los trabajadores contra accidentes o enfermedades profesionales.

El Presidente Emilio Portes Gil presentó en 1928 un Código de Trabajo que establecía el seguro social obligatorio en todo el país y que comprendía riesgos profesionales, riesgos no profesionales de enfermedades, accidentes, invalidez, jubilaciones, cesación involuntaria y muerte. En julio de 1929 presentó otro proyecto de Código Federal de Trabajo, planteando que se facultara al Ejecutivo para que expidiera la Ley de Seguros Sociales. Sin embargo, fue hasta el 31 de agosto de ese año cuando se aprobó la reforma a la fracción XXIX del Art. 123 Constitucional, para considerar la expedición de la Ley del Seguro Social como de utilidad pública, versando a la letra:

"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".

En junio de 1931, siendo presidente Pascual Ortiz Rubio, se expidió la Ley Federal del Trabajo y, como consecuencia de la Segunda Convención Nacional del PNR, en el primer Plan Sexenal de Gobierno se estableció que como capítulo final en materia de créditos debían darse los primeros pasos para sustraer del interés privado un sistema de seguros, implantando el Seguro Social Obligatorio que ampararía a todos los trabajadores y que cubriría los riesgos no contemplados por la Ley Federal del Trabajo.

Así, en 1932 el Congreso de la Unión emitió un decreto para que se expidiera la Ley del Seguro Social obligatorio en un plazo de 8 meses, sin embargo, dado lo precipitado del cambio de gobierno no fue posible.

Poco a poco se fue creando el convencimiento para establecer el seguro social. Durante el gobierno del Presidente Cárdenas se asentó en la Ley General de Sociedades de Seguros en el artículo 8o. transitorio, que el Ejecutivo dictaría las medidas complementarias de la Ley que fuesen necesarias para establecer el seguro social. Asimismo, en la Ley Federal del Trabajo de 1932 se dispuso que para hacer frente a sus responsabilidades con los trabajadores ante los riesgos de trabajo, los patrones podrían asegurarlos a su costa en lugar de pagarles la indemnización correspondiente.

El 1o. de septiembre de 1935, en la apertura del Período Ordinario del segundo año de Sesiones del 36o. Congreso de la Unión, Lázaro Cárdenas informaba:

"Por la experiencia adquirida hasta hoy con la antigua Ley Federal del Trabajo, se cumplirá con el anuncio que se hizo de someter a este H. Congreso los proyectos de una nueva Ley Federal del Trabajo y Ley del Seguro Social, que en este momento están formulándose..."⁷³.

En 1935, el Departamento del Trabajo envió al Congreso un Proyecto de Ley del Seguro Social, en el que se establecía que sería encomendado a un organismo descentralizado del Estado que habría de denominarse Instituto de Seguros Sociales. Dicho Instituto funcionaría en forma tripartita, salvo en los casos de enfermedades y accidentes profesionales; cuyo cargo asumirían exclusivamente los patrones. Asimismo, se estableció que sus órganos directivos se integrarían en una Asamblea General, que comprendería a miembros del Consejo Director, organismo de administración; un Presidente del Instituto, con funciones ejecutivas; y una Comisión de Vigilancia, organismo inspector y contralor del funcionamiento del Instituto.

Posteriormente, en la apertura del Período Ordinario del tercer año de Sesiones del 36o. Congreso de la Unión, el 1o. de septiembre de 1936, Cárdenas señalaba:

"Se está haciendo cuidadoso estudio para conseguir la implantación del Seguro Social, aprovechándose los datos del Censo de 1930 y las Estadísticas del quinquenio 1929-1933, con el objeto de formar las tablas de mortalidad de la población. Se encuentra casi terminado el proyecto de organización y funcionamiento del Instituto de Seguros Sociales"⁷⁴.

Para la elaboración de dicho proyecto, Cárdenas encargó a Ignacio García Tellez, Secretario de Gobernación, el cual fue auxiliado por un equipo multidisciplinario. En el Segundo Plan Sexenal de Gobierno elaborado por el PRM, se estableció que durante el primer año de vigencia del mismo habría de expedirse la Ley de Seguros Sociales para cubrir los riesgos profesionales y sociales más amplios; y que la clase obrera organizada habría de participar tanto en su organización como en su administración.

⁷³ México a través de los Informes Presidenciales, Op. Cit.

⁷⁴ Ibidem.

El 1o. de septiembre de 1938, el General Cárdenas informaba en la apertura del Período Ordinario del 2o. año de Sesiones del 37o. Congreso de la Unión:

"El Ejecutivo formuló un proyecto de Ley del Seguro Social, que remitirá a las Cámaras para su estudio en el actual período estableciendo el seguro para los riesgos más frecuentes en nuestras clases trabajadores o económicamente débiles, como son los de enfermedades y riesgos profesionales, invalidez, vejez, maternidad y desocupación involuntaria, trazando un sistema razonable en la distribución de las cuotas y fijando también un régimen democrático y expedito para el funcionamiento de la Institución del Seguro Social, a cuyo cargo estará la vigilancia de este importante servicio de utilidad pública"⁷⁵.

La iniciativa de Ley preveía el seguro obligatorio aplicable a aquéllos que no percibieran lo suficiente para hacer frente a los riesgos; aunque señalaba que pagando cuotas podrían afiliarse asalariados con mayores ingresos o trabajadores independientes. Establecía también la posibilidad de crear un seguro facultativo que sería otorgado a los peones aparceros y a los peones arrendatarios, de acuerdo a la voluntad de la mayoría y por medio de la cooperativa de cada ejido.

Asimismo, establecía el carácter tripartita de las cuotas y se señalaba que el Instituto encargado de su aplicación sería autónomo, con personalidad jurídica propia, sin fines lucrativos e integrado por una representación estatal, patronal y obrera.

Como ya hemos mencionado, los últimos dos años del sexenio del General Cárdenas observaron un cambio en la postura radical asumida durante los cuatro años anteriores. Las reacciones ante las medidas emprendidas por el presidente con el apoyo popular y presiones tanto internas como externas, sobre todo los conflictos surgidos con motivo de la expropiación petrolera, provocaron un cambio de dirección en la política Cardenista. Ello propició que la legislación sobre el Seguro Social quedara momentáneamente suspendida. En la apertura del Período Ordinario del primer año de Sesiones del 38o. Congreso de la Unión, el 1o. de septiembre de 1938 el General Cárdenas asentaba:

⁷⁵ Ibidem.

"El Gobierno manifiesta, además, que no hubiera querido dejar pasar la etapa de su administración sin haber promovido la iniciativa de la Ley del Seguro Social cuya presencia en nuestro sistema de instituciones se hace inaplazable..."⁷⁶.

Sin embargo, el presidente Avila Camacho retomó el asunto y el proyecto anterior sirvió de punto de partida para la posterior implantación del Seguro Social. El 2 de junio de 1941, dictó un acuerdo mediante el cual ordenó a 5 Secretarías elaborar estudios destinados a establecer el Seguro Social. En septiembre del mismo año, declaraba que se había encomendado a la recién formada Secretaría del Trabajo y Previsión Social impulsar los proyectos de legislación sobre el Seguro Social Obligatorio.

⁷⁶ Ibidem.

CAPITULO IV

EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL CREACION Y EVOLUCION

A. CARACTER DEL IMSS COMO ENTIDAD DE SERVICIO PUBLICO

La Comisión Técnica encargada de elaborar el proyecto de Ley del Seguro Social estuvo integrada por Ignacio García Tellez, como Director de la Comisión, y por Agustín Lanuza Jr., Alberto Trueba Urbina, Enrique Calderón, Miguel García Cruz y Federico Bach.

El Proyecto fue aceptado por el Congreso de la Unión el 23 de diciembre de 1942, y el 19 de enero de 1943 se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto de creación del Instituto Mexicano del Seguro Social. El 10. de enero de ese año, Avila Camacho designó a Vicente Santos Guajardo como Director General del Instituto. Posteriormente, siendo Director General Ignacio García Tellez, hizo público el 6 de enero de 1944 el carácter obligatorio del Seguro Social, proporcionando sus servicios inicialmente en el Distrito Federal.

En la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley quedan asentadas las visiones que se tenían sobre aspectos importantes del seguro social⁷⁷. Tal es el caso del salario, que es concebido como "... la única fuente de la que los trabajadores obtienen los recursos indispensables para la subsistencia de ellos y la de sus familiares..", estableciendo que el régimen del Seguro Social "... representa un complemento del salario en la medida en que otorga prestaciones que el obrero tendría que obtener de su único ingreso...".

El Seguro Social se asume como mecanismo estabilizador, dejando constancia de ello cuando asienta en la citada Exposición de Motivos que "... constituye un excelente vehículo para estabilizar el tipo de vida de la capa económicamente debil de la población...". Asimismo, respecto a su importancia económica consigna que "... al elevar las condiciones de vida del sector mayoritario de la Nación, automáticamente se operaría un crecimiento vigoroso de la economía general del país".

Dentro del ímpetu industrializador del régimen avilacamachista se comprendía que era necesario proteger a la fuerza trabajadora, pues la disminución o pérdida de capacidad de los trabajadores repercutiría directamente en la producción. Se estaba

⁷⁷ Ver Exposición de Motivos y Ley del Seguro Social, Reglamento y Decreto Presidencial, IMSS, 1943.

consciente de la mala e insuficiente alimentación de los trabajadores, de las condiciones insalubres de su vivienda, de los "salarios de hambre" que percibían y de las "jornadas agobiantes" que sufrían: factores que inciden en la vitalidad y capacidad productiva del pueblo⁷⁸.

Según se consigna en la Exposición de Motivos de la Ley del Seguro Social, durante 1938-1939 se registró un promedio de 40,826 accidentes y enfermedades profesionales por año, de los cuales 36,500 correspondieron a las industrias de jurisdicción federal y 4,276 a las industrias de jurisdicción local. Dicho número de riesgos causó en las víctimas daños en las siguientes proporciones: 94.62% de incapacidades temporales; 5.02% de incapacidades parciales permanentes; 1.10% de muertos y 0.011% de incapacidades totales permanentes. Todos estos daños no sólo afectan a los familiares de las víctimas; afectan a la sociedad entera.

Uno de los grandes cambios en la evolución del Estado liberal burgués al Estado social, es que la pobreza deja de ser considerada como un problema individual y empieza a ser contemplada como un problema social. Así, la responsabilidad del riesgo de los trabajadores; entendido éste como la amenaza creada por el equipo mecánico que maneja o por las condiciones del medio en que actúa, se traslada a la colectividad: "Aunque el daño es individual el riesgo se somete a la sociedad, en donde se reparten los costos... lo calculable de los riesgos y la construcción de los elementos colectivos de satisfacción facilitan la concepción y la medida de la responsabilidad social"⁷⁹. Esta función de interés público también queda asentada en la Exposición de Motivos: "El Seguro Social no considera el riesgo particular de cada persona que se asegura, sino que atiende a las condiciones económicas del sector de la colectividad que trata de asegurar... Como la protección impartida entraña una función de interés público, no puede ser encomendada a empresas privadas, sino que el Estado tiene el deber de intervenir en su establecimiento y desarrollo, porque quien sufre en última instancia los riesgos de la capacidad de trabajo de los obreros es la colectividad entera, que con motivo de esos acontecimientos ve trastornadas sus actividades y amplificadas muchos de sus problemas"⁸⁰.

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ Paganini, Mario O., "Las políticas de previsión del Estado benefactor" en La seguridad social y el Estado moderno, p. 17.

⁸⁰ Ver Exposición de Motivos y Ley del Seguro Social, Reglamento y Decreto Presidencial, IMSS, 1943.

Igualmente, con la consciencia del beneficio que la creación del Seguro Social constituiría para la colectividad y para el desarrollo económico específicamente, se aclaró que: "Como en la conservación de las energías productivas no sólo va de por medio el derecho de los asalariados, sino también el beneficio de los empresarios y el interés de toda la colectividad, compete al Estado encauzar el Seguro Social como un servicio público encomendado a un Instituto descentralizado que, con la aportación oficial, de los trabajadores y la de los patrones, acuda prestamente a cumplir la responsabilidad económica que nace de la solidaridad nacional"⁸¹.

El interés por mejorar las condiciones de vida de la fuerza trabajadora mexicana para continuar el desarrollo económico nacional es evidente; como también lo es el elevado sentido humano que el Seguro Social conlleva en sí mismo desde su concepción y surgimiento; pues pretendía no sólo proteger a los trabajadores ante las enfermedades profesionales, sino también brindar protección frente a enfermedades no profesionales y otras condiciones que afectaban la salud general de la nación y la demografía.

Cabe destacar que en el año de 1937, antes de la creación del IMSS, se registraron 426,760 defunciones que, comparadas con los nacimientos ocurridos ese mismo año representan el 51.65%. De las defunciones señaladas, el 82% fueron ocasionadas por enfermedades digestivas y por enfermedades infecciosas parasitarias⁸².

Asimismo, en 1937 se registraron 823,307 nacimientos, de los cuales murieron 251,116 niños; de éstos, 218,831 eran menores de 4 años. Lo anterior representa el 87.15% del total de muertes infantiles, lo que nos habla de las deficientes atenciones que recibían las madres durante el embarazo y el parto, así como los menores de cuatro años. En el mismo año, 17,192 niños nacieron muertos y 14,751 mujeres murieron por causa de embarazo o parto y los hijos de los trabajadores de la industria y el comercio sumaron 231,416⁸³.

Como vemos, había necesidades objetivas que hacían imperiosa la creación de un seguro social; necesidades que se volvían más apremiantes con el desarrollo

⁸¹ Ibidem.

⁸² Ibidem.

⁸³ Ibidem.

industrial iniciado con el régimen de Avila Camacho y con el aumento de la población trabajadora que ya hemos comentado; pues a medida que avanzaba la evolución económica del país, aumentaba el porcentaje de la población expuesta a los riesgos industriales. El Seguro Social era, pues, no sólo el corrector de los daños o desequilibrios ocasionados por el desarrollo económico sino también, a la vez, requisito para el mantenimiento y continuación del mismo.

B. MARCO LEGAL, ORGANICO Y FUNCIONAL DEL IMSS

Veamos ahora brevemente, cuáles son los órganos de gobierno del Instituto, cuáles son las facultades y atribuciones que la Ley del Seguro Social le confiere, las principales características del régimen, los principales contenidos de su Ley y sus reformas; así como algunos indicadores de su evolución administrativa.

Según la Ley del Seguro Social, la organización y administración del seguro social está a cargo del organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social; cuyas facultades y atribuciones son las siguientes⁸⁴:

- I. Administrar los diversos ramos del seguro social y prestar los servicios de beneficio colectivo que señala esta ley;
- II. Satisfacer las prestaciones que se establecen en esta ley;
- III. Invertir sus fondos de acuerdo con las disposiciones de esta ley;
- IV. Realizar toda clase de actos jurídicos necesarios para cumplir con sus finalidades;
- VI. Establecer clínicas, hospitales, guarderías infantiles, farmacias, centros de convalecencia, vacacionales, velatorios, así como centros de capacitación, deportivos, de seguridad social para el bienestar familiar y demás establecimientos para el cumplimiento de los fines que le son propios, sin sujetarse a las condiciones salvo las sanitarias, que fijen las leyes y reglamentos respectivos para empresas privadas, con actividades similares;
- VII. Establecer y organizar sus dependencias;
- VIII. Expedir sus reglamentos interiores;
- IX. Difundir conocimientos y prácticas de previsión y seguridad social;
- X. Registrar a los patrones y demás sujetos obligados, inscribir a los trabajadores asalariados e independientes y precisar su base de cotización, aún sin previa gestión de los interesados, sin que ello libere a los obligados de las responsabilidades y sanciones por infracciones en que hubiesen incurrido;

⁸⁴ Ley del Seguro Social, Título Quinto, Del Instituto Mexicano del Seguro Social, Capítulo I, De las Atribuciones, Recursos y Organos del Instituto Mexicano del Seguro Social, Art. 107 de la Ley de 1943, Art. 240 de la ley de 1973.

- XI. Dar de baja del régimen a los sujetos asegurados, verificada la desaparición del presupuesto de hecho que dio origen a su aseguramiento, aún cuando el patrón o sujeto obligado hubiese omitido presentar el aviso de baja respectivo;
- XII. Recaudar las cuotas, capitales constitutivos, sus accesorios y percibir los demás recursos del Instituto;
- XIII. Establecer los procedimientos para la inscripción, cobro de cuotas y percibir los demás recursos del Instituto;
- XIV. Determinar los créditos a favor del Instituto y las bases para la liquidación de cuotas y recargos, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, de conformidad con la presente ley y demás disposiciones aplicables;
- XV. Determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones y demás sujetos obligados en los términos de esta ley y demás disposiciones relativas, aplicando en su caso, los datos con los que cuente o los que de acuerdo con sus experiencias considere como probables;
- XVI. Ratificar, rectificar y cambiar la clasificación y el grado de riesgo de las empresas para efectos de la cobertura de las cuotas del seguro de riesgos de trabajo;
- XVII. Determinar y hacer efectivo el monto de los capitales constitutivos en los términos de esta ley;
- XVIII. Ordenar y practicar inspecciones domiciliarias con el personal que al efecto se designe y requerir la exhibición de libros y documentos a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones que establece la Ley del Seguro Social y demás disposiciones aplicables;
- XIX. Ordenar y practicar las investigaciones correspondientes en los casos de sustitución patronal y emitir los dictámenes respectivos;
- XX. Establecer coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública Federal, Estatal y Municipal, para el cumplimiento de sus objetivos; y
- XXI. Las demás que le otorguen esta ley, sus reglamentos y cualquier otra disposición aplicable.

Asimismo, desde su fundación el Instituto cuenta con los siguientes órganos superiores:

- La Asamblea General;
- El Consejo Técnico;
- La Comisión de Vigilancia; y

El Director General⁸⁵.

La Asamblea General es la autoridad suprema del Instituto, es presidida por el Director General y sesiona una o dos veces al año en forma ordinaria, y en forma extraordinaria cuantas veces sea necesario. Está integrada por treinta miembros; 10 por el Ejecutivo Federal, 10 por las organizaciones patronales y 10 por las organizaciones de trabajadores, los cuales duran en su encargo seis años y pueden ser reelectos.

La Asamblea General discutirá anualmente para su aprobación o modificación, en su caso, el estado de ingresos y gastos, el balance contable, el informe de actividades presentado por el Director General, el programa de actividades y el presupuesto de ingresos y egresos para el año siguiente, así como el informe de la Comisión de Vigilancia. Igualmente, cada tres años conocerá el balance actuarial que presenta el Consejo Técnico para su aprobación o modificación⁸⁶.

El Consejo Técnico es el representante legal y el administrador del Instituto. Se integra hasta por 12 miembros, de los cuales cuatro son designados por los representantes estatales en la Asamblea General; cuatro por los representantes de los trabajadores y cuatro por los representantes patronales. El Secretario de Salud y el Director General del Instituto serán siempre consejeros del Estado, presidiendo este último el Consejo Técnico. Cuando el Consejo se renueva, los representantes de los sectores proponen miembros propietarios y suplentes para ocupar los cargos de consejeros; y la designación es hecha por la Asamblea General. Los consejeros duran seis años en el cargo, pueden ser reelectos y su designación puede ser revocada.

El Consejo Técnico debe decidir sobre las inversiones de los fondos del Instituto y resolver sobre sus operaciones; establecer y suprimir delegaciones, subdelegaciones y oficinas para cobros del Instituto; convocar a Asamblea General ordinaria o extraordinaria; discutir y, en su caso, aprobar el presupuesto de ingresos y egresos, así como el programa de actividades que elabora la Dirección General; expedir reglamentos para el funcionamiento de sus dependencias;

⁸⁵ *Ibid.*, Título Quinto, Capítulo I, De las Atribuciones, Recursos y Organos del Instituto Mexicano del Seguro Social, Art. 109 de la Ley de 1943, Art. 246 de la Ley de 1973.

⁸⁶ *Ibid.*, Título Quinto, Capítulo II, De la Asamblea General, Arts. 110, 111 y 116 de la Ley de 1943 Arts. 247, 249 y 250 de la Ley de 1973.

conceder, rechazar y modificar pensiones, y nombrar y remover al secretario general, a los subdirectores, jefes del servicio y delegados.

Asimismo, puede extender el régimen obligatorio del seguro social y autorizar la iniciación de servicios; proponer al Ejecutivo Federal las modalidades al régimen obligatorio; establecer los procedimientos para la inscripción, cobro de cuotas y otorgamiento de prestaciones; así como autorizar la celebración de convenios relativos al pago de cuotas; conceder a derechohabientes del régimen en casos excepcionales, el disfrute de prestaciones médicas y económicas cuando no esté plenamente cumplido algún requisito legal y el otorgamiento del beneficio sea evidentemente justo o equitativo; autorizar a los consejeros consultivos delegacionales para ventilar y resolver el recurso de inconformidad y todas aquellas otras atribuciones que la Ley del Seguro Social y sus reglamentos le señalen⁸⁷.

La Comisión de Vigilancia se integra por 6 miembros, dos por cada sector representado en la Asamblea General. Cada uno de los sectores nombra dos miembros propietarios y dos suplentes. Los miembros duran seis años en sus cargos, pueden ser reelectos y su designación puede revocarse⁸⁸.

La Comisión de Vigilancia tiene encomendado vigilar que las inversiones se hagan de acuerdo con las disposiciones legales; practicar auditoria de los balances contables y comprobar los avalúos de los bienes del Instituto; sugerir a la Asamblea y al Consejo Técnico medidas que juzgue convenientes para mejorar el funcionamiento del Instituto; presentar ante la Asamblea General un dictamen sobre el informe de actividades y los estados financieros presentados por el Consejo Técnico; y citar a Asamblea General extraordinaria.

El Director General, por su parte, es nombrado por el Presidente de la República y debe ser mexicano por nacimiento. Sus atribuciones son presidir las sesiones de la Asamblea General y del Consejo Técnico; ejecutar los acuerdos del Consejo; representar al Instituto ante toda clase de autoridades, organismos y personas; presentar anualmente al consejo el informe de actividades, así como el programa de labores y el presupuesto de ingresos y egresos para el siguiente período; así

⁸⁷ *Ibid.*, Título Quinto, Capítulo III, Del Consejo Técnico, Arts. 112 y 117 de la Ley de 1943, Arts. 252 y 253 de la Ley de 1973.

⁸⁸ *Ibid.*, Título Quinto, Capítulo IV, De la Comisión de Vigilancia, Arts. 113 y 118 de la Ley de 1943, Arts. 254 y 255 de la Ley de 1973.

como el balance contable y el estado de ingresos y gastos, y cada tres años el balance actuarial; proponerle la designación o destitución del secretario general, subdirectores, jefes de servicio y delegados; nombrar y remover a los demás funcionarios y trabajadores; y las demás que le señalen las disposiciones y reglamentos de la Ley. Asimismo, tendrá derecho de veto sobre las resoluciones del Consejo Técnico, cuyo efecto será suspender la aplicación de la resolución del Consejo hasta que la Asamblea General resuelva⁸⁹.

La primera Ley del Seguro Social es la de 1942. Esta mantiene para los patrones la carga de los riesgos profesionales como ya estipulaba la Ley Federal del Trabajo; pero plantea para los demás riesgos profesionales la aportación tripartita del Estado, los patrones y los trabajadores. Las prestaciones que proporciona superan a las establecidas en la Ley Federal del Trabajo, respetando a la vez aquellas conquistas obtenidas por los trabajadores en sus contratos colectivos.

Esta primera Ley del Seguro Social plantea la obligatoriedad del otorgamiento de sus servicios, señalando en su Exposición de Motivos que si se dejara la decisión a la iniciativa individual, dada la naturaleza humana no caracterizada por sus "amplias cualidades de previsión", "no constituiría en realidad una forma eficaz de previsión social". A este respecto, se asienta: "Puede afirmarse que si se estableciera el seguro con carácter voluntario, no pasaría de ser aprovechado sino por un corto número de personas previsoras, cuando lo que se pretende es proteger a los más amplios sectores de la población económicamente débil"⁹⁰. De ahí que se instituya como deber de los patrones inscribirse e inscribir a sus trabajadores. Dicha obligación compete a empresas privadas, estatales, de administración obrera o mixtas y a las sociedades cooperativas de producción. En la Ley en cuestión se señalaba que más adelante la obligatoriedad se extendería a los trabajadores del Estado, de empresas de tipo familiar y a domicilio, del campo, a los domésticos, los temporales y los eventuales.

La base económica del Seguro Social la constituyen las aportaciones tripartitas; aquéllas que con carácter de cuotas hacen los patrones y los trabajadores, y la contribución del Estado. Las cuotas se establecen en base a una Tabla de grupos de salario y los asalariados se clasifican en base al ingreso total que obtienen por la

⁸⁹ Ibid., Título Quinto, Capítulo V, De la Dirección General, Arts. 114, 120 y 121 de la Ley de 1943, Arts. 256 y 257 de la Ley de 1973.

⁹⁰ Exposición de Motivos de la Ley del Seguro Social, Obligatoriedad, p. 20.

prestación de sus servicios. El concepto de salario comprende tanto los pagos hechos en dinero como aquellos otros pagos de naturaleza diversa, como es el caso de la alimentación o la habitación. En los casos en que reciba cualquiera de los dos rubros recién nombrados además de su salario, éste será estimado aumentándole en un 25%. En los casos en que reciba tanto alimentación como habitación, el salario sea estimada con un 50% adicional del mismo⁹¹.

Para los trabajadores que perciban el salario mínimo, los patrones tienen que pagar la cuota señalada sin que haya posibilidades de descuentos que lo disminuyan. Esta protección al salario mínimo es un aspecto fundamental de la Ley del Seguro Social, pues con ello garantiza que el salario del trabajador no se vea disminuido por las aportaciones que se hagan al Seguro Social, sino que por el contrario, el trabajador devengue un salario ligeramente superior al mínimo⁹².

Básicamente, la Ley comprende los riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, enfermedades generales y maternidad, e invalidez, vejez y muerte, considerando también la desocupación en edad avanzada.

En lo que concierne a la rama del seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, en la Exposición de Motivos de la primera Ley se establece que: "... en México una Ley de esta naturaleza que no abarcara este ramo, aparecería como incompleta y adolecería de una grave falta, porque en nuestro país es precisamente la protección frente a los riesgos profesionales la que mayor tradición tiene... tal forma de protección se ha incorporado en el desarrollo de las relaciones obrero-patronales como una institución de efectos palpables, ampliamente experimentados por la clase, trabajadora"⁹³.

La introducción de esta rama de seguro va más allá de lo establecido en la Ley Federal del Trabajo; ésta contempla que en caso de que el trabajador sufra algún daño en el ejercicio o como consecuencia de sus labores, el patrón debe proporcionarle asistencia médica, medicamentos y materiales de curación, así como pagarle una indemnización según el tipo de incapacidad que el daño provoqué en el asalariado. En la Ley del Seguro Social se establece que el trabajador tiene derecho a la asistencia médico-quirúrgica y farmacéutica, a recibir

⁹¹ Ibid. De los salarios y las cuotas. Aportaciones, p. 23.

⁹² Ibid. Protección al salario mínimo, p. 24.

⁹³ Ibid. Constitucionalidad de este seguro, pp. 25 y 26.

los aparatos de prótesis y ortopedia que llegase a requerir, y un subsidio en dinero cuando el daño lo incapacite para trabajar. Es importante hacer notar que una diferencia sustancial con respecto a lo establecido en la Ley Federal del Trabajo es que el trabajador tiene derecho a recibir asistencia en cuanto el riesgo se suceda, no haciendo falta señalar previamente el tipo de incapacidad que origina⁹⁴.

Las cuotas por concepto de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales son cubiertas por los patrones en su totalidad, pues son ellos los responsables de los riesgos profesionales a los que están expuestos sus trabajadores en el ejercicio de sus labores o como consecuencia de ellas. Aunque en apariencia el costo de las prestaciones de este ramo puedan parecer excesivas para los patrones, en realidad significan una garantía de estabilidad para sus empresas. Anteriormente, cualquier contingencia que llegara a sucederle a los trabajadores, los empresarios habían de asumir la responsabilidad por su cuenta quizá poniendo en riesgo la estabilidad económica de sus negocios. Con el sistema del seguro social, el empresario sabe que con sus cuotas está asumiendo de antemano su responsabilidad ante los riesgos a los que están expuestos sus empleados⁹⁵.

El monto de las cuotas que deben pagar los empresarios, se fija de acuerdo al monto de los salarios que pagan y a los riesgos propios de la actividad de sus empresas. Así pues, las cuotas que pagarán los patrones variarán de acuerdo a los salarios que pagan y a las clases y grados de riesgo de sus empresas⁹⁶.

Para esta determinación de las cuotas respectivas, se considera como elemento fundamental el riesgo objetivo. Este riesgo objetivo "... es determinado por el método y el procedimiento de trabajo de la empresa, por la maquinaria empleada y especialmente por los medios técnicos de protección y prevención de los accidentes"⁹⁷. La clasificación de las empresas de acuerdo a los grados y clases de riesgo propicia que haya equilibrio entre las aportaciones de las empresas, evitando que aquéllas que son consideradas como más peligrosas trasladen su carga a otras consideradas menos peligrosas⁹⁸.

⁹⁴ Ibid., Asistencia médica y subsidio, pp. 26 y 27.

⁹⁵ Ibid., Cuotas, pp. 30 y 31.

⁹⁶ Ibid., Monto de la cuota, p. 31.

⁹⁷ Ibid., Riesgo objetivo, p. 31.

⁹⁸ Ibidem.

En lo que se refiere al seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad, éste confirma la intención del Seguro Social de proteger a los más débiles económicamente. Este seguro considera las enfermedades no consecuencia del desempeño de sus labores pero que incapacitan al trabajador para seguir trabajando, y le proporciona asistencia médico-quirúrgica y farmacéutica, así como subsidio en dinero para que pueda seguir manteniendo a su familia. Los subsidios que paga al trabajador enfermo se calculan en base al grupo de salario en el que está inscrito; con ello se asegura el nivel de vida al que está acostumbrado el asalariado⁹⁹.

Para la mujer asegurada existe el seguro de maternidad, el cual establece el derecho de recibir asistencia obstétrica durante el embarazo y durante y después del parto. Asimismo, establece el derecho de que la asegurada reciba un subsidio durante 42 días antes del parto y 42 días después del mismo, equivalente al que corresponde en caso de enfermedad no profesional; igualmente, durante los 8 días anteriores al parto y los 30 días posteriores, recibirá una cantidad adicional que completa su salario y, hasta por seis meses posteriores recibirá ayuda para lactancia. Esta rama del seguro es cubierta por las aportaciones tripartitas¹⁰⁰.

En cuanto al seguro de invalidez, vejez, cesantía y muerte, cabe comentar lo siguiente. El seguro de invalidez protege al trabajador contra la incapacidad general originada por un riesgo no profesional. Según se establece en la Exposición de Motivos de la primera Ley, la incapacidad general se concibe "...no sólo como el daño físico proveniente de una mutilación, pérdida o alteración de un órgano o de una función fisiológica, según una escala establecida, sino que se aprecia también en relación con las repercusiones económicas y profesionales que pueden acarrear las lesiones o enfermedades habidas, considerando posibilidades y expectativas de ocupación del inválido en el medio general del trabajo". Así, el estado de invalidez del obrero se considera cuando "... se halle imposibilitado para procurarse, mediante un trabajo proporcionado a sus fuerzas, a sus capacidades y a su ocupación anterior, una remuneración equivalente por lo menos a un tercio de la que, en la misma región, recibe habitualmente un trabajador sano del mismo sexo, semejante capacidad, igual categoría y formación profesional análoga"¹⁰¹.

⁹⁹ Ibid., Del seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad, p. 32.

¹⁰⁰ Ibid., Maternidad, Ayuda para lactancia, pp. 33-36.

¹⁰¹ Ibid., Del seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte, Estado de invalidez, p. 37.

El seguro de vejez se proporciona a los asegurados que hubieren cumplido 65 años, aunque sean inválidos, o a aquellos trabajadores viejos que aún sin ser inválidos y sin haber cumplido 65 años se encuentren desempleados. La base de la que parte este seguro es que los trabajadores entregaron sus energías y su juventud en el trabajo, por lo que en su vejez no pueden obtener un salario para mantenerse¹⁰².

A los asegurados que hayan cumplido los 60 años y no tengan trabajo remunerado se les entregarán pensiones de vejez calculadas en base a una tarifa reducida. Este riesgo de desocupación en edad avanzada se sustenta en el principio de que un trabajador viejo se encuentra en desventaja frente a un trabajador joven para competir por un empleo remunerado "... debido al desgaste sufrido, que necesariamente merma en gran proporción su potencialidad para el trabajo..."¹⁰³.

El monto de las pensiones está integrado por una cuantía básica proporcional al salario de grupo en el que cotizó el trabajador y aumentos según el número de semanas cotizadas¹⁰⁴.

El seguro contra el riesgo de muerte pretende proteger a las viudas y a los huérfanos menores de edad cuando el trabajador fallezca. Las pensiones de viudez y orfandad son individuales, por lo que su monto variará de acuerdo al número de deudos del asegurado¹⁰⁵.

Con las diversas modificaciones que ha tenido la Ley del Seguro Social, las prestaciones de los ramos de seguros se han ido incrementando y los requisitos para obtenerlas se han ido reduciendo. Igualmente, con las reformas que ha experimentado la Ley en del Instituto en sus 50 años de existencia, se han incrementado las ramas de seguro; creándose el seguro de guarderías y el Sistema de Ahorro para el Retiro. Veamos muy brevemente cómo han quedado las principales prestaciones de las ramas de seguro con las modificaciones y evoluciones que han registrado.

¹⁰² *Ibid*, Vejez, pp. 37 y 38.

¹⁰³ *Ibid*, Desocupación, p. 38.

¹⁰⁴ *Ibid*, Pensiones, p. 38.

¹⁰⁵ *Ibid*, Muerte, Pensiones de viudez y orfandad, pp. 40 y 41.

El seguro de riesgos de trabajo cubre a los trabajadores de los accidentes y enfermedades a que están expuestos con motivo de su trabajo, considerándose como tales toda lesión orgánica o perturbación funcionales, inmediata o posterior; o la muerte, producida repentinamente en ejercicio de sus labores o como consecuencia del mismo, cualquiera que sea el lugar y el tiempo en que se presente. Adicionalmente, se incorpora al concepto de riesgos de trabajo a aquéllos que se produzcan al trasladarse el trabajador directamente de su domicilio al lugar de su trabajo y de éste a su domicilio¹⁰⁶.

En cuanto a la rama del seguro conocida como IVCM; invalidez, vejez, cesantía y muerte; el estado de invalidez comprende pensiones temporales o definitivas, asistencia médica, asignaciones familiares y ayuda asistencial. La vejez y la cesantía en edad avanzada comprenden pensiones, asistencia médicas, asignaciones familiares y ayuda asistencial; y cuando ocurre la muerte del asegurado o del pensionado, el Instituto ampara a sus deudos directos, otorgando pensiones de viudez y de orfandad, pensión de accidentes y ayuda asistencial¹⁰⁷.

En cuanto al seguro de guardería para los hijos de las aseguradas, éste pretende evitar los riesgos derivados de la imposibilidad de las mujeres trabajadoras de prestar cuidados maternos a sus hijos en la primera infancia durante su jornada de trabajo, por lo que el sistema de guarderías beneficia a niños de los 45 días de nacidos hasta los cuatro años de edad¹⁰⁸.

Con el seguro de enfermedades y maternidad se ampara al asegurado y al pensionado, así como a la esposa, los hijos y los padres de ambos. Este seguro cubre la asistencia médico-quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria que sea necesaria¹⁰⁹.

Por su parte, el Sistema de Ahorro para el Retiro; ya mejor conocido en la actualidad como SAR, adiciona disposiciones a la Ley del Seguro Social y a la Ley del Impuesto sobre la Renta. Dicho sistema obliga a los patrones a enterar el importe de las cuotas correspondientes al ramo de retiro en cuentas individuales

¹⁰⁶ Ley del Seguro Social, Título Segundo, Capítulo III. Del seguro de riesgos de trabajo.

¹⁰⁷ Ibid, Título Segundo, Capítulo V. De los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

¹⁰⁸ Ibid, Título Segundo, Capítulo VI. Del seguro de guarderías para hijos de aseguradas.

¹⁰⁹ Ibid, Título Segundo, Capítulo IV. Del seguro de enfermedades y maternidad.

controladas por instituciones bancarias para cada trabajador. Dichas cuotas equivalen al 2% del salario base de cotización del trabajador y el límite superior será el equivalente a 25 veces el salario mínimo general que rija en el D.F.

En cuanto a los tipos de seguro, además del seguro obligatorio se crea un seguro facultativo y seguros adicionales. El seguro facultativo se crea para aquellos trabajadores que no se encuentran comprendidos en el régimen obligatorio; tal es el caso de los trabajadores de empresas de tipo familiar, trabajadores domésticos, a domicilio, del campo, temporales, eventuales e independientes; como son los profesionistas o los ejidatarios¹¹⁰.

Los seguros adicionales están destinados a aquellos trabajadores cuyos contratos colectivos de trabajo les otorguen prestaciones mayores a las que la Ley del Seguro Social establece, pero que deseen gozar de dichas prestaciones por medio del Instituto; o bien, cuando ya no exista obligación de estar asegurados pero deseen continuar recibiendo los servicios que otorga el Seguro Social o deseen asegurarse en mejores condiciones y obtener mayor prestaciones¹¹¹.

La Ley de 1943 ha registrado diversas transformaciones; las principales reformas son las del 31 de diciembre de 1947 y 3 de febrero de 1949, promovidas por el presidente Miguel Alemán; la del 30 de diciembre de 1956, por el presidente López Mateos; la del 31 de diciembre de 1965, por el presidente Díaz Ordaz; la del 1o. de abril de 1973, por el presidente Echeverría Álvarez y la del 20 de julio de 1993, promovida por el presidente Carlos Salinas de Gortari.

Todas estas reformas persiguieron los objetivos fundamentales de ampliar la cobertura y los servicios, de disminuir las condiciones para su otorgamiento, de incrementar el monto de las prestaciones y adecuar las cotizaciones para mantener la estabilidad financiera del Instituto. Asimismo, obedecen al propio crecimiento de la institución y eran necesarias para mantener el sistema de servicios y continuar extendiéndolo. Veamos brevemente el porqué de la afirmación anterior¹¹².

¹¹⁰ *Ibid.*, Título Segundo. Del régimen obligatorio del seguro social, Título Tercero, Del régimen voluntario del seguro social.

¹¹¹ *Ibidem.*

¹¹² Nota: Todos los datos que se mencionan a propósito de la ampliación geográfica del Instituto, así como de su número de derechohabientes, fueron extraídos de las Memorias Estadísticas del IMSS; así como del documento "Evolución Orgánica del Instituto Mexicano del Seguro Social, 1943-1984". Ver Anexo al final del documento.

controladas por instituciones bancarias para cada trabajador. Dichas cuotas equivalen al 2% del salario base de cotización del trabajador y el límite superior será el equivalente a 25 veces el salario mínimo general que rija en el D.F.

En cuanto a los tipos de seguro, además del seguro obligatorio se crea un seguro facultativo y seguros adicionales. El seguro facultativo se crea para aquellos trabajadores que no se encuentran comprendidos en el régimen obligatorio; tal es el caso de los trabajadores de empresas de tipo familiar, trabajadores domésticos, a domicilio, del campo, temporales, eventuales e independientes; como son los profesionistas o los ejidatarios¹¹⁰.

Los seguros adicionales están destinados a aquellos trabajadores cuyos contratos colectivos de trabajo les otorguen prestaciones mayores a las que la Ley del Seguro Social establece, pero que deseen gozar de dichas prestaciones por medio del Instituto; o bien, cuando ya no exista obligación de estar asegurados pero deseen continuar recibiendo los servicios que otorga el Seguro Social o deseen asegurarse en mejores condiciones y obtener mayor prestaciones¹¹¹.

La Ley de 1943 ha registrado diversas transformaciones; las principales reformas son las del 31 de diciembre de 1947 y 3 de febrero de 1949, promovidas por el presidente Miguel Alemán; la del 30 de diciembre de 1956, por el presidente López Mateos; la del 31 de diciembre de 1965, por el presidente Díaz Ordaz; la del 1o. de abril de 1973, por el presidente Echeverría Álvarez y la del 20 de julio de 1993, promovida por el presidente Carlos Salinas de Gortari.

Todas estas reformas persiguieron los objetivos fundamentales de ampliar la cobertura y los servicios, de disminuir las condiciones para su otorgamiento, de incrementar el monto de las prestaciones y adecuar las cotizaciones para mantener la estabilidad financiera del Instituto. Asimismo, obedecen al propio crecimiento de la institución y eran necesarias para mantener el sistema de servicios y continuar extendiéndolo. Veamos brevemente el porqué de la afirmación anterior¹¹².

¹¹⁰ *Ibid.*, Título Segundo. Del régimen obligatorio del seguro social, Título Tercero, Del régimen voluntario del seguro social.

¹¹¹ *Ibidem.*

¹¹² Nota: Todos los datos que se mencionan a propósito de la ampliación geográfica del Instituto, así como de su número de derechohabientes, fueron extraídos de las Memorias Estadísticas del IMSS; así como del documento "Evolución Orgánica del Instituto Mexicano del Seguro Social, 1943-1984". Ver Anexo al final del documento.

En 1944 el Instituto proporcionaba servicios en 13 municipios, en 1945 amplió su cobertura a 15 y para 1946, a 19. En estos mismo años el número de derechohabientes aumentó de 355,500; a 533,600 y a 631,100. De 1947 a 1952 se amplió la cobertura del Seguro Social a las ciudades de Puebla, Monterrey, Orizaba y Guadalajara; así, de 31 municipios que abarcaba en 1947, ascendió su número a 46 para 1952. Aunado a esta ampliación geográfica de su cobertura, el número total de derechohabientes ascendió de 747,700 en 1947, a 1 millón 154 mil 500 en 1952¹¹³.

Respecto a la reforma de 1947, en la apertura del Período Ordinario del tercer año de Sesiones del 40o. Congreso de la Unión, el 1o. de septiembre de 1948 el presidente Miguel Alemán informaba:

"Los fenómenos económicos derivados de la guerra, obligaron al Instituto a promover la reforma de la Ley del Seguro Social que le capacite para acrecentar sus ingresos y hacer frente a sus obligaciones"¹¹⁴.

Respecto a los ingresos, cabe mencionar que en tanto que en 1947 éstos ascendieron a 106 millones 467 mil pesos, para el año siguiente éstos ascendieron a 142 millones 854 mil pesos; y para 1949, cuando se promovió otra reforma el 3 de febrero; los ingresos ascendían a 176 millones 53 mil pesos¹¹⁵.

Entre 1952 y 1956, cuando nuevamente se promovió la reforma de la Ley, el Instituto creció enormemente. En tanto que en 1953 proporcionaba servicios en 50 municipios, en 1956 lo hacía en 101. Por su parte, la población derechohabiente pasó de 1 millón 247 mil 900 asegurados en 1953; a 1 millón 813 mil 500 en 1956. Producto de las reformas, los ingresos para asegurar el buen funcionamiento del Seguro Social se incrementaron de 324 millones 477 mil en 1953 a los 605 millones 948 mil en 1956.

En los años siguientes, de 1958 a 1964, el Instituto continuó ampliando el régimen a nuevas circunscripciones y grupos de trabajadores, fortaleció el seguro social en l

¹¹³ *Ibidem*.

¹¹⁴ México a través de los Informes Presidenciales, "La Seguridad Social", *Op. Cit.*

¹¹⁵ Los datos fueron extraídos de las Memorias Estadísticas del IMSS, así como del documento "Evolución Orgánica del Instituto Mexicano del Seguro Social, 1943-1984". Ver Anexo al final del capítulo.

campo, impulsó el desarrollo de las prestaciones sociales e incluyó en el programa de inversiones la edificación de viviendas para los trabajadores¹¹⁶.

El 30 de diciembre de 1959, el presidente López Mateos promovió otra reforma a la Ley. Esta reforma pretendía ampliar las prestaciones y mejorar los servicios; e incrementar los ingresos específicamente en los ramos de Enfermedades Generales y Maternidad, y Riesgos Profesionales; así como aumentar los mínimos y las cuantías de las pensiones, ampliar las prestaciones médicas, reestructurar el seguro en el campo y extender aún más el régimen. A ese respecto, el presidente López Mateos comentaba el 1o. de septiembre de 1960 en la apertura del Período Ordinario de Sesiones del 44o. Congreso de la Unión, que:

"La Seguridad Social representa una de las conquistas más firmes, más objetivas y más concretas que la Revolución Mexicana ha puesto al servicio de los trabajadores del país. Extender sus beneficios, ampliar las prestaciones de la Ley y mejorar la calidad de los servicios, constituyen otros puntos básicos del programa que desarrolla el Ejecutivo Federal"¹¹⁷.

Es importante señalar que ese mismo año de la reforma (1959), se expidieron y entraron en vigor el Reglamento del Seguro Obligatorio de los Trabajadores Temporales y Eventuales; y el Reglamento para el Seguro Obligatorio de los Trabajadores del Campo. Asimismo, es importante destacar que a partir de febrero de 1960, el Seguro Social empezó a hacerse cargo del seguro en caso de muerte de los trabajadores migratorios que desempeñan tareas agrícolas en Estados Unidos de América. Lo anterior se reflejó en el número de municipios en los cuales se proporcionaban los servicios; en 1957 ascendían a 119; para 1959 eran ya 166 municipios; y el número total de derechohabientes pasó de 2 millones 96 mil 800 en 1957, a 2 millones 821 mil 400 en 1959¹¹⁸.

El 31 de diciembre de 1965, el presidente Díaz Ordaz promovió otra reforma a la Ley, justificando la necesidad de la misma argumentando que:

"Dentro del marco actual de la economía mexicana, los beneficios del progreso distan mucho de estar distribuidos equitativamente; entre los sectores que

¹¹⁶ Ibidem.

¹¹⁷ México a través de los Informes Presidenciales, "La Seguridad Social", Op. Cit..

¹¹⁸ Ibidem.

contribuyen a formar la riqueza nacional subsisten amplias diferencias y profundas disparidades económicas y sociales"¹¹⁹.

La mencionada reforma permitió ampliar el régimen del seguro social a núcleos de la población campesina.

Es importante notar que en 1963, el Ejecutivo Federal decretó la incorporación al régimen del Seguro Social a los productores de caña y de la industria azucarera y similares. Por lo que el crecimiento del Instituto se reflejó en su cobertura en el ámbito geográfico y en la población derechohabiente. De proporcionar servicios en 182 municipios en 1960, en 1963 lo hizo en 429, hasta llegar a cubrir a 473 en 1965. La población derechohabiente, por su parte, aumentó de 3 millones 360 mil 400 en 1960, a 5 millones 200 mil 300 en 1963; hasta llegar a proporcionar servicios a 6 millones 815 mil 700 personas en 1965. Los ingresos de la Institución ascendieron de 1,772 millones 138 mil pesos en 1960 a 4,350 millones 263 mil pesos en 1965¹²⁰.

La reforma promovida por el presidente Echeverría Álvarez el 1o de abril de 1973, es muy importante y merece especial atención pues se caracterizó por permitir la incorporación masiva al régimen del seguro social a trabajadores de zonas consideradas como "polos de profunda marginación"¹²¹; se afirma la "solidaridad social" como una forma de distribución de la riqueza, estableciéndose el sistema de solidaridad social para proporcionar servicios de asistencia médica, farmacéutica y hospitalaria a grupos marginados; y se incorporan al régimen obligatorio a ejidatarios miembros de sociedades de crédito ejidal, de grupos solidarios o uniones de crédito dedicados al cultivo del henequén, a trabajadores tabacaleros y mineros; y a campesinos de las zonas temporaleras. Asimismo, se crea el ramo del seguro de las guarderías, para atender a los hijos de las madres trabajadoras¹²².

¹¹⁹ Discurso del presidente Gustavo Díaz Ordaz, en la apertura del Período Ordinario del tercer año de Sesiones del 46o. Congreso de la Unión, el 1o. de diciembre de 1966. Extraído de México a través de los Informes Presidenciales, "La Seguridad Social", Op. Cit.

¹²⁰ Los datos fueron extraídos de las Memorias Estadísticas del IMSS, así como del documento "Evolución Orgánica del Instituto Mexicano del Seguro Social, 1943-1984". Ver Anexo al final.

¹²¹ Ibidem.

¹²² Discurso del presidente Luis Echeverría Álvarez, en la apertura del Período Ordinario del 1er. año de Sesiones del 49o. Congreso de la Unión, el 1o. de septiembre de 1973. Extraído de México a través de los Informes Presidenciales, "La Seguridad Social", Op. Cit.

Como ejemplo de las repercusiones de esta reforma de 1973, basta mencionar que de 477 municipios que contaban con los servicios del Instituto en 1966, para 1973 eran ya 636. La población derechohabiente total pasó de 7 millones 175 mil 400 en 1966; a 13 millones 835 mil 900 en 1973¹²³.

Finalmente, la reforma del presente año observa diferencias respecto a las experimentadas en los años anteriores: en tanto que aquéllas perseguían los objetivos de ampliar la cobertura, de otorgar mayores prestaciones y reducir los requisitos para adquirirlas, la presente reforma pretende básicamente mantener el equilibrio financiero de la Institución.

Antes de comentar brevemente lo referente a la reforma promovida en julio del presente año por el presidente Carlos Salinas de Gortari, es conveniente comentar algunos aspectos importantes que en buena medida determinaron que la Ley se reformara.

La intención del Congreso de la Unión al aprobar las modificaciones a la Ley para crear el Seguro de Ahorro para el Retiro de 1992, consistió en fortalecer las condiciones económicas del trabajador al momento de su retiro, así como fortalecer el ahorro del país. Simultáneo al establecimiento de este seguro adicional y complementario, se pensó en beneficiar también a aquellos trabajadores que ya se encontraban pensionados.

Los montos de las pensiones se habían empezado a incrementar desde 1989. Inicialmente, la cuantía mínima de las pensiones era del 33% del salario mínimo general del D.F.; hasta 1988 la proporción variaba debido a reformas circunstanciales a la Ley hasta constituir para diciembre de ese año, una cantidad equivalente al 35.2% del mencionado salario mínimo. Para enero de 1989 la cuantía de las pensiones se fijó ya no como una cantidad fija en pesos sino como un porcentaje del salario mínimo, ascendiendo del citado 35.2% a significar el 70%, incluyendo las asignaciones familiares y las ayudas asistenciales. En 1991 dicho porcentaje se elevó a 80% y en mayo de 1992 se autorizó un incremento del 10%, otro incremento del 5% a partir de junio del mismo año, y finalmente otro incremento del 5% a partir de enero de 1993.

¹²³ Los datos fueron extraídos de las Memorias Estadísticas del IMSS, así como del documento "Evolución Orgánica del Instituto Mexicano del Seguro Social, 1943-1984". Ver Anexo al final del capítulo.

Las pensiones se incrementaron desde 1989 hasta la fecha más de lo que lo habían hecho desde su origen. Para hacer frente a este compromiso, el Congreso de la Unión autorizó acceder a los activos financieros de la institución. La reforma de 1991 estableció que todo producto que se obtenga de la inversión en activos financieros de las reservas del seguro de IVCN debían destinarse a cubrir exclusivamente las prestaciones relativas a cada rama registrando cada una por separado. Ello implica la necesidad de que cada ramo sea plenamente autosuficiente, por lo que es necesario equilibrarlos financieramente.

Consideradas las aportaciones tripartitas como la fuente legal del financiamiento del Instituto, la reforma aprobada en 1993 establece el incremento de las mismas a efecto de financiar tripartitamente el incremento registrado en las pensiones del 80 al 90%. Asimismo, la reforma determina incrementos en la aportación exclusivamente patronal, para mantener el equilibrio financiero en el ramo de los riesgos de trabajo.

El objetivo esencial de la reforma aprobada por el Congreso de la Unión el presente año, es constituir reservas técnicas para dotar a cada rama del seguro de autonomía e independencia, con objeto de poder continuar la ampliación de la cobertura del Instituto y elevar la eficiencia de los servicios que presta. En la Exposición de Motivos de la presente reforma, se consigna:

"Es indispensable el fortalecimiento de la estructura financiera del IMSS para diseñar y establecer un programa de inversiones acorde con las necesidades reales y crecientes de la población derechohabiente"¹²⁴.

La reforma es concebida como una "reforma integral", asentándose en la citada Exposición de Motivos que: "Las reformas que se proponen constituyen la etapa inicial para la reestructuración integral del IMSS..."

Básicamente, la reforma está orientada a modernizar los aspectos financieros, administrativos y jurídicos del Instituto. La primera etapa contempla instrumentar acciones para racionalizar los gastos de la Institución; incrementar en 0.5% las aportaciones tripartitas del ramo IVCN y también en 0.5% las aportaciones del ramo E y M, e incrementar las cuotas patronales en 0.5% en lo concerniente al ramo de seguro de Riesgos de Trabajo. Para compensar las mencionadas abrogaciones, el Estado subrogará el Impuesto Federal sobre Erogaciones por

¹²⁴ Cfr. Documento "Exposición de Motivos, Reformas a la Ley del IMSS".

Remuneraciones al Trabajo Personal del 1%. Asimismo, esta primera etapa contempla también la redefinición del art. 32 de la Ley del IMSS; concerniente a la base de cotización para las contribuciones al Instituto; así como la elevación del tope del salario cotizable de 10 a 25 veces el salario mínimo del D.F., excepción hecha del seguro de invalidez, vejez, cesantía y muerte. Finalmente, plantea cambios y precisiones jurídicas respecto al carácter del IMSS como organismo fiscal autónomo¹²⁵.

Como hemos observado, el crecimiento del Instituto desde sus orígenes hasta la fecha, ha sido no sólo acelerado sino también constante en todos los órdenes. Ha evolucionado respecto a los ramos de seguro que contempla el régimen, ha crecido en cuanto a la cobertura geográfica en donde presta sus servicios, ha aumentado considerablemente la población derechohabiente a la cual ampara con sus prestaciones y, para permitir esos crecimientos en cobertura y prestaciones, así como para hacer frente a los compromisos derivados de dichos crecimientos y continuar expandiendo su campo de acción, el Instituto también ha evolucionado en su estructura orgánica y administrativa. Veamos un poco en qué ha consistido dicha evolución¹²⁶.

Cuando surgió el Instituto contaba solamente con cuatro departamentos: Afiliación y Estadística, Servicios Médicos, Legal y Estudios Económicos, Contabilidad y Caja; y contaba con 207 empleados.

Para 1946, el Instituto contaba con 16 órganos; considerando todos aquellos hasta el tercer nivel, y comprendía un total de 1,924 trabajadores.

Para el año de 1947 se contaba ya con tres Subdirecciones Generales: la Subdirección General Médica, la Subdirección General Administrativa y la Subdirección General Técnica; las cuales a su vez se fueron estructurando en comisiones, departamentos y oficinas. Asimismo, contaba ya con un número total de trabajadores de 6,686.

En 1952 se definen los niveles en los que se colocaría cada órgano, asumiendo el Director General el papel de coordinador de los órganos superiores. Para este año,

¹²⁵ *Ibidem*.

¹²⁶ Todos los datos consignados sobre la evolución orgánica del Instituto fueron extraídos de los diferentes Informes de Gobierno de los Presidentes de la República, así como del documento "Evolución Orgánica...", *Op. Cit.*

el Instituto contaba ya con 30 órganos hasta el tercer nivel administrativo y con un número de trabajadores que ascendía a 11,919.

A partir de 1964, la estructura administrativa del Instituto empieza a complejizarse: surgen áreas de apoyo al Director General como es el caso de Asuntos Internacionales, Relaciones Públicas y Prensa y Difusión; asimismo, la Secretaría General queda fuera de la acción administrativa central y se crean cinco nuevas Subdirecciones.

Para 1966, el número de órganos administrativos hasta el tercer nivel ascendía ya a 55, y el total de trabajadores era ya de 53,737.

En el período 1966-1970 se formaliza la estructura de delegaciones regionales y estatales. Para este último año, el número de órganos hasta el tercer nivel disminuyó a 35, pero su personal ascendía a 65 mil 063 trabajadores.

En 1974 se registra un nuevo aumento del número de órganos, ascendiendo a 41 hasta el tercer nivel, y su número de trabajadores alcanzaba los 98 mil 605.

Para 1976, el número de órganos ascendía a 43 y su número de trabajadores era ya de 121 mil 156. Para 1982 los órganos eran 45 y el personal ascendía a 202 mil 863 trabajadores. Para 1990 los órganos eran 57, y aunque para 1992 el número de órganos disminuyó a 48, el número de trabajadores ascendía a 337 mil 711¹²⁷.

Estudiar todos los impactos y repercusiones que ha tenido el IMSS en nuestro país en las distintas esferas de la vida nacional, merecería una investigación aparte dada la extensión del tema. Hemos pretendido mostrar en una rápida panorámica el desarrollo que el Instituto ha observado; el cual se manifiesta en el aumento de su capacidad física instalada, en la complejización de su estructura orgánica, en el incremento de su personal, en la ampliación geográfica de su cobertura y de su población derechohabiente, así como en el incremento de los servicios que se proporcionan (Ver Anexo I).

¹²⁷ ibidem.

CAPITULO V

LA NO PERTINENCIA DE LA PRIVATIZACION DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

A. ANTECEDENTES DE LA OPOSICION A LA PRESTACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL MEDIANTE UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

A todo lo largo del presente trabajo, hemos tratado de mostrar la necesidad objetiva del surgimiento en México de una institución de seguridad social que protegiese a los asalariados, así como sus impactos positivos en nuestra sociedad en todos los órdenes.

La oposición a la creación y existencia del organismo descentralizado que nos ocupa y las críticas a sus objetivos, estructura y funcionamiento no son nuevas. Desde que el Instituto Mexicano del Seguro Social surgió, ha tenido que enfrentar toda una serie de críticas y resistencias.

En este apartado mostraremos las principales características de la oposición al surgimiento del IMSS, así como aquellas de la oposición a la reforma de la Ley del Seguro Social en julio del presente año. La idea es brindar una panorámica general de la oposición que esos dos momentos provocaron en la opinión pública, con el propósito de que se observen las similitudes en los argumentos de crítica y poder mostrar que la oposición -sobre todo por parte del sector empresarial- radica en la existencia misma del Instituto.

Con 50 años de diferencia entre la creación del Instituto y la última reforma a su Ley, veremos como las críticas son muy semejantes y como los argumentos empleados para solicitar su no creación -en 1943- y su privatización -en 1993- son muy similares, lo que muestra que tanto antes como ahora uno de los sectores más importantes de nuestra vida nacional como son los empresarios, siguen sin entender la función de la política social de la administración pública y el carácter del Instituto Mexicano del Seguro Social como piedra angular de dicha política. No solo eso, también nos muestra como el sector empresarial le sigue pidiendo al Estado que se reserve a desempeñar en lo económico exclusivamente el papel de garante de los intereses individualistas y que no "invada" espacios de lo que ellos consideran como su "ámbito natural".

Podemos decir que en la oposición al surgimiento del Instituto el principal argumento del sector patronal fue que la fundación del IMSS constituía "un peligroso monopolio del Estado y un problema económico laboral"; aunque el

fondo del problema radica en el rechazo patronal a asumir sus responsabilidades respecto a sus empleados mediante el pago de las cuotas al Instituto, y en la reducción de sus posibilidades de obtener ganancias mediante la proporción de servicios médicos privados.

En un documento publicado por el IMSS que retoma los dos primeros años de vida de la institución, se considera que la actitud de los sectores obreros y patronales frente al Instituto observó tres etapas: la primera; de indiferencia ante la creación de la Comisión Técnica encargada de elaborar el proyecto de creación, la segunda; cuando la Comisión entregó a Avila Camacho el anteproyecto de Ley, en donde algunos patrones manifestaron a las Cámaras su oposición a ciertos aspectos, y la tercera etapa; con la implantación del Seguro Social en el Distrito Federal, que fue cuando agrupaciones empresariales y algunas organizaciones obreras presentaron una actitud de verdadera oposición al darse cuenta de la cristalización del proyecto¹²⁸.

La oposición por parte de las organizaciones obreras consistió en la amenaza de empleados de algunas empresas de irse a huelga si se les seguían descontando las cuotas del Seguro Social, por lo que la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje declaró inexistente toda huelga o paro basado en dicho motivo. En el caso de los obreros, creemos que su oposición consistió más en el desconocimiento de las bondades del seguro social que en un auténtico rechazo a la existencia o naturaleza del Instituto. Algunas de las organizaciones que opusieron resistencia fueron, por citar algunas, la Confederación Nacional Cooperativa, el Bloque Nacional de Federaciones y Cooperativas y el Frente Nacional Proletario¹²⁹.

También se opusieron a la implantación del Seguro Social algunos sindicatos médicos y cooperativas, los cuales señalaban que el Consejo Técnico del Instituto carecía de representantes del gremio, por lo que solicitaron a la Cámara de Diputados la inclusión de un grupo de médicos y una participación más directa en el manejo del Instituto. Podemos decir, sin embargo, que la oposición de los médicos radicaba en el temor a perder la libertad del ejercicio de su profesión

¹²⁸ Consultar el documento anteriormente citado, coordinado por Zertuche Muñoz, Fernando, Historia del IMSS. Los primeros años, 1943-1944.

¹²⁹ En cuanto a las principales centrales obreras del país, éstas manifestaron su respaldo a la Ley y apoyaron su adopción y el establecimiento del Instituto. Tal fue el caso de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), de la Confederación General de Trabajadores (CGT) y de la Confederación de Obreros y Campesinos de México (COCM).

fuera del Instituto. En el caso de los patrones, los motivos eran de índole económica; por lo que nos ocuparemos de ello con más detenimiento.

En septiembre de 1944 las cámaras de comercio de las ciudades de México, Guanajuato y León llamaron a sus agremiados a reunir fondos para llevar a cabo una campaña en los medios impresos para defender los intereses de los comerciantes frente al Seguro Social. En diciembre de ese mismo año, las compañías de seguros La Nacional, La Latinoamericana, La Confederación de Canadá, La Protectora, El Aguila y El Roble, expusieron a la Cámara de Diputados sus principales objeciones al surgimiento del IMSS, alegando que competiría en forma desleal con las compañías privadas de seguros pues en tanto que éstas se encontraban sujetas a la vigilancia de la Secretaría de Hacienda el Instituto no lo estaba. Asimismo, rechazaban que la ley no autorizara a los patrones a contratar los seguros con empresas privadas, la obligatoriedad del seguro así como la facultad del Instituto de verificar los seguros de riesgos y enfermedades profesionales.

Al mismo tiempo, la Asociación Mexicana de Compañías de Seguros de Daños, que incluía a 29 compañías aseguradoras envió una carta al Presidente de la República y al Congreso, en donde exponían sus objeciones al Seguro Social. Esta carta resulta muy interesante, pues veladamente se critica el interés estatal por llevar a cabo una política de bienestar social y porque se enfatiza el como la creación de dicha institución afectaría su economía al incursionar en un ámbito tradicionalmente cubierto por la iniciativa privada: "Así como nos congratulamos de que el Estado se preocupe por una materia de tan súbito interés, también pensamos que es indispensable recordar que el anteproyecto de Ley... puede significar, amén de cargos onerosos para algunas categorías productoras, un certero golpe de muerte para las compañías de seguros de riesgos profesionales..."¹³⁰. Asimismo, señalan que sólo aceptarán la conveniencia de la intervención estatal en los seguros profesionales si creen que la intervención actual de los privados resulta insuficiente, agregando que lo que el Estado debería de hacer no es volverse asegurador de dicha clase de riesgos, sino llevar a cabo una vigilancia más estrecha en la aplicación y observancia de la Ley Federal del Trabajo¹³¹.

¹³⁰ Zertuche Muñoz, Fernando, Op. Cit., p. 61.

¹³¹ Ibid., p. 62.

Cuando el Ejecutivo Federal envió la Iniciativa de Ley a la Cámara de Diputados, la Asociación de Banqueros de México y las Confederaciones Nacionales de Cámaras Industriales y de Comercio enviaron un mensaje al Presidente de la Cámara de Senadores y al Presidente de la Cámara de Diputados, en donde califican de insuficiente e inadecuada la base estadística del Seguro Social, señalando también la no concordancia de la inclusión de los riesgos profesionales en el sistema con la fracción XIV del Artículo 123 Constitucional. En cuanto a los demás riesgos, señalaban que la Constitución establecía que éstos debían ser cubiertos a cargo exclusivo del empresario, por lo que pretendían que si el Seguro Social efectivamente se implantaba, se cancelaran inmediatamente otras conquistas obreras en la materia establecidas en los contratos colectivos de trabajo. La mencionada carta concluía señalando: "Para remover estos inconvenientes, deberán excluir los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales del sistema del proyecto, y suprimir los artículos 15, 16 y 17 estableciendo claramente que a partir de la fecha de la implantación de cada uno de los ramos del seguro social, quedarían sin efecto las cláusulas de los contratos de trabajo que establecieran prestaciones referentes al mismo riesgo"¹³².

Junto con las cámaras de comercio de las ciudades de México, Guanajuato y León, diversas compañías aseguradoras, la Asociación de Banqueros de México y las Confederaciones Nacionales de Cámaras Industriales y de Comercio, presentaron también sus objeciones la Confederación de Cámaras de Comercio, la Confederación de Cámaras Industriales, la Cámara de Comercio y la Confederación Patronal, entre otras organizaciones.

Los empresarios trataron por todos los medios de evitar la promulgación de la Ley del Seguro Social; expresaron su disgusto y sus objeciones en la prensa escrita, enviaron misivas al Congreso de la Unión y fueron recibidos por las Comisiones respectivas, incluso enviaron cartas al Presidente Avila Camacho. Una vez que el proyecto de Ley fue aprobado, el sector patronal empezó a desplegar una campaña en contra del Instituto, en donde empezaban incluso a referirse a la administración pública. El primer escalón fue tildar la creación del Instituto como de un triunfo de los socialistas, lo que nos demuestra la dificultad del sector empresarial para entender que el establecimiento de una institución de bienestar social no es sinónimo de socialismo, y que, finalmente, un organismo como este facilitaba las

¹³² *ibidem*.

relaciones entre patrones y trabajadores aportando la seguridad social que éstos requirieran con el beneficio subsecuente en la producción¹³³.

En aquellos años, las grandes cámaras de industria y comercio recurrieron al amparo como medida para escapar a la aplicación de la Ley y no cumplir con las obligaciones que esta determinaba. Incluso algunas compañías aseguradoras lo solicitaron pero el Juez Primero de Distrito lo negó sosteniendo que el Seguro Social respondía a una necesidad social que se colocaba por encima de los intereses particulares, y que las compañías privadas podían seguir desempeñándose dentro del ramo de responsabilidad social, por lo que se declaraba inexistente el monopolio de Estado y con ello, fallidos los amparos interpuestos. Además de la oposición de las grandes cámaras, empresarios de diversas empresas también criticaron al Instituto y se ampararon contra su aplicación; tal fue el caso de las fábricas textiles La Alpina, Santa Teresa, Santiago, Centro Textil, Negociación Fabril de Soria, San Idelfonso, Productora de Artisela, la Compañía de Tranvías de México, la Compañía Mexicana de Aviación, la Compañía Distribuidora de Gas, la empresa Fajer Hermanos, y otras más.

Después de estos intentos por frenar la aplicación del seguro social, los empresarios recurrieron al ataque directo a los funcionarios públicos que encabezaban la dirección de la institución así como a los servicios que se brindaban; argumentando que había mucha confusión sobre los deberes y derechos de trabajadores y patrones respecto al Instituto, que hacían falta hospitales y doctores, y que había improvisación en los servicios médicos.

También fue común en esta etapa que muchas de las críticas recurrieran a la supuesta defensa de los trabajadores, resaltando los efectos perniciosos de la implantación del seguro al argumentar que éste no defendía el salario del trabajador pues la aportación del Estado provenía del asalariado mismo. Se criticó también la forma "apresurada y poco meditada" en que se había implantado el sistema, y se dijo que su aplicación provocaría una disminución de labores,

¹³³ En diciembre de 1942 se publicó que: "... Si se admite la conveniencia y hasta la necesidad de prevenir la miseria de los proletarios mediante el seguro social, no vemos la razón por la que no se obligue al que hoy es rico, o que, cuando menos, disfruta de una posición económicamente desahogada, a que adopte medidas de previsión que lo pongan a cubierto de la miseria en el caso de un cambio de la fortuna... (no hay que olvidar que) los patrones y capitalistas de hoy suelen ser los proletarios de mañana". Excelsior, 31 de diciembre de 1942, Ibidem.

reducción de personal y aumento de costos y precios; lo que afectaría gravemente a las pequeñas industrias.

El 6 de septiembre de 1944 se llevó a cabo la X Convención Nacional de Centros Patronales. En ella se acusó al Instituto de distribuir folletos de propaganda comunista; también se acusó al personal del Instituto de falta de preparación y se lamentó que "... la política interviniera en las obras sociales"¹³⁴. Posteriormente en la XI Convención, los Centros Patronales solicitaron la reforma a la Ley del Seguro Social con objeto de promover la libre competencia en la prestación de servicios médicos de hospitalización, clínicas y laboratorios; y enviaron una carta al presidente Avila Camacho y al Procurador General de la República en donde acusaban a Vicente Lombardo Toledano y otros líderes de la CTM de manejar el Seguro Social desde sus orígenes y señalaban el "desbarajuste" creado por la institución¹³⁵.

Sintetizando, podemos decir que las principales objeciones manifestadas por el sector patronal al proyecto del Seguro Social fueron las siguientes:

- El Seguro Social es un monopolio del Estado.
- La aplicación del Seguro Social "constituirá un obstáculo insuperable para el desarrollo económico del país"¹³⁶.
- La inclusión en el proyecto de los riesgos profesionales, "...porque en esa forma se privaría a las compañías aseguradoras de un importante renglón de ingresos"¹³⁷.

¹³⁴ Excélsior, 7 de septiembre de 1944, Ibidem, p. 67.

¹³⁵ La prensa informó que el memorándum que la COPARMEX dirigiría al Presidente de la República y al Procurador General de Justicia señalaría que: "1) El Seguro Social ha defraudado a los trabajadores, 2) Ha producido el desbarajuste más escandaloso de los últimos años. La campaña... (de ofensiva al Instituto) será iniciada tomando en cuenta dos circunstancias apremiantes:

Primera: los trabajadores acobardados por sus líderes, sufren calladamente todas las injusticias, temerosos de ser víctimas de represalias.

Segunda: Siendo la cuota que pagan los patrones al Seguro Social de tal manera elevada, y siendo en cambio tan pequeños los beneficios que reciben, el Centro Patronal considera que este desequilibrio debe desaparecer". Las cursivas son nuestras. Ibidem, p. 89.

¹³⁶ Excélsior, 24 de diciembre de 1942, Ibidem.

¹³⁷ Excélsior, 21 de agosto de 1943, Ibidem.

- El cargo a los patrones de los demás riesgos, dejando a los trabajadores en posibilidades de elevar sus demás prestaciones a través de la acción sindical.

Nuevamente ahora con motivo de las reformas a la Ley del Seguro Social, cuyos objetivos ya hemos comentado en el Capítulo IV, el Instituto enfrenta críticas y oposición. Después de exponer cuáles son las principales críticas que se argumentan como motivo para solicitar su privatización, comentaremos cuál es a nuestro ojos el fondo real de las críticas al IMSS y porqué consideramos que el seguro social debe proveerse por un organismo descentralizado de la administración pública.

B. LA DEMANDA DE PRIVATIZACION DEL IMSS CON MOTIVO DE LA REFORMA A LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1993

Con motivo de la reformas que la Ley del Seguro Social experimentó en julio del presente año, una corriente de críticas inició. La demanda central, después de numerosos intentos por parte del sector patronal de frenar su aplicación, es la privatización de este organismo de la administración pública.

Se criticó a la institución desde diferentes ángulos. Se habló de despilfarro e incluso de malos manejos, se habló de ineficacia e ineficiencia, incluso de ineptitud e irresponsabilidad de los funcionarios que se han ocupado de su administración. Se sostuvo también que las recientes reformas a la Ley llegaban en el peor momento, pues la desaceleración de la economía nacional obligaba a las empresas a realizar enormes esfuerzos para remontar esta difícil etapa, y las implicaciones de las reformas obligarían a los patrones a desviar recursos normalmente previstos para la modernización de la planta productiva de sus empresas.

A todo lo largo de este periodo de críticas al organismo público que nos ocupa, estuvieron presentes también los argumentos en contra de su servicio, del desvío de sus actividades de su función esencial y del ineficiente manejo de sus recursos; sosteniéndose que el incremento en los ingresos del Instituto no garantizaría por sí mismo la recuperación de su supuesto desequilibrio financiero.

En esta ocasión, los sectores involucrados en el proceso de críticas y cuestionamiento sobre la función y desempeño de este organismo descentralizado, fueron principalmente los siguientes:

- Trabajadores del Seguro Social, estructurados orgánicamente en el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS) y representados por su dirigente nacional, el doctor y Diputado Miguel Angel Sáenz Garza.
- Jubilados y pensionados, estructurados orgánicamente en el Movimiento Unificador Nacional de Jubilados y Pensionados (MUNJP), representados por su líder nacional, Eduardo Alonso Escárcega.
- Patrones y empresarios, cuya manifestación y expresión fue canalizada mediante sus organismos cúpula dependiendo del tipo de empresa de que se

tratase: Consejo Coordinador Empresarial, en voz del presidente saliente Nicolás Madáhuar Cámara y del presidente entrante, Luis Germán Cárcoba García; COPARMEX, en voz de su expresidente José María Basagoiti y de su actual presidente, Antonio Sánchez Díaz de Rivera, así como de los líderes de los centros empresariales locales de la citada confederación; CONCANACO, en voz de su expresidente, Eduardo García Suárez, y de su presidente actual, Ricardo Dájer Nahum y de los líderes de las filiales locales del organismo; CONCAMIN, en voz de su dirigente nacional, Fernando Ruíz Cortina; CANACINTRA, en voz de Vicente Gutiérrez Camposeco; así como la Asociación Nacional de Industriales de la Transformación, en voz de su presidente, Raymundo Artís Espriú.

- Congreso de la Unión, en voz de representantes de los distintos partidos políticos.
- Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en voz de representantes de los distintos partidos políticos.
- Organismos e instituciones diversos tales como la Confederación de Ejecutivos de Ventas y Mercadotecnia, el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, la Asociación Metropolitana de Ejecutivos en Relaciones Industriales, la Asociación Nacional de Abogados de Empresas, el Instituto Tecnológico Autónomo de México, y otros.

En esta oleada de críticas al Instituto Mexicano del Seguro Social y al papel que el Estado desempeña en materia de seguridad social, la opinión de los sectores fue cambiando conforme pasaban los días y fue enlazando sucesos importantes en la vida del organismo; sucesos tales como la demanda de los jubilados y pensionados de incrementos en sus pensiones; la reforma de la Ley del Seguro Social aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio del presente año, y la revisión entre la institución y el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social del Contrato Colectivo de Trabajo, cuyo proceso de negociación inició el 12 de octubre.

La proximidad entre sucesos tan importantes como son la reforma a la Ley que rige el quehacer institucional así como la revisión del contrato que regula las relaciones laborales de sus trabajadores, en medio de un problema social como es el justo reclamo de los jubilados y pensionados por mejoras en sus percepciones, fueron el

caldo de cultivo para que el sector empresarial se manifestara en contra del funcionamiento y de la razón de ser misma del IMSS.

La renuencia y oposición patronal al incremento en las cuotas al Instituto, así como lo complicado que suele ser toda revisión contractual; especialmente tratándose del segundo sindicato más grande del país por su número de agremiados, favorecieron que las críticas se conjugaran de tal modo que a los ojos de los empresarios no hubiese mejor alternativa que la privatización del Seguro Social.

Podemos afirmar, como una consideración muy personal, que la opinión pública durante este período observó diversas etapas, pues en el período analizado las críticas fueron cambiando de tono, de tema, de argumentos e, incluso, los principales sectores involucrados fueron cambiando de postura y las alianzas se fueron alternando y modificando.

El período que abarcamos para analizar la opinión de los principales sectores involucrados vertida en los principales medios impresos, comprende los meses de junio, julio y agosto del presente año, y las fases las hemos dividido nosotros de acuerdo a los cambios que personalmente pudimos percibir en la opinión de los diferentes actores concernidos. La primera etapa recoge lo vertido en la prensa respecto al tema (fechas imprecisas) hasta el 9 de julio. La segunda fase comprende hasta el 20 de julio. La tercera fase incluye los siguientes días de julio y el mes de septiembre; comprendiendo específicamente la propuesta institucional de modificación al Contrato Colectivo de Trabajo 1993-1995, y las reacciones que dicha propuesta originó en los diferentes sectores.

En la primera etapa hay un hecho de indudable importancia: el líder de la CTM, Fidel Velázquez, comenta a la prensa que el Instituto Mexicano del Seguro Social está en quiebra y que opera con números rojos. Ello originó una corriente de desconfianza generalizada respecto a la salud financiera del organismo y su viabilidad en el futuro cercano¹³⁸. A ese respecto es interesante mencionar que el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social defendía abiertamente la situación financiera del organismo descartando el punto de quiebra que Fidel Velázquez denunciaba; pero señalaba al mismo tiempo la necesidad de que el Instituto revisase su economía a profundidad si no quería empezar a operar con déficit.

¹³⁸ Declaraciones de Fidel Velázquez en el XXII Congreso Estatal Ordinario de la CTM, realizado en Nuevo León, Monterrey: publicadas en la prensa nacional del 5 de junio.

Hasta ese momento, cuando aún no se conocía la reforma a la Ley del Seguro Social el Sindicato manifestaba apoyar la cuestión de los pensionados y jubilados, ligando la demanda de incremento en las pensiones del Movimiento Unificador Nacional de Jubilados y Pensionados a la necesidad del Instituto de revitalizar sus finanzas. En esta primera etapa, el SNTSS expresaba que era urgente y necesario modificar la Ley del Seguro Social incrementando en un dos por ciento la aportación de los patrones y del Estado, a efecto de que el Instituto pudiese responder a las demandas de los trabajadores jubilados y pensionados, y éstos pudiesen obtener el ciento por ciento del equivalente al salario mínimo en el Distrito Federal.

Los jubilados y pensionados, por su parte, mediante la voz de su líder nacional Eduardo Alonso Escárcega, negaban las declaraciones respecto a la quiebra del Instituto considerando que se trataba de una cuestión de orden político. Paralelamente que descartaban su quiebra, demandaban al Instituto que asegurase su estado económico mediante su reestructuración financiera y su adecuación legal e incrementando las cuotas patronales y del gobierno; considerando como la única vía posible la reforma a la Ley del Seguro Social¹³⁹.

En cuanto al Congreso de la Unión, si bien los Diputados no aceptaron públicamente las denuncias del líder cetemista de la bancarrota de la institución, ante la demanda de los jubilados y pensionados de incrementos en sus percepciones todas las facciones partidistas de la Cámara de Diputados acordaron pedir al Instituto un informe del estado actuarial de sus finanzas y programas asistenciales, para analizar las posibilidades del organismo de responder a las demandas de dicho sector y prevenir posibles desequilibrios económicos en la institución¹⁴⁰.

Así, las primeras opiniones vertidas por los diputados concernían más en lo referente a las demandas de los jubilados y pensionados, y si bien manifestaban que era importante conocer la actividad del IMSS en el mediano y largo plazo así como contar con el balance actuarial del organismo, la intención manifestada era el contar con los elementos necesarios para poder sentar las bases para atender la problemática de los actuales y futuros jubilados y pensionados de la institución.

¹³⁹ Ver declaraciones del Movimiento Unificador Nacional de Jubilados y Pensionados en la prensa nacional de los días 10 y 11 de junio.

¹⁴⁰ Ver la prensa nacional del 17 de junio.

En esta primera etapa que abarca hasta el 9 de julio, Juan Moisés Calleja, presidente de la Comisión del Trabajo de la Cámara de Diputados y también asesor jurídico de la CTM, se manifestó a favor de la modificación urgente de la Ley para evitar el desquiciamiento de la seguridad social, y Trinidad Reyes Alcaraz, miembro de la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados, externó que el compromiso de aportar más cuotas correspondía al sector empresarial; sosteniendo que sólo un replanteamiento de las finanzas, cobros y erogaciones del Instituto permitiría fortalecerlo y modernizarlo¹⁴¹.

Ciertamente, los comentarios vertidos por Fidel Velázquez a la prensa fueron el acicate a críticas y desconfianzas posteriores respecto al buen funcionamiento administrativo y operativo del Instituto. En la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el panista Eugenio Angel Lozano de la Comisión de Salud se pronunció porque se llevara a cabo una minuciosa investigación para conocer el destino que tienen las cuotas tanto del IMSS como del ISSSTE canalizadas por los trabajadores¹⁴².

En esta primera etapa, las opiniones de los partidos políticos respecto al organismo se dirigían en torno a la solución de la problemática de los trabajadores jubilados y pensionados. El PAN, por ejemplo, expresó que un país como el nuestro que se precia de contar con un sistema de derecho de seguridad, prevención y bienestar social, debería al menos tener un régimen de pensiones en un nivel económico de suficiencia, sosteniendo que las pensiones no son dádivas ni limosnas. En voz del diputado José Antonio López Urquiza, incluso anunció que exigiría ante la Cámara de Diputados una revisión de las finanzas del Instituto que abarcara las administraciones pasadas con una proyección de 40 años, agregando que una iniciativa de reformas al IMSS era urgente para que se hiciese algo por los jubilados¹⁴³.

De a poco, los comentarios vertidos por diferentes representantes de los sectores fue evolucionando, empezándose a publicar que el Instituto se mostraba renuente a presentar mayor información respecto a su situación financiera; lo que contribuyó a que las declaraciones fuesen subiendo de tono, lo mismo que las exigencias.

¹⁴¹ Ver la prensa nacional del 6 de julio.

¹⁴² *Ibidem*.

¹⁴³ Ver la prensa nacional del 5 de julio.

En la segunda etapa que comprende hasta el 20 de julio, Fidel Velázquez continúa con sus ataques al organismo al señalar que el Instituto distrae recursos para atender a solidariohabitantes que no cotizan; lo que provoca deficiencias en el servicio médico. Al argumentar que para los marginados y los no asalariados existe la Secretaría de Salud o los programas de Solidaridad, manifestó que la CTM insistirá que el IMSS dé servicio exclusivamente a los trabajadores que aportan cuotas. Por su parte Juan Moisés Calleja, asesor jurídico de la Confederación, propuso impuestos especiales para artículos suntuarios y crear de esta manera el seguro del desempleo, señalando además que el esquema de pensiones del IMSS no ha funcionado¹⁴⁴.

En lo concerniente a las declaraciones de los representantes del sector empresarial se observa que siempre que se referían al Instituto lo hacían aludiendo previamente a su situación de crisis. Casi siempre que se les cuestionaba sobre el tema, el argumento central de sus comentarios era "la crisis del Seguro Social". Poco a poco, esta "quiebra" del IMSS empezó a convertirse en una "cacería de brujas" en donde lo importante por el momento era encontrar a los culpables de la mencionada crisis. La COPARMEX, por ejemplo, demandó la realización de una auditoría administrativa y otra de carácter social al organismo para determinar las causas de su quiebra y deslindar responsabilidades; destinándose la auditoría administrativa a clarificar los malos manejos de las finanzas del organismo público para sancionar a los responsables, y destinándose la auditoría social para que los derechohabientes pudiesen evaluar los servicios y la funcionalidad que les ha brindado el Instituto¹⁴⁵. Todo lo anterior con la idea de "descalificar" al Instituto y hacerlo aparecer como un elefante blanco; costoso y de dudosa utilidad, y como un organismo en el cual el Estado se obstina innecesariamente pero del cual se puede prescindir con facilidad¹⁴⁶.

Podemos decir que en la primera etapa que ya hemos mencionado, el sector patronal se mantuvo hasta cierto punto, al margen de las declaraciones del líder de la CTM en el sentido de que el IMSS se encontraba en quiebra. Fue hasta que se hizo pública la reforma a la Ley del Seguro Social que la agresividad de los

¹⁴⁴ Ver la prensa nacional del 13 de julio.

¹⁴⁵ Antonio Sánchez Díaz de Rivera, presidente del organismo, reseñado en la prensa nacional del 20 de julio.

¹⁴⁶ El día 19 de julio el asambleísta por el PAN, Pablo Jiménez Barranco, demandó que se realizara una auditoría al Instituto para conocer las razones por las que llegó al grado de ineficiencia para administrar sus recursos, sosteniendo que si hay malos manejos de su administración, y por ello se tienen que incrementar las cuotas, es derecho de quienes las pagan revisar contablemente a la institución.

comentarios empezó a ir en aumento. La COPARMEX incluso externó que a 18 meses de concluir el presente sexenio, aún no se habían cumplido los compromisos plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo en lo relativo a salud, asistencia y seguridad social.

Para los empresarios, el motivo único de las reformas a la Ley del Seguro Social era la crisis financiera de la institución, no aceptando razones de tipo demográfico, social o económico como origen de las reformas en cuestión. En su opinión, la situación crítica del Instituto obedecía a problemas estructurales y a una administración deficiente, considerando que la crisis financiera del organismo no era justa razón para pasarles la factura incrementándoles las cargas a trabajadores y empresarios.

Sistematizando un poco, podemos decir que las opiniones respecto al Instituto a partir de que se hizo pública la reforma a la Ley del Seguro Social, se centraron principalmente en los siguientes puntos:

- A. La crisis financiera de la institución obedece a que ha habido despilfarro, ineptitud e ineficacia y se pretende hacer cargar a los empresarios el costo de dichos errores.
- B. El incremento en las aportaciones al Instituto no garantiza la recuperación de su equilibrio, dado el irresponsable e inadecuado manejo de sus recursos.
- C. Las reformas dificultarán la recuperación económica de las empresas ante la actual desaceleración de la economía nacional, y agudizarán la precaria situación de empresarios y trabajadores.
- D. Las reformas persiguen única y exclusivamente fines recaudatorios, pero no involucran ni significan de manera alguna una reforma integral del Instituto.

El sector patronal dio inicio a una campaña de descrédito y desprestigio del organismo, pasando también por diferentes etapas:

- Se empezó con declaraciones en torno a la mala administración del organismo, al inadecuado manejo de sus recursos así como a las deficiencias de su servicio y su falta de calidad.

- Se continuó con críticas respecto a la unilateralidad en el proceso de reforma de la Ley, denunciando que éste se llevó a cabo sin previa consulta ni discusión con los sectores involucrados, señalando que la concertación y el diálogo entre gobierno y empresarios se había roto como consecuencia del incremento en las cuotas¹⁴⁷. Una vez visto que aún señalando la ruptura de la concertación las reformas seguían en pie, las declaraciones que denunciaban el cese del diálogo se suavizaron un poco. Fernando Rius Abud, dirigente de la CANACO capitalina rechazó que haya habido un rompimiento con el gobierno, aunque demandó que se consulte a los sectores involucrados en cuestiones de esta naturaleza.
- Esta dinámica continuó trasladando el asunto del nivel institucional al nivel gubernamental; denunciando que no se habían realizado las metas programadas en el plan de gobierno y lamentando que el Presidente Carlos Salinas de Gortari no hubiese congelado la publicación de la reforma en el Diario Oficial, tal como lo solicitó el sector patronal, o que no hubiese ordenado su congelamiento o la postergación de su aplicación, como sucedió con la llamada Ley Inquilinaria.
- Se continuó con las amenazas veladas, haciendo sentir que el gobierno y el Instituto directamente serían los responsables de aumentos en los precios de los productos y servicios por el incremento del costo de la fuerza laboral, los responsables del cierre de una gran cantidad de medianas y pequeñas empresas, de limitar la capacidad de los empresarios para modernizar sus plantas productivas y de disminuir con ello su competitividad ante el reto de la globalización de la economía con el TLC, así como de provocar inflación. El argumento esgrimido por todos los representantes patronales fue que los empresarios enfrentaban una problemática situación ante la desaceleración de la economía, por lo que por el momento les era imposible pagar los incrementos en las cuotas del Seguro Social.
- Siguieron las amenazas directas de auditar al Instituto en aspectos diversos, de salirse del Pacto o de no firmar su renovación, de no pagar las cuotas, de interponer amparos masivos, de solicitar audiencia con el Presidente de la

¹⁴⁷ En la segunda etapa que comprende hasta el 20 de julio, el Instituto de Propositiones Estratégicas de la COPARMEX señaló que las modificaciones a la Ley del Seguro Social reflejan la clausura del diálogo gubernamental con los sectores y el recrudescimiento del autoritarismo oficial en los meses recientes. Asimismo, propuso una reestructuración integral del IMSS que comprendiera la subrogación de servicios sin subordinar la reorganización a necesidades políticas.

República para manifestar su repudio a las reformas y de realizar marchas y mítines masivos en señal de protesta.

Respecto a la unidad de los sectores en torno a la oposición al Instituto, puede decirse que en un principio se notó entre las organizaciones patronales unificación de criterios y una postura común. Sin embargo conforme fue avanzando el proceso, si bien ninguna de dichas organizaciones se manifestó abiertamente a favor de las reformas a la Ley del Seguro Social, sí puede observarse que no todas mantuvieron a lo largo del período el mismo radicalismo, que otras organizaciones registraron una agresividad creciente en sus opiniones y declaraciones y que algunos líderes patronales empezaban a reprocharse públicamente la falta de apoyo ante las medidas de protesta propuestas. Así, por ejemplo, el presidente de la CANACO de Hermosillo, Ramón Ponce Domínguez, criticó la postura de los comerciantes de Quintana Roo que querían dejar de cubrir las cuotas del IMSS como medio de presión, advirtiendo que ello sólo agravaría la situación pues las empresas tenían la obligación de pagar las cuotas respectivas¹⁴⁸. Con una actitud semejante, José Palacios Jiménez, Coordinador del Comité Directivo del Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco integrante de la CONCAMIN, señaló que el sector privado de Guadalajara había acordado cumplir con el incremento a las cuotas patronales, pues prefería hacerlo antes que caer en la ilegalidad y ser los responsables de llevar a los afiliados a situaciones de pérdidas¹⁴⁹. En el otro extremo, por ejemplo, están las declaraciones de Luis Enrique Grajeda, dirigente del Centro Patronal de Nuevo León, expresando que el sector privado de ese estado no promovería ninguna acción en contra de las reformas ya aprobadas, pues no contaba con el respaldo generalizado "para acciones realmente fuertes" como el amparo o la huelga generalizada de pagos¹⁵⁰.

Esta dispersión o pérdida paulatina de cohesión que fue observándose en las opiniones vertidas por los representantes patronales, se nota también cuando Luis Germán Cárcoba, presidente del CCE, a raíz de una reunión entre los secretarios de Hacienda, Comercio y del Trabajo, el Director General del IMSS y representantes de los principales organismos de la cúpula empresarial, descartó que el IMSS estuviera en quiebra; aunque reconoció que trabaja "a punto de

¹⁴⁸ Reseñado en la prensa nacional de 20 de julio.

¹⁴⁹ *Ibidem*.

¹⁵⁰ *Ibidem*.

equilibrio"¹⁵¹. Esta declaración es importante pues su postura difiere de las declaraciones registradas por el resto del sector patronal, quien siempre manejó sus opiniones respecto al Instituto asociándolas directamente con su supuesta crisis. La postura del presidente del CCE resalta por sobre las demás, pues de una postura provocativa y retardadora por parte de los otros representantes patronales, Luis Germán Cárcoba manifestaba la intención de mejorar el servicio del Instituto y propiciar el ahorro para corregir sus problemas financieros; precisando que autoridades, trabajadores y empresarios estaban en "la mejor disposición de encontrar soluciones". En tanto que muchos voceros de las organizaciones patronales trasladaban las críticas al servicio del IMSS y al cuestionamiento de quién es el responsable de pagar los costos de su funcionamiento; Luis Germán Cárcoba hablaba de una reestructuración integral de la seguridad social con un tono más propositivo.

El asunto del incremento en las cuotas tripartitas provocó que el sector privado demandara una mayor intervención en los órganos de administración del Instituto para disponer de una mayor capacidad de decisión sobre los aspectos operativos y financieros. Incluso, organizaciones del sector patronal señalaron que el sector privado debía intervenir en la designación del Director General del organismo y de los delegados regionales, anunciando que solicitarían, asimismo, que aumentara la participación de los industriales nacionales en la proveeduría del organismo¹⁵².

Llegó un momento en que, viendo la irreversibilidad de las reformas aprobadas, el sector patronal particularizó las críticas al Instituto centrándose específicamente en el aspecto de su personal y de las relaciones laborales entre la institución y su Sindicato; planteando que era necesario que el organismo no sólo incrementara sus ingresos, sino que era preciso que se reformara integralmente¹⁵³.

A pesar de que la revisión contractual iniciaría hasta el 12 de octubre, antes del 20 de julio ya se empezaba a extermar sutilmente que el Instituto padecía de una planta

¹⁵¹ Reseñado en la prensa nacional del 23 de julio.

¹⁵² Revisar sus declaraciones en la prensa nacional hasta el 23 de julio.

¹⁵³ La COPARMEX envió el 14 de julio una carta al presidente Salinas, en donde expresaban que el proyecto de reformas a la Ley del Instituto no derivaba ni formaba parte de un programa de modernización integral de la seguridad social. Así pues, calificaron el incremento a las cuotas como una "salida fácil para paliar un problema de falta de liquidez sin atender las causas de fondo", y solicitaron se devolviera el proyecto a la Cámara de origen y dar con ello la oportunidad a los sectores involucrados de trabajar en la definición de un programa de modernización integral de la seguridad social.

laboral excesiva, innecesaria y mal estructurada. Podemos mencionar que los diferentes actores concernidos en el asunto, independientemente del Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social, participaron en esta nueva etapa del debate con posturas poco definidas producto de la confusión generada por las "denuncias" del sector empresarial, la defensa por parte de la dirigencia sindical y su exigencia de demandas en medio del temporal; así como la postura de la propia institución, mal interpretada por los medios de comunicación impresos.

En las críticas al personal del Instituto también estuvo presente la opinión de Fidel Velázquez, quien desde junio señaló, ante la petición del SNTSS de aumentar en 15,000 el número de plazas, que el organismo tiene exceso de personal administrativo y que aceptar la petición del Sindicato pondría al Instituto "en estado de coma"¹⁵⁴. La CTM empezó a declarar que el IMSS gasta el 53% de sus ingresos en sueldos, salarios y demás prestaciones al Sindicato, quedándole sólo el restante 47% para atender a los millones de derechohabientes. Posteriormente, a tan solo 7 días de haberse publicado en el Diario Oficial la Reforma a la Ley del Seguro Social y en medio de la corriente de críticas desatada por parte de los empresarios, el líder cetemista externó que las conquistas del SNTSS, aunque aprobadas por la central obrera, han afectado a la clase trabajadora, agregando que: "Nosotros creemos que el Seguro debe cambiar de política, de modernizarse y de desprenderse de la gran burocracia que tiene..." (porque) "están sangrando los recursos aportados por los trabajadores".

Luis Germán Cárcoba, presidente del CCE, manifestó por su parte que el Contrato Colectivo de Trabajo (CCT) del Instituto con su sindicato es muy oneroso, pues el 55% de los ingresos totales del organismo son para pagar sueldos y "...contiene una gran cantidad de cláusulas que otorgan prestaciones desmesuradas, que atentan contra la productividad y que transfieren un elevado costo, vía las cuotas, a las empresas y el resto de los trabajadores".

El Instituto de Propositiones Estratégicas de la COPARMEX señaló que el CCT es bastante generoso, que carece de una contraparte en utilidades y es una carga social adicional. La CANACINTRA señaló que se debe eficientar el servicio del Instituto pero no a través del incremento de cuotas, sino con la eliminación del burocratismo excesivo y del mal servicio a los derechohabientes. La CANACO capitalina solicitó se elimine el gigantismo del organismo, así como el sistema privilegiado de prestaciones con que cuentan sus trabajadores. El ITAM, la

¹⁵⁴ Reseñado en la prensa nacional del 16 de junio.

Asociación Nacional de Abogados de Empresa, la Asociación Nacional de Industriales de la Transformación y otras filiales o centros locales de las grandes cámaras de industria y comercio, también criticaron la planta laboral del Seguro Social.

Miguel Angel Sáenz Garza, líder de los trabajadores del Seguro Social, negó que el CCT signifique un obstáculo para el Instituto y descartó que sea necesario disminuir el número de sindicalizados. En cuanto a las declaraciones de Fidel Velázquez en el sentido de que es necesario "racionalizar el personal" de la dependencia, opinó que hay excesivo personal de confianza pero no de personal sindicalizado, en donde el déficit de 15,000 plazas redundaba en sobrecargas de trabajo y en detrimento del servicio. Asimismo, señalaban que dicho número de plazas son las que se requieren para cubrir aquellas vacantes que no se han repuesto de aquellos trabajadores que se han retirado por muerte, jubilación, renuncia, rescisión de contrato o por cualquier otro motivo.

A pesar de todas las críticas de que eran objeto, las distintas secciones integrantes del Sindicato solicitaban mayores incrementos en las aportaciones de los empresarios y del Gobierno Federal para atender sus necesidades más urgentes; como son la actualización de las plantillas ya obsoletas, el incremento en la dotación de material y equipo y el suministro oportuno de los medicamentos.

Ante las críticas de los empresarios que los acusan de ser los culpables de la mala situación financiera del IMSS, así como del deficiente servicio que se presta en algunas dependencias del Instituto, el Sindicato comentaba que las cúpulas empresariales del país presionan al Gobierno Federal para que se implante una política salarial y social en contra de los trabajadores; desatando una campaña de descrédito en contra de los contratos colectivos.

El líder de los trabajadores del Seguro Social negó que las prestaciones de los trabajadores sean desmesuradas, señalando que "... apenas sirven para paliar la pérdida del poder adquisitivo"¹⁵⁵. En la opinión del líder sindical los patrones se aprovechaban de las reformas a la Ley del IMSS para implementar una campaña

¹⁵⁵ "Nuestras prestaciones apenas son justas, con qué parámetro se miden para afirmar que son desmesuradas? No hay forma de comparar el servicio que presta nuestro sindicato con la producción de cualquier industria. Ninguna cláusula de nuestro contrato es improductiva o impide la modernización de los servicios que presta el Instituto". M. A. Sáenz Garza, reseñado en la prensa nacional del 21 de julio.

publicitaria para desacreditar a la seguridad social, a los trabajadores y a su Contrato Colectivo de Trabajo¹⁵⁶.

Esta concatenación de sucesos que hemos tratado de comentar rápidamente, provocó que la demanda de la privatización del IMSS cobrara gran fuerza. José Luis Mastretta, director del Pensamiento Empresarial de la Cámara de Comercio de Monterrey, demandó la privatización de la institución en nombre de los empresarios regiomontanos; señalando que el organismo pasa por una inadecuada situación financiera y que si se le hiciera una auditoría se le encontraría en quiebra total. Fernando Rius Abud, presidente de la CANACO capitalina, criticó la modificación de la Ley del Seguro Social y pidió se elimine el gigantismo del organismo así como el sistema privilegiado de prestaciones con que cuentan sus trabajadores.

José María Basagoiti, expresidente de la COPARMEX, criticó el sistema de seguridad social que prevalece en México. Señaló que se deben reducir presiones a la producción y fincar un nuevo modelo de seguridad social, orientar las prestaciones y beneficios hacia una filosofía de prevención y fomento que disminuya los riesgos y altos costos, reestructurar administrativamente a la institución y canalizar sus servicios a quienes les corresponde: trabajadores y sus familias. Asimismo, comentó que deben establecerse diversas opciones de seguridad social que permitan a las personas mayor libertad de elección; comentando la necesidad de la participación de la iniciativa privada y el establecimiento de un esquema de seguridad social con responsabilidad y participación efectiva e integral de los sectores. Incluso en un texto enviado al Presidente de la República el 14 de julio, la confederación sugirió la adopción de un nuevo modelo de seguridad social con una mayor competencia.

Raymundo Artís Espriú, presidente de la Asociación Nacional de Industriales de la Transformación, al comentar que el incremento a las cuotas del IMSS significaría "la puntilla" para una gran número de empresas del sector productivo que enfrenta actualmente serios problemas por la desaceleración de la economía, expresó que

¹⁵⁶ Una de las prestaciones más criticadas fue el bono de puntualidad, que establece que cuando el trabajador registre su asistencia hasta el minuto 5 de entrada tendrá como estímulo dos días de aguinaldo por cada 10 veces que marque en dichas condiciones. Otra de las prestaciones criticadas fue el bono de asistencia, que otorga estímulos de tres días de salario por cada 15 días de asistencia sobre los dos días de bono por puntualidad; así como el tiempo extraordinario, el cómputo del tiempo de servicios y los diferentes causales por los que un trabajador tiene permiso para ausentarse de sus labores sin que sea motivo de descuentos, entre otras.

deberían desaparecer las cuotas al Seguro Social, al INFONAVIT y al SAR, para que los empresarios entreguen esos recursos directamente a los trabajadores y estos contraten los mencionados servicios.

El CCE, por su parte, declaró que no es conveniente la presencia de monopolios privados o estatales en la administración de la seguridad social; señalando que el sector empresarial no está en contra de que el Estado conserve el papel asistencial, regulador y fiscalizador en los programas de salud, pero que debe promover la competencia.

Ante la necesidad objetiva de replantear el CCT del organismo así como de eficientar sus operaciones, surgió una propuesta institucional de modificación al Contrato Colectivo de Trabajo 1993-1995, que despertó mucha inquietud en los trabajadores dada la forma en que fue manejada por los medios impresos. A pesar de que anteriormente el Secretario de Salud había calificado al IMSS como "columna vertebral del Sistema Nacional de Salud", y que el mismo Presidente de la República declaró en Nuevo León que el Instituto no sólo no se privatizaría, sino que se fortalecería, los principales temores que se desataron en la opinión pública fueron el despido masivo de trabajadores del Seguro Social y la próxima privatización del organismo.

M. A. Sáenz Garza señaló, en una reunión plenaria en la que asistieron 150 líderes sindicales, que el proyecto de la institución pretendía subrogar "servicios no sustantivos", disminuir prestaciones sindicales importantes como la capacitación y eliminar en gran parte la bilateralidad en el proceso de trabajo. Señaló además, que el proyecto significaba la apertura a la privatización generalizada, el despido de cerca de 40,000 trabajadores y la reducción del Sindicato al papel de "adorno", así como la cesión del Director General a las presiones empresariales. Dado lo anterior, el líder sindical repitió siempre que fue posible que el Sindicato rechazaría los intentos patronales relativos a la privatización de la seguridad social y a la mutilación de su Contrato Colectivo, señalando que por primera vez en la historia del Instituto la autoridad institucional secundaba sus intentos.

A raíz de lo anterior, muchas centrales obreras se manifestaron en apoyo al Sindicato del Seguro Social y en contra de la privatización de la seguridad social, siendo que la institución nunca habló de despidos a su personal ni de privatización sino de subrogación de servicios no sustantivos. Algunas de las organizaciones obreras que manifestaron su postura fueron el Congreso del Trabajo, la CTM, el Sindicato Minero y la FESEBES, así como el Movimiento Unificador Nacional de

Jubilados y Pensionados¹³⁷. Así por ejemplo, el presidente del Congreso del Trabajo, Mario Suárez expresó que el movimiento obrero se opondría a los intentos empresariales de modificar el régimen de seguridad social a partir de la subrogación de servicios. La CTM, en voz de su secretario de Previsión y Ecología, Abelardo Carrillo Zavala expresó el rechazo de la central obrera a la posible privatización de algunos servicios del Instituto, pues ello lesionaría los derechos de los trabajadores y los intereses de los derechohabientes. Consideró la función del IMSS como eminentemente social y, "ya que los empresarios todo lo ven con afán de lucro y la institución no es para enriquecerse sino para servir a la comunidad", rechazó toda pretensión de concesionar los servicios a la iniciativa privada¹³⁸.

El Congreso de la Unión también se manifestó. El PRD, el PPS y el PFCRN denunciaron la "embestida" patronal contra el IMSS y le exigieron al gobierno una definición pública que ofreciera garantías de que la institución no será privatizada ni ninguno de los servicios que presta. Específicamente el Diputado perredista Cristobal Arias Solís, comentó que los grupos económicos poderosos buscan que el gobierno continúe con una política que se ha caracterizado por privatizar, dismantelar o desaparecer las empresas paraestatales y consideran que el IMSS no debe ser la excepción. El Diputado por el PPS, Juan Cárdenas señaló que "los patrones están presionando al gobierno para lograr sus objetivos: primero, debilitar al sindicato y echar abajo el contrato colectivo, y luego dar el zarpazo para que se privatice el Instituto". Por parte del PFCRN, el Diputado Israel González Arreguín se manifestó contra todo intento de privatizar el IMSS y conminó a la Comisión Permanente a estar alerta con el fin de impedir una ofensiva que fuese en contra de los intereses del pueblo.

En la Asamblea de Representantes, el asambleísta del PRI José Luis González denunció que el objeto de la embestida patronal en contra del Instituto es la privatización; y Alfonso Ramírez Cuéllar, asambleísta del PRD señaló que la estrategia seguida por la iniciativa privada es la misma que han aplicado al resto de las empresas estatales, que comienza con una amplia y profunda campaña de desprestigio.

¹³⁷ Eduardo Alonso Escárcega, líder del MUNJP, anunció durante el XIII Consejo Nacional del Movimiento desarrollado en Oaxtepec del 24 al 27 de agosto, la constitución del Frente Nacional para la Defensa de la Seguridad Social. El objetivo del Frente es actuar como contrapeso a las pretensiones del sector empresarial de privatizar algunas áreas del Sector Salud.

¹³⁸ Abelardo Carrillo Zavala, reseñado en la prensa nacional del 25 de agosto.

Para disolver la confusión respecto a la postura institucional, el Subdirector General Administrativo, Gerardo Ruíz Esparza, aclaró que el IMSS en ningún momento se había pronunciado por el despido masivo de 40 mil trabajadores y descartó la pretensión de privatizar los servicios de atención y fomento a la salud. Asimismo, aclaró que la subrogación es un factor de operación autorizado en la ley desde 1973 señalando que su sentido no es la privatización sino la optimización de recursos físicos y financieros¹⁵⁹.

¹⁵⁹ "... actualmente existe un gran número de servicios que se subrogan; no se está planteando nada nuevo. Si mal no recuerdo, los servicios de vigilancia se subrogan en un gran número de delegaciones del IMSS y algunos otros servicios...". "La esencia es que lo que no represente un servicio sustantivo, por ejemplo, la alimentación en los hospitales, la limpieza y el lavado de sábanas,... pueden de manera selectiva ser subrogadas". Gerardo Ruíz Esparza, reseñado en la prensa nacional del 25 de agosto.

Respecto a la subrogación de servicios, conviene aclarar que el Instituto; tal como se establece en el artículo 97 de la Ley del Seguro Social de 1973, "...puede prestar los servicios que tiene encomendados en cualquiera de las siguientes formas:

- I. Directamente, a través de su propio personal e instalaciones;
- II. Indirectamente, en virtud de convenios con otros organismos públicos o particulares, para que se encarguen de impartir los servicios del ramo de enfermedades y maternidad y proporcionar las prestaciones en especie y subsidios del ramo de riesgos de trabajo, siempre bajo la vigilancia y responsabilidad del Instituto". Asimismo, en el mismo artículo se establece que "...los convenios fijarán el plazo de su vigencia, la amplitud del servicio subrogado, los pagos que deban hacerse, la forma de cubrirlos y las causas y procedimientos de terminación, así como las demás condiciones pertinentes.
- III. Asimismo, podrá celebrar convenios con quienes tuvieren establecidos servicios médicos y hospitalarios..."

Es importante destacar que en cualquier caso, tal como lo indica la Ley, "...las personas, empresas o entidades a que se refiere este artículo, estarán obligadas a proporcionar al Instituto los informes y estadísticas médicas o administrativas que éste les exigiere y a sujetarse a las instrucciones, normas técnicas, inspecciones y vigilancia prescritas por el mismo Instituto, en los términos de los reglamentos que con respecto a los servicios médicos se expidan".

C. DE LA NO PERTINENCIA DE LA PRIVATIZACION DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

Ciertamente, algunas de las críticas al funcionamiento y operación del Instituto están sustentadas en razones objetivas¹⁶⁰. No podemos negar que existe una plantilla laboral que absorbe la mayor parte de los ingresos del Instituto ni tampoco ignorar que el Contrato Colectivo de Trabajo del Sindicato alienta conductas improductivas en los trabajadores, tales como el ausentismo.

Las fallas objetivas señaladas por los distintos sectores involucrados definitivamente son susceptibles de corregirse y mejorarse. Sin embargo, creemos que el punto no es únicamente corregir aquello susceptible de hacerlo así como tampoco de asumir una actitud defensiva ante aquellas críticas que carecen de fundamento para frenar esta corriente de oposición que ahora enfrenta el Instituto; sino ir un poco más allá de la crítica por parte de algunos y la defensa por parte de otros.

Independientemente de la oposición que ahora se observa hacia al Instituto Mexicano del Seguro Social con motivo de las recientes reformas a la Ley del Seguro Social, creemos que lo importante ante la demanda de privatización del organismo es nuevamente pensar a quién corresponde la responsabilidad original de proporcionar la seguridad social que el pueblo de México requiere, y reflexionar fuera de individualismos e intereses sectoriales un esquema de seguridad social congruente con nuestra transición política y económica, y acorde con las expectativas del país que los mexicanos deseamos tener.

En este asunto del Seguro Social nos parece que hay factores que no fueron considerados en las críticas y que creemos son importantes de considerar. Se acusó al Instituto de despilfarro, de mal manejo de sus recursos, de ineficacia e ineficiencia. Ante la demanda de los jubilados y pensionados de incrementos en sus pensiones, se le acusó de un manejo inadecuado e irresponsable de sus reservas; específicamente de las correspondientes al ramo de seguro IVCN,

¹⁶⁰ Específicamente en lo referente al Contrato Colectivo de Trabajo, cabe mencionar que su número de cláusulas ha crecido mucho: el primer CCT fechado el 10. de septiembre de 1943, contenía 44 cláusulas; en tanto que el CCT 1991-1992, contiene 167 cláusulas de vigencia permanente y transitoria.

Invalidez, Vejez, Cesantía por edad avanzada y Muerte. En este sentido quisiéramos comentar algunos puntos sobre los ingresos del Instituto así como del ramo de seguro anteriormente mencionado.

Durante la década de los ochenta la economía mexicana atravesó una crisis caracterizada por elevados índices inflacionarios, deterioro del salario real, reducido crecimiento del producto interno bruto, déficit de las finanzas públicas, bajo nivel de crecimiento en el nivel de empleo y desequilibrio externo; todo lo anterior contribuyó a que disminuyeran los ingresos del IMSS.

Los desequilibrios macroeconómicos acumulados a lo largo de varias décadas se manifestaron con crudeza en 1982 bajo el gobierno de Miguel de la Madrid. Ante el deterioro de la capacidad del Estado de fomentar el crecimiento de la economía con estabilidad de precios, se implementaron medidas tales como el estricto control de las finanzas públicas, la reforma fiscal, la desregulación del sistema financiero y en materia de inversión extranjera, la renegociación de la deuda externa, la desincorporación de empresas públicas y la apertura comercial con objeto de estabilizar la economía y propiciar el llamado "cambio estructural". Se inicia entonces un proceso de reestructuración del Estado mediante la transferencia de ciertas funciones no prioritarias hacia otros sectores de la sociedad; de manera tal que si en 1982 el gobierno contaba con 1,115 empresas paraestatales, para 1990 el número había disminuido a sólo 280. Este redimensionamiento del Estado implica no sólo su depuración sino también un cambio en su concepción misma, en donde deja de entenderse como el actor único en la modernización y el desarrollo del país.

Nos parece importante remarcar la intervención del Instituto durante la década de los ochenta pues, aunque no podemos determinar con exactitud hasta qué punto, contribuyó a atenuar los impactos de la crisis económica en la clase trabajadora, reduciendo con ello las posibilidades de un estallido social. Como piedra angular de la política social de bienestar de la administración pública el Instituto contribuyó a amortiguar el impacto de la crisis en la sociedad, la cual siguió recibiendo sus servicios a pesar de la disminución de sus ingresos. Como "columna vertebral del Sistema Nacional de Salud" -como lo definió el Secretario de Salud, podemos observar que en esos años el Instituto siguió ampliando su cobertura y su infraestructura; de modo tal que si de 30 millones 242 mil 563 derechohabientes totales en las diversas instituciones del Sector Salud en 1980, 24 millones 125 mil 307 estaban cubiertos por el IMSS; en 1990 de 48 millones 028 mil 003 derechohabientes totales, 38 millones 953 mil 374 estaban amparados bajo el

sistema del IMSS. Si en 1980 el Sector Salud contaba con 7,983 unidades médicas, 3,354 correspondían al Instituto; en 1990 de 13,191 unidades 4,732 correspondían al Seguro Social¹⁶¹.

En lo referente al ramo de seguro IVCN, invalidez, vejez, cesantía y muerte, es preciso mencionar que las prestaciones que otorga han variado favorablemente entre 1943 y 1992. La pensión de viudez, por ejemplo, se ha incrementado en 125% del nivel original; y la cuantía mínima por cesantía en edad avanzada se ha incrementado en 33.33%. La cuantía básica de las pensiones directas se ha elevado del 20 al 35%. Originalmente, las pensiones de orfandad se otorgaban hasta los 16 años, ahora se hace hasta los 25 años si el huérfano estudia y vitalicia si se encuentra incapacitado. Se redujo el tiempo de 200 semanas de cotización a 150 en el caso de invalidez y muerte, y en el caso de vejez o cesantía en edad avanzada, el número de semanas de cotización disminuyó de 700 a 500 semanas de cotización¹⁶².

Todo lo anterior explica en buena medida la descapitalización de sus reservas, de ahí la necesidad de recibir mayores ingresos. La reforma a la Ley del Seguro Social no quiere decir que el seguro social en nuestro país esté en quiebra, significa que requiere cambios estructurales para seguir haciendo frente a las cambiantes condiciones económicas, políticas y sociales del país. Si se desea incrementar la cobertura del IMSS y elevar la calidad de sus servicios, debe contar con una base financiera sólida. Cabe comentar que en un día típico, el Instituto otorga 345 mil 818 consultas médicas, realiza 175 mil 190 análisis clínicos y 22 mil 745 estudios de radiodiagnóstico, atiende a 3 mil 585 pacientes en fisioterapia, 2 mil 027 partos y 3 mil 293 intervenciones quirúrgicas; una institución de la magnitud del IMSS forzosamente necesita adecuarse constantemente¹⁶³.

Reconocemos sin embargo, que aún queda mucho por hacerse respecto a los jubilados y pensionados; el problema de sus bajas percepciones es básico en la discusión del tema de la seguridad social. Aquellos que atacan la poca eficiencia del IMSS explotando el problema de los pensionados y jubilados deben saber que México no es la excepción. Muchos países, incluyendo los más desarrollados con

¹⁶¹ Consultar el Anexo al final.

¹⁶² Consultar de Narro Robles, José, El IMSS en el contexto de México.

¹⁶³ Ibidem.

esquemas de seguridad bastante amplios y complejos, están en la actualidad también revisando sus formas de financiamiento.

Las opiniones de las cúpulas empresariales nacionales giraron en torno a la crisis financiera del organismo. Aunque la relación ingresos-gastos arroja superávit, el déficit actuarial es el principal argumento sostenido como razón para la privatización del Instituto. A pesar de que los empresarios son quienes más se benefician del bienestar de los trabajadores y de la protección de su capacidad productiva, las aportaciones al Seguro Social son concebidas como pérdidas de las empresas.

Cuando el sector patronal critica la reforma calificándola de perseguir exclusivamente "fines recaudatorios", quizá olvidan que el papel del Estado mediante su administración pública no consiste únicamente en asistir a la población más necesitada, sino que también desempeña un importante papel en la promoción del desarrollo y el bienestar nacional según le encomienda la Constitución de 1917. Más allá de la asignación de recursos y encabezar el combate a la pobreza extrema, las funciones esenciales del Estado en las economías modernas también son las de redistribuir el ingreso y procurar el bienestar de la sociedad en general; de ahí que el incremento en las cuotas al Instituto pretende otorgarle una base financiera sólida para que al tiempo que siga protegiendo a su población asegurada pueda continuar ampliando su esquema y su cobertura.

El argumento de los empresarios de que las reformas pondrán en riesgo la existencia de pequeñas empresas y que a todo el sector productivo le dificultará aún más sobreponerse del actual problema de la desaceleración de la economía, creemos que no tiene gran sustento. Precisamente ahora con la apertura comercial y las necesidades de modernizar la planta productiva, es cuando también más se requiere de un esquema de seguridad social competitivo y acorde a las nuevas circunstancias nacionales e internacionales. Ante la perspectiva de la firma de un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, se precisa de un sistema competitivo que garantice a los trabajadores el acceso a un sistema de seguridad social de calidad creciente. El reto de la globalización de la economía obliga a la modernización de la planta productiva, no vemos entonces porqué no debe modernizarse también el sistema de seguridad social que protege a la fuerza productiva frente a las contingencias que ponen en riesgo su estabilidad y bienestar como individuos y como elementos productivos de la sociedad. Así pues, la actual reforma a la Ley del Seguro Social debe ser entendida dentro del actual

proceso de modernización nacional; con un sentido previsor para adecuarse a las futuras condiciones de la apertura comercial.

A ese respecto, es interesante mencionar que una de las principales conclusiones de la reunión sostenida este año por el Grupo de los Siete (Japón, Canadá, Estados Unidos, Alemania, Francia, Gran Bretaña e Italia), fue que para combatir el desempleo, el mayor enemigo del crecimiento de la economía mundial, deben reestructurarse los programas de capacitación laboral y crearse nuevos esquemas de seguridad social.

Por otro lado, en la presentación del Informe Mundial sobre el Desarrollo 1993, el representante en México Eugene McCarthy afirmó categórico que el IMSS debe continuar con su carácter de sistema público aunque consideró que debe competir con otros sistemas privados para mejorar su atención médica y clínica.

Sin dejar de considerar la utilidad que la competencia puede ejercer en el mejoramiento de los servicios, nos parece que el asunto trasciende al hecho de mejorar la oferta para ganarle a la competencia espacios del mercado. Si bien la tendencia mundial es reducir la participación estatal en la economía, y en muchos países -el nuestro incluido- el Estado demostró el deterioro de su capacidad para generar crecimiento económico con estabilidad de precios y un desarrollo equitativo, creemos que dadas las imperfecciones del mercado sigue siendo necesaria la intervención del Estado en ciertas áreas para aminorar y contrarrestar sus efectos nocivos en la asignación de recursos y el bienestar general.

Específicamente en México las desigualdades ocasionadas por un Estado liberal, la necesidad de continuar con el desarrollo económico con paz social, la necesidad de los gobiernos de legitimarse política y socialmente, así como la de satisfacer los requerimientos básicos de la población y evitar la desestabilidad y violencia; dieron origen entre muchos otros factores al Estado social de derecho. El IMSS cumple con más de una función de la administración pública: proporciona a los trabajadores la seguridad social que requieren para continuar activamente en el proceso productivo nacional, contribuye a la estabilidad social, amortigua los efectos negativos de la economía, disminuye la tensión social y con ello evita el conflicto, actúa como mecanismo redistribuidor del ingreso y establece relaciones más equitativas entre el capital y el trabajo.

Los esquemas de seguridad social han sido considerados desde hace mucho tiempo como uno de los mejores instrumentos para aliviar la pobreza. Al igual que otros

servicios sociales, la seguridad social contribuye a la redistribución del ingreso para enfrentar de diferentes maneras los problemas de la pobreza. Al mantener los ingresos de aquellos que se enfrentan a la eventualidad de la pérdida de su capacidad productiva debido a la enfermedad o la invalidez, previene el empobrecimiento de las familias. Al proveer el retiro, la maternidad y la muerte, protege a los trabajadores y a sus familias en contra de la pérdida de sus ingresos. Tampoco puede ignorarse que la seguridad social ayuda a reducir la pobreza nacional incrementando las capacidades productivas de la gente de escasos recursos; la proporción de asistencia médica, por ejemplo, ayuda a mejorar la salud de los trabajadores involucrados en actividades productivas.

No podemos ignorar el papel de la política social como amortiguador de las crisis y como requisito indispensable para el desarrollo. El gasto social contribuye a mitigar los efectos que las crisis infieren en las grandes mayorías y, al satisfacer demandas básicas de la población, acrecenta la propia capacidad de desarrollo. Una nación cuya población carece de óptimos niveles de educación, sin salud, mal alimentada y sin acceso a los servicios sociales indispensables, no puede alcanzar una economía más eficiente ni más competitiva. En nuestro país el gasto público se utiliza no sólo como un instrumento para acelerar o garantizar el desarrollo económico, sino también como instrumento clave para configurar una política social de bienestar.

Los problemas sociales son intrínsecos al desarrollo y al progreso de la Nación entera, y son problemas tan complejos y de tal envergadura que para solucionarlos se requiere la intervención del Estado. Es falsa la idea de que los individuos son los únicos responsables de su bienestar, y que la pobreza y la privación se deben al fracaso individual. Las causas de la mayoría de estos problemas se encuentran en la sociedad misma considerada como un todo, por lo que las soluciones deben ser emprendidas a nivel nacional. Ello no quiere decir que los esfuerzos comunitarios o de las organizaciones no gubernamentales no contribuyan al mejoramiento de dichos problemas sociales, quizá uno de los mejores ejemplos de la participación social es el trabajo que realiza IMSS-Solidaridad en las comunidades rurales; a lo que nos referimos es que el Estado cuenta con la infraestructura necesaria para emprender grandes soluciones a grandes problemas y, sobre todo, persigue en su actuar el beneficio de la colectividad entera.

Quizá los empresarios no se han dado cuenta de las ventajas del Instituto ni de su bajo costo, ni se han percatado del ahorro que les significa el proporcionar a sus trabajadores la seguridad social que requieren mediante un organismo

descentralizado de la administración pública. Sosteniendo el argumento de la libertad de elección que significaría la provisión de seguridad social mediante instituciones privadas, no calculan el costo real de la adquisición de los servicios mediante actores privados que desconocen el interés social y que se guían por el principio de la máxima utilidad.

Ciertamente, las acciones más conocidas del IMSS son los servicios médicos ya que estos son los que atienden los apremios más notorios de los trabajadores y sus familias, y porque su impacto en la población es muy visible. Al cierre de junio del presente año, los asegurados permanentes del Instituto sumaron 10 millones 88 mil personas, cubriendo con ello a una población derechohabiente total de 37 millones 402 mil personas. Mediante el Programa IMSS-Solidaridad, financiado por el Gobierno Federal pero apoyado por el personal del Instituto y la participación de las comunidades protege a más de 10 millones de mexicanos que viven en condiciones de pobreza extrema en comunidades rurales. Cabe mencionar que entre enero y junio de 1993 el Instituto proporcionó más de 42 millones de consultas, registró 988 mil egresos hospitalarios, 389 mil partos, 610 mil intervenciones quirúrgicas, 2 millones 149 mil consultas a mujeres embarazadas, proporcionó un millón 182 mil consultas de vigilancia de nutrición, crecimiento y desarrollo de niños de 1 a 4 años de edad y aplicó 14 millones 200 mil dosis de vacunas en niños menores de 5 años. IMSS-Solidaridad, mediante 12 mil 198 comités de salud, 81 mil 941 promotoras sociales voluntarias y 4 mil 845 asistentes rurales, mejora la calidad de vida del 99% de las localidades incluidas en el Programa¹⁶⁴.

Cuando se escucha hablar del Instituto Mexicano del Seguro Social, básicamente se piensa en los servicios que en materia de salud proporciona, pero el Seguro Social es mucho más que clínicas y hospitales; también abarca guarderías infantiles, centros de convalecencia y vacacionales, velatorios, así como centros de capacitación, deportivos, culturales, de seguridad social para el bienestar familiar, tiendas de productos básicos a bajos precios y otros establecimientos necesarios para cumplir con los fines que tiene encomendados.

Según se establece en el Art. 2o. de la Ley del Seguro Social, la seguridad social "... tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales

¹⁶⁴ Informe de la Septuagésima Tercera Asamblea General del Instituto Mexicano del Seguro Social, rendida por el Lic. Genaro Borrego Estrada, Director General del IMSS, el 25 de agosto de 1993.

necesarios para el bienestar individual y colectivo". Asimismo, en su Art. 8o. se establece que: "Con fundamento en la solidaridad social, el régimen del seguro social, además de otorgar las prestaciones inherentes a sus finalidades, podrá proporcionar servicios sociales de beneficio colectivo...", estableciéndose en el Art. 232 que dichos servicios comprenden las prestaciones sociales y servicios de solidaridad social. Según el Art. 233, las prestaciones sociales tienen como finalidad "... fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población". El Art. 236 señala que los servicios de solidaridad social, por su parte, comprenden asistencia médica y farmacéutica e incluso hospitalaria; estableciéndose en el Art. 237 que dichos servicios "... serán proporcionados exclusivamente en favor de los núcleos de la población que por el propio estadio de desarrollo del país, constituyan polos de profunda marginación rural, sub-urbana y urbana".

Es de pensar que los empresarios soslayan lo anterior cuando solicitan la privatización del IMSS, pues se observa que piden que el Estado les entregue para el manejo privado los servicios médicos y aspectos del funcionamiento del Instituto tales como la proveeduría, especialmente la farmacéutica. Nunca se oyó que solicitaran hacerse cargo de un sistema de pensiones de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada o muerte, por ejemplo¹⁶⁵. Quisiéramos mencionar algunos datos interesantes: el sistema de guarderías del Instituto atiende a más de 51,348 madres usuarias y tiene a 56 mil niños inscritos. El Sistema Nacional de Tiendas IMSS-SNTSS atendió en el primer semestre del año en curso a casi 8 millones de clientes. Los servicios turísticos beneficiaron durante el mismo período a 1 millón 300 mil personas. Para pagar las pensiones de un millón 310 mil pensionados y jubilados el Instituto erogó durante la primera mitad del año 2,641 millones 308 mil nuevos pesos¹⁶⁶. No podríamos imaginar la proporción de todos estos servicios en la población por instituciones privadas; además de que no representan espacios atractivos para los inversionistas dados los elevados costos de operación, los precios los harían inaccesibles para la mayoría, sino es que para toda la clase trabajadora, lo que disminuiría el margen de sus ganancias.

¹⁶⁵ Según consigna Andrés Serra Rojas, la empresa privada es: "...una unidad económica que se caracteriza por la organización, el pleno riesgo, patrimonio independiente, facturación propia dominada por el espíritu de lucro derivado de la inversión...". "La empresa privada en general es la empresa constituida por los particulares con propósitos de lucro, para organizar los factores de la producción". Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, pp. 627 y 628.

¹⁶⁶ Informe de la Septuagésima Tercera Asamblea General del Instituto Mexicano del Seguro Social, rendida por el Lic. Genaro Borrego Estrada, Director General del IMSS, el 25 de agosto de 1993.

Por otro lado, es necesario recordar que en el Art. 28 Constitucional se establece que el Estado mantendrá la propiedad y el control de áreas estratégicas y participará en empresas consideradas prioritarias dadas el amplio beneficio social de sus actividades; el IMSS es uno de esos casos. Creemos importante marcar la diferencia entre una entidad de servicio institucional y las empresas públicas. Las entidades de servicio, como es el caso del Instituto, no pueden ser consideradas bajo el criterio exclusivo del costo-utilidad, sino en términos de su capacidad de responder a las demandas sociales que le competen. En el caso de las empresas públicas, dados los bienes que producen y los servicios que prestan sí pueden evaluárseles bajo el criterio de costo-beneficio económico. Lo anterior no significa que entidades como el IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, etc., tengan que manejarse forzosamente con números rojos o que se les disculpen prácticas improductivas e ineficientes, simplemente creemos que dada la naturaleza de sus funciones el criterio económico no es el único que debe considerarse para evaluar su eficiencia.

Indudablemente el país requiere de un esquema de seguridad social cada vez más amplio, de mayor cobertura y de calidad creciente. Para ello creemos que es indispensable primeramente que el Instituto mejore sus servicios, reduzca costos, optimice procesos, supere rezagos tecnológicos y de organización y que modifique la estructura de sus relaciones laborales; definitivamente creemos que es necesario que el Instituto se reforme integralmente, pero no que se privatice. Creemos que las primeras medidas en ese sentido han sido ya emprendidas; por ejemplo, la negociación del Contrato Colectivo de Trabajo en términos de eficiencia y productividad; o la subrogación de actividades no sustantivas de la operación del Instituto.

El Instituto desempeña funciones de mucha importancia para el sistema político mexicano en diferentes ámbitos, y su privatización entrañaría muchos riesgos sociales, políticos y económicos; riesgos que no son convenientes correr dado el estadio de desarrollo del país. Los retos de la globalización económica y las cambiantes condiciones demográficas nos obligan a reflexionar continuamente sobre esquemas creativos y acordes a nuestro contexto específico, que contribuyan a un constante mejoramiento de la calidad de vida de los mexicanos y fomenten el desarrollo nacional sobre bases de mayor equidad (Ver Anexo 2)

CAPITULO VI

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

I

El origen de la intervención estatal en la economía radica en la incapacidad estructural del capitalismo regido por el mercado para evitar crisis cíclicas así como para responder a las necesidades de las clases económicamente débiles. El Estado empieza a intervenir para mantener el equilibrio económico y para establecer un sistema de mayor justicia social que protegiera a las grandes masas de los efectos perniciosos de un sistema regulado por el libre juego de la oferta y la demanda. Incapaz de legitimar un orden socioeconómico que genera enormes desigualdades sociales, el Estado burgués transita al Estado intervencionista transformando su papel de garante de los derechos individuales a garante del equilibrio del sistema en general.

El tránsito del Estado liberal al Estado de Bienestar incluye no sólo la conservación del derecho y el orden, y una mayor intervención y regulación en la economía, sino que obedece a una revolución cultural en donde las necesidades colectivas empiezan a ser consideradas como derechos; presentándose así como la opción más viable para remplazar un sistema que había agotado sus ciclos económicos y que generaba grandes tensiones sociales. La revolución cultural de la que hablamos se refiere al tránsito de los derechos individuales a los derechos sociales, en donde la pobreza deja de ser considerada como una desgracia individual y la participación en la distribución de la riqueza y el poder político son concebidos como derechos.

La toma de consciencia de la importancia de conocer los orígenes de las fricciones sociales así como de la necesidad de evitar sus causas y remediar sus efectos dan lugar al surgimiento de los primeros sistemas de previsión social. Es con Otto von Bismarck en la Alemania del emperador Guillermo I, que se comprende la importancia política y social del establecimiento de un sistema que previniese los riesgos a los que estaban sujetos los trabajadores y, llegado el caso, remediara o contrarrestara los efectos de los riesgos. Si bien Inglaterra desde 1601 buscaba con la Poor Law solucionar los problemas de la pobreza, es con David Lloyd George que se empieza a concebir a la seguridad social como medio de proteger a quienes producen la riqueza, surgiendo en 1911 la primera legislación de seguros sociales.

Posteriormente, la crisis de 1929 y las tensiones sociales ocasionadas por el desempleo y la inflación determinaron una mayor intervención del

Estado en la producción y la implementación de políticas asistenciales. Después de la segunda Guerra mundial el Estado se hace cargo de la reconstrucción del proceso de acumulación así como de institucionalizar las relaciones entre capital y trabajo.

En nuestro país, la Constitución de 1917 nos señala la transición del Estado liberal al Estado social. Es la primera declaración constitucional de los derechos sociales que armoniza garantías individuales y garantías sociales. Asimismo, sienta las bases para la rectoría del Estado mexicano en el desarrollo nacional, define su actividad económica y social, y perfila su política de bienestar social.

Después del movimiento armado de 1910, el Estado mexicano se reconstruye mediante un pacto social que incorpora las demandas populares y campesinas básicas. El sistema político mexicano y la particularidad de las relaciones Estado-sociedad provienen en gran medida de la movilización popular; de hecho, la legitimidad del grupo constitucionalista radicó en la incorporación en el proyecto nacional de las demandas de los principales actores políticos.

Específicamente la administración del general Cárdenas se caracterizó por intensas movilizaciones populares que le permitieron al régimen implementar medidas radicales. Considerar que el apoyo de las masas correspondió a la decisión personal del General y a la búsqueda de su corporativización mediante su sectorización equivale a restarle a obreros y campesinos su naturaleza de actores sociales, su capacidad para la acción así como su participación en la integración del sistema político mexicano como sujetos transformadores y generadores de cambio. Durante el período presidencial de Cárdenas, obreros y campesinos avanzan en su dinámica de organización y, producto de alianzas dada la coincidencia de intereses entre el movimiento popular y el régimen, se establece una relación entre gobierno y sociedad organizada que permiten la reestructuración del Estado sobre bases diferentes.

En México, el establecimiento de un sistema de seguridad social responde a diversas necesidades objetivas. Los gobiernos posrevolucionarios orientaron su actividad hacia la recuperación de la economía y la industrialización nacional, percatándose que uno de los principales factores que obstaculizaba dicho desarrollo era la situación de pobreza en que vivía la clase trabajadora, debido a los bajos salarios y el constante encarecimiento de la vida.

Consciente de la deficiente situación en la que vivían las masas trabajadoras y de su impacto negativo en los esfuerzos de

industrialización y de desarrollo nacional, el presidente Lázaro Cárdenas orientó su política al mejoramiento de obreros y campesinos con el doble objetivo de elevar sus condiciones económicas e incrementar con ello el dinamismo del mercado interno. La Constitución de 1917 sentó las bases legales que sustentaron la política cardenista, y fue el apoyo popular tanto de obreros como de campesinos lo que le permitió a Cárdenas implementarla. La Constitución de 1917 amplía la responsabilidad del Estado y lo coloca como el eje principal en la economía y como rector del desarrollo nacional. Con base en los principios constitucionales y en conjunción con la organización de los sectores populares, el Estado se vuelve más autónomo ante las clases sociales y perfiló su política de bienestar.

II

Manuel Avila Camacho inicia su periodo presidencial en medio de la gran oposición que las medidas cardenistas provocaron en amplios sectores de la población, tales como las clases medias y los grupos empresariales. El gran reto del presidente Avila Camacho consistía en integrar al país en lo político y continuar con el proceso de desarrollo de la economía nacional mediante el modelo de sustitución de importaciones. Ante la gravedad de la situación internacional debido a la segunda guerra mundial y el descontento generado por las reformas cardenistas, el presidente Avila Camacho planteó la Unidad Nacional como la conciliación de intereses de las clases sociales con objeto de presentar un frente sólido ante el enemigo común de las potencias del Eje e iniciar el camino de la industrialización.

Si bien la participación de los Estados Unidos de Norteamérica era predominante en los inicios de los años cuarenta, el cierre del mercado europeo producto del inicio de la segunda guerra mundial propició que el comercio exterior con el vecino del Norte se incrementara notablemente. La entrada de Estados Unidos en la guerra determinó la reorientación de su industria civil a la industria bélica. La falta de competencia del exterior así como la disminución de las posibilidades de importar forzaron y favorecieron la expansión económica nacional mediante la sustitución de importaciones.

La solidaridad con los aliados y el propósito de industrializar al país permitieron al Presidente justificar y legitimar el cambio de prioridades del régimen y una mayor regulación de las relaciones capital-trabajo, lo que implicaba la contención del movimiento obrero y el mantenimiento de bajos salarios. Su política estaba orientada a disminuir al máximo las

fricciones entre capital y trabajo que pudiesen detener u obstaculizar el proceso de desarrollo económico de la nación. En el ámbito laboral, su política se caracterizó por el conjunto de modificaciones legales que emprendió tendientes a institucionalizar las relaciones entre trabajadores y patrones; en el ámbito económico su política se caracterizó por el fomento al sector industrial y a la agricultura nacional.

El gobierno fomentó la creación de la industria pesada y el desarrollo de la industria de bienes de capital e invirtió en empresas claves de la economía nacional de alto riesgo; asimismo, intervino en el establecimiento de infraestructura para proporcionar a los inversionistas servicios a bajos costos; controló los precios de energéticos, materias primas y alimentos; estableció exenciones fiscales para las industrias nacientes, sistemas de crédito flexibles y tarifas de protección para los productos nacionales.

Producto de la política económica implementada por el presidente Avila Camacho, en el periodo 1940-1945 el PNB creció 6.3% por concepto de agricultura y 9.5% por manufacturas. El volumen de producción de la industria de transformación aumentó de 100% en 1939 a 139% en 1946, y su valor ascendió de 100% a 309% en los mismos años. Asimismo, producto de la disminución de importaciones y del aumento de exportaciones las reservas del Banco de México aumentaron de 51 millones de dólares en 1942 a 372 millones en 1946¹⁶⁷.

A pesar de los indicadores de crecimiento que hemos mencionado, se produjo una inflación acelerada debido al flujo de fondos extranjeros al sector bancario privado, la escasez de artículos provenientes de los Estados Unidos, las limitaciones en el sistema de distribución de los múltiples monopolios y la especulación de bienes y servicios por el sector comercial. Al finalizar la guerra nuevamente crecieron las importaciones para satisfacer la demanda acumulada durante los años del conflicto bélico. Asimismo, la reapertura del mercado internacional y la disminución de la demanda externa de productos manufacturados redujo la entrada de divisas y con ello la dinámica de la acumulación interna. La planta productiva evidenció su dependencia del exterior y el mercado interno demostró su incapacidad para crecer a un ritmo sostenido.

Los mayores efectos del proceso inflacionario que hemos reseñado fueron resentidos principalmente por el proletariado urbano y rural, los empleados sujetos a sueldos constantes, los campesinos y los ejidatarios.

¹⁶⁷ Presidencia de la República. NAFINSA. 50 Años de Revolución Mexicana en cifras. p. 43. Cfr. Medin, Tvzi, Op. Cit., p. 18.

El aumento de precios no vino aparejado con incrementos salariales, por lo que los trabajadores se enfrentaron a un proceso continuo de deterioro de su nivel de vida. Simultáneamente la fuerza laboral experimenta cambios importantes: la población económicamente activa aumenta lo mismo que la participación de la mujer en la fuerza de trabajo, y los trabajadores agrícolas disminuyen. Para 1940, la población económicamente activa asciende a 5 millones 858 mil 116 personas, lo que representa el 53% de la población adulta, y los asalariados suman 3 millones 063 mil 077¹⁶⁸.

El gobierno avilacamachista comprendía el papel del Estado social como corrector de los desequilibrios y desigualdades generados por el orden económico imperante; así como la importancia política, económica y social del establecimiento de un sistema de seguridad social. Desde su surgimiento, el IMSS actúa como entidad de servicio público que satisface las demandas de seguridad social más inmediatas de la clase trabajadora, y funge como amortiguador de los impactos negativos que la economía inflige a los sectores más débiles económicamente. Asimismo, canaliza el desarrollo de las relaciones entre empleadores y trabajadores dentro de un esquema más justo, evitando con ello tensiones y fricciones sociales que alteran la tranquilidad de la sociedad y el buen desarrollo de la economía.

Dentro del régimen industrializador avilacamachista se comprendía que era necesario proteger a la fuerza trabajadora, pues la disminución o pérdida de la capacidad de los trabajadores repercutiría directamente en la producción. Se comprendía asimismo, que al facilitar a la fuerza productiva la satisfacción de sus necesidades esenciales, se contribuiría al crecimiento de la economía nacional. El desarrollo industrial iniciado por Avila Camacho y los cambios cuantitativos y cualitativos de la fuerza laboral apremiaban la creación de un esquema de seguro social; pues la evolución económica del país exponía a un porcentaje mayor de trabajadores a los riesgos industriales. Así, el seguro social funcionaba como el corrector de los desequilibrios ocasionados por el desarrollo económico y a la vez, como requisito para el mantenimiento y continuación del mismo.

III

Desde que surgió el Instituto Mexicano del Seguro Social el 19 de enero de 1943, sus efectos e impactos favorables en el país en los aspectos

¹⁶⁸ Pozas, Ricardo y Loyo, Aurora, *Op.Cit.*, p. 596.

político, social y económico han sido notables. A todo lo largo del presente trabajo, pretendimos mostrar las diferentes razones que justifican y apoyan la proporción del seguro social en México mediante una entidad de servicio público:

- Como un organismo de la administración pública desempeña una función estratégica y prioritaria para el régimen, pues contribuye a la tranquilidad, al desarrollo y al buen orden de la sociedad al disminuir fricciones sociales y establecer relaciones más justas entre trabajadores y patrones.
- En el ámbito social no hay duda de que contribuye en favor de la salud de la clase trabajadora, tiene impactos demográficos positivos en la población nacional y su desempeño es piedra angular de la política social del Estado mexicano.
- En el ámbito político amortigua las crisis económicas, redistribuye la riqueza, es espacio de convergencia y concertación tripartita, y medio de lucha contra la pobreza y la desigualdad.
- En el ámbito económico su importancia consiste en proporcionar a bajos costos el seguro social que las cambiantes condiciones nacionales requieren, y en contribuir para la elevación de la productividad y competitividad de las empresas.

Asimismo, sostenemos que la demanda del sector patronal de la privatización del Instituto Mexicano del Seguro Social no obedece al genuino interés por mejorar el seguro social para los trabajadores, sino a las posibilidades de obtener ganancias mediante la provisión de ciertos de los servicios que proporciona el Instituto.

Los esquemas de seguridad social en los diferentes países en el mundo tienen dos aspectos en común: su creación y desarrollo están íntimamente relacionados con los cambios económicos, y actualmente enfrentan importantes problemas financieros. Pero como señalábamos en la introducción del presente trabajo, la crisis que actualmente enfrentan se debe al debilitamiento de su soporte financiero, no a su naturaleza misma. En México, uno de los principales argumentos en los que se basa el sector empresarial para solicitar la privatización del IMSS es precisamente el desgaste de su base económica de operación; nosotros hemos pretendido demostrar que eso no es argumento suficiente, sino más bien un factor que apoya la reciente reforma a la Ley del Seguro Social, que le permitirá al Instituto incrementar sus ingresos y fortalecer su base financiera.

Son numerosas y de peso las razones para que el seguro social siga siendo provisto por el Instituto Mexicano del Seguro Social, y son muchos los riesgos sociales, políticos y económicos que entrañaría su privatización. Si bien la tendencia mundial es reducir la participación estatal en la economía, y en muchos países -el nuestro incluido- el Estado demostró el deterioro de su capacidad para generar crecimiento económico con estabilidad de precios y un desarrollo equitativo, creemos que dadas las imperfecciones del mercado sigue siendo necesaria la intervención del Estado.

El papel del Estado mediante su administración pública no consiste únicamente en asistir a la población más necesitada, sino que también desempeña un importante papel en la promoción del desarrollo. Más allá de encabezar el combate a la pobreza extrema, las funciones esenciales del Estado en las economías modernas también son las de redistribuir el ingreso y procurar el bienestar de la sociedad en general; de allí que el incremento en las cuotas al Instituto pretende otorgarle una base financiera sólida para que al tiempo que siga protegiendo a su población asegurada pueda continuar ampliando su esquema y su cobertura.

Los problemas sociales son intrínsecos al desarrollo y al progreso de la Nación entera, y son problemas tan complejos y de tal envergadura que para solucionarlos se requiere la intervención del Estado. En México, las desigualdades ocasionadas por el Estado liberal, la necesidad de continuar con el desarrollo económico con paz social, la necesidad de los gobiernos de legitimarse política y socialmente, así como la de satisfacer los requerimientos básicos de la población y evitar la desestabilidad y violencia; dieron origen entre muchos otros factores al Estado social de derecho. El IMSS proporciona a los trabajadores la seguridad social que requieren para continuar activamente en el proceso productivo nacional, contribuye a la estabilidad social, amortigua los efectos negativos de la economía, disminuye la tensión social y con ello evita el conflicto, actúa como mecanismo redistribuidor del ingreso y establece relaciones más equitativas entre el capital y el trabajo.

Sin lugar a dudas el Instituto Mexicano del Seguro Social debe reestructurarse más no debe privatizarse, pues el estadio de desarrollo nacional requiere de un esquema de seguro social organizado y administrado por un organismo descentralizado de la administración pública que persiga el bienestar de la colectividad. Los servicios que proporciona el Instituto así como la función que desempeña en todos los órdenes a nivel nacional, no pueden ser entregados a la iniciativa privada para que se supediten a los intereses particulares. El Estado mexicano, determinado por la historia y plasmado en la Constitución, asume el papel

de rector del desarrollo nacional y el IMSS desempeña un papel importante en esa conducción del desarrollo. Así como afirmamos la no pertinencia de la privatización del Seguro Social también consideramos que debe reestructurarse integralmente con objeto de mejorar constantemente la calidad de los servicios que proporciona. No es conveniente que se privatice el IMSS; muy por el contrario, debe ampliar la cobertura de sus servicios pero sobre bases diferentes.

ANEXO 1

ALGUNOS INDICADORES DEL CRECIMIENTO DEL IMSS DESDE SU SURGIMIENTO

Año	Director General	Presidente de la República	Ámbito de Aplicación*	Asegurados Totales	Número de Trabajadores
1944	Ignacio García Téllez	M. Avila Camacho	13	355,500	1,924
1946	Antonio Díaz Lombardo	M. Alemán Valdés	19	631,100	6,317
1952	Antonio Ortíz Mena	A. Ruiz Cortines	46	1'154,500	11,919
1958	Benito Coquet	A. López Mateos	116	2'514,400	20,602
1964	Sealtiel Alatríste	G. Díaz Ordaz	471	6'347,100	48,036
1970	Carlos Gálvez Betancourt	L. Echeverría Álvarez	533	9'772,500	65,063
1976	Arsenio Farrell Cubillas	J. López Portillo	782	16'551,600	121,156
1982	Ricardo García Sáinz	M. de la Madrid Hurtado	1,410	26'884,800	202,863
1988	Ricardo García Sáinz	C. Salinas de Gortari	1,540	35'066,300	ND
1992	Emilio Gamboa Patrón	C. Salinas de Gortari	1,543	ND	337,711
1993	Genaro Borrego Estrada	C. Salinas de Gortari	ND	37'402,000	343,132

* Número de Municipios

ND: Dato No Disponible

Las fuentes se consignan al final del presente Anexo.

**INDICADORES DEL CRECIMIENTO DEL IMSS
EN LA ULTIMA DECADA**

RECURSOS MATERIALES

Recursos Materiales				
Año	Unidades Médicas	Unidades Hospitalarias	Unidades de Consulta Externa	Camas Censables
1980	3,354	223	3,131	28,527
1981	4,526	224	4,302	29,043
1982	4,600	248	4,352	30,614
1983	4,639	259	4,380	30,759
1984	4,598	252	4,346	30,847
1985	4,593	247	4,346	28,090
1986	3,926	292	3,634	28,055
1987	3,926	300	3,646	27,742
1988	3,912	304	3,608	27,482
1989	4,282	306	3,976	27,942
1990	4,732	312	4,420	28,964
1991	4,982	316	4,666	29,264

Las fuentes se consignan al final del presente Anexo.

PERSONAL PARA LA ATENCION MEDICA

Personal para la atención médica						
Año	Personal Médico	Médicos Grales.	Médicos De Espec.	Cirujanos Dentistas	Médicos Pasantes	En otras labores Médicas
1980	28,552	7,190	5,772	754	10,831	4,005
1981	33,790	9,941	6,733	912	11,119	5,085
1982	33,749	7,769	6,630	934	12,296	6,120
1983	35,743	8,655	7,527	1,042	11,723	6,796
1984	31,973	9,391	7,696	988	6,238	7,660
1985	33,444	10,075	9,835	978	4,633	7,923
1986	33,473	10,562	8,818	1,032	4,594	8,467
1987	36,816	10,842	9,423	1,101	6,362	9,088
1988	45,329	11,917	10,234	1,253	5,838	16,087
1989	39,811	13,033	10,797	1,491	4,089	10,401
1990	43,475	13,735	11,363	1,601	4,548	12,228
1991	47,383	17,194	12,685	1,679	4,145	11,680

SERVICIOS PRESTADOS

Servicios Prestados						
Año	Consultas Externas	Consultas Externas Generales	Consultas Externas de Especial.	Consultas Externas Odontológ.	Consultas de Planif. Familiar	Consultas de Urgencias
1980	58,084	37,228	8,618	2,379	1,996	7,893
1981	60,772	38,102	9,195	2,465	2,531	8,479
1982	70,012	46,792	9,578	2,713	3,121	7,809
1983	78,532	52,374	10,396	3,095	4,243	8,426
1984	83,902	56,126	10,279	3,273	4,604	9,622
1985	84,208	56,184	10,018	3,267	4,837	9,902
1986	81,892	54,152	10,142	3,175	4,668	9,766
1987	84,949	56,719	10,286	3,225	4,543	10,178
1988	86,116	57,290	10,335	3,278	4,729	10,484
1989	85,774	55,695	10,704	3,382	5,504	10,488
1990	89,369	57,549	11,466	3,769	5,501	11,083
1991	89,052	57,456	11,952	3,990	3,796	11,857

Las fuentes se consignan al final del presente Anexo.

Nota:

Los datos fueron extraídos de los diferentes informes de gobierno de los Presidentes de la República. Hasta el sexenio de Luis Echeverría Álvarez consultar México a través de los Informes Presidenciales; Tomo 13, "La Seguridad Social". Para los últimos años del sexenio de José López Portillo, el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado y los primeros años del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, consultar el Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1992; anteriormente citado. Para el sexenio de Miguel de la Madrid también puede consultarse México en la década de los ochenta. La modernización en cifras; y para el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, los cuatro Informes de Gobierno que van de su gestión.

También fueron consultados el documento "Evolución orgánica del IMSS; 1943-1984", elaborado por la Subdirección General Administrativa del IMSS; el Informe rendido ante el Consejo Técnico por el Lic. Genaro Borrego Estrada, Director General del Instituto, en la Septuagésima tercera Asamblea General; el pasado mes de agosto del presente año, así como los respectivos informes rendidos por el Lic. Emilio Gamboa Patrón ante el Consejo Técnico.

Quiero hacer la aclaración de que no siempre concuerdan entre sí las cifras reportadas por las fuentes anteriormente citadas; por lo que tratamos de asentar aquellas consignadas por más de una fuente, y coherentes con la evolución administrativa y orgánica que el propio Instituto reseña.

Quiero enfatizar especialmente sobre las cifras del número total de derechohabientes: de 1944 a 1982 obtuvimos los datos del documento "Evolución orgánica del IMSS; 1943-1984". De acuerdo a dicho documento, para 1944 consignamos 355,500 derechohabientes, en tanto que en los Informes de Gobierno de los Presidentes de la República se consignan 500,000. Así, entre el documento institucional citado y los Informes de Gobierno hay diferencias en todos los años siguientes; para 1952 se consignan 631,100 y los Informes consignan 773,000; para 1952 se informan 1'154,500 y los Informes señalan 1'141,000; en 1958 se reportan 2'514,400 en tanto que los Informes señalan 2'564,000; para 1964 la cifra asciende a 6'347,100 en tanto que los Informes señalan 6'270,000; para 1970 el documento reporta 9'772,500 en tanto que en los Informes se señala ya una población derechohabiente de 12'092,000; para 1976 se señala un número total de 16'551,600 y los Informes señalan una población beneficiaria de 21'195,000. Los

años 1982 y 1988 los obtuvimos del Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1992.

Cabe señalar también que el dato sobre el número de trabajadores del Instituto consignado para 1993 es sólo un dato estimado.

ANEXO 2

Derechohabientes en diversas instituciones del Sector Salud						
Años	Total	IMSS	ISSSTE	PEMEX	ISSFAM	Marina
1980	30'242,563	24'125,307	4'985,108	646,516	342,535	143,097
1988	44'235,420	35'066,352	7'387,752	1'400,305	223,134	157,877
1989	46'876,850	37'212,960	7'844,533	1'420,956	238,617	159,815
1990	48'028,003	38'575,140	8'073,672	897,337	317,805	164,049
1991	48'716,530	38'953,374	8'506,748	776,494	326,968	152,946

Unidades médicas del Sector Salud				
Año	Total	Sra. Salud	IMSS	ISSSTE
1980	7,983	2,952	3,354	947
1988	11,964	6,266	3,912	1,134
1989	12,702	6,594	4,282	1,141
1990	13,191	6,612	4,732	1,160
1991	13,812	6,877	4,982	1,188

Fuente: Los datos fueron extraídos del Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1992, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

BIBLIOGRAFIA

Aguilar Camín, Héctor
Después del Milagro
México, Ed. Cal y Arena, 1990
296 pp.

Aguilar Camín, Héctor y Meyer, Lorenzo
A la sombra de la Revolución Mexicana
México, Ed. Cal y Arena, 1993
9a. edición
293 pp.

Anguiano, Arturo
El Estado y la política obrera del Cardenismo
Colec. Problemas de México
México, Ed. ERA, 1975
187 pp.

Basurto, Jorge
Del avilacamachismo al alemanismo (1940-1952)
Colec. La clase obrera en la Historia de México
González Casanova, Pablo (Coord.)
Tomo II
México, Siglo XXI, 1984
291 pp.

Basurto, Jorge, Béjar Navarro, Raúl, Et. al.
El perfil de México en 1980
Vol. 3
México, S. XXI, 1982
8a. edición
624 pp.

Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola

Diccionario de política

Tres tomos

1a. edición en español

México, Siglo XXI, 1988

Tomo I, A-J, 880 pp.

Tomo II, L-Z, 881-1751

Tomo III, Suplemento, 483 pp.

Briceño Ruíz, Alberto

Derecho Mexicano de los Seguros Sociales

Colec. Textos Jurídicos Universitarios

México, Ed. Harla, 1987

564 pp.

Camacho, Manuel

El futuro inmediato

Colec. La clase obrera en la Historia de México

González Casanova, Pablo (Coord.)

Tomo 15

México, Siglo XXI, 1988

6a. edición

167 pp.

Carmona, Fernando, Montaña, Guillermo, Et. al.

El milagro mexicano

México, Ed. Nuestro Tiempo, 1990

15a. edición

403 pp.

Centro de Estudios Internacionales

El Colegio de México

Lecturas de Política Mexicana

México, El Colegio de México, 1981

376 pp.

Clark, Marjorie Ruth
La organización obrera en México
México, Ed. ERA, 1988
Cuarta reimpresión
244 pp.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

COPLAMAR

Salud

Colec. Necesidades Esenciales en México
Situación actual y perspectivas
Tomo 4
México, S.XXI, 1989
4a. edición
452 pp.

Córdova, Arnaldo

La Revolución y el Estado en México

Colec. Problemas de México
México, Ed. ERA, 1989
393 pp.

Garavito, Rosalbina y Bolívar, Augusto (Coords.)

México en la década de los ochenta

La modernización en cifras

México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1990
466 pp.

García, Brígida, Muñoz, Humberto, Et. al.

Demografía y condiciones de vida

Colec. El Obrero Mexicano

González Casanova, Pablo, León, Samuel y Marván, Ignacio (Coords.)

Tomo 1

México, Siglo XXI, 1984
155 pp.

Gil Villegas, Francisco, Aguilar, Luis F., Et. al.
El Liberalismo Social II
México, Fundación Cambio XXI, 1992
156 pp.

González Casanova, Pablo
La democracia en México
México, Ed. ERA, 1984
15a. edición
333 pp.

González Casanova, Pablo y Aguilar Camín, Héctor (Coords.)
México ante la crisis
Tomo 2
México, Siglo XXI, 1990
4a. edición
425 pp.

González Casanova, Pablo y Florescano, Enrique (Coords.)
México, Hoy
México, Siglo XXI, 1987
11a. edición
419 pp.

Hernández Chavez, Alicia
La mecánica cardenista
Colec. Historia de la Revolución Mexicana
Período 1934-1940
Tomo 16
México, El Colegio de México, 1979
236 pp.

Ianni, Octavio
El Estado capitalista en la época de Cárdenas
Serie Popular ERA
México, Ed. ERA, 1977
146 pp.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)
Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1992
México, INEGI, 1993
610 pp.

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)
Contrato Colectivo de Trabajo, 1991-1993
Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social
Cronológico
México, IMSS, 1991
219 pp.

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)
Cuadernos
Discursos, intervenciones y alcances más importantes en salud y seguridad social
Coordinación General de Comunicación Social
México, IMSS, 1991
enero, 43 pp.
febrero, 89 pp.
mayo, 116 pp.
agosto, 105 pp.
septiembre, 98 pp.
octubre, 84 pp.

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)
Documento "El Seguro Social. Sus características, sus ventajas económicas"
(Incluido en la 1a. edición de la Ley del Seguro Social de 1943)

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)
Documento "Evolución orgánica del IMSS, 1943-1984"
Subdirección General Administrativa, Jefatura de Planeación y Organización de Recursos Humanos
México, IMSS, 1985
129 pp.
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)

**Exposición de Motivos y Ley del Seguro Social
Reglamento y Decreto Presidencial**
México, IMSS, 1943
83 pp.

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)
Memoria Institucional
México, IMSS, años 1979-1983

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)
Memorias Estadísticas
México, IMSS, años 1943-1978

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)
Zertuche Muñoz, Fernando (Coord.)
Benejan, Ma. Antonieta, Brown Villalba, Cecilia, Et. al.
Historia del IMSS
Los primeros años, 1943-1944
México, IMSS, 1980
319 pp.

Jesús Reyes Heróles y la Seguridad Social
Colecc. Cuadernos 2
México, Fondo de Cultura Económica y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1992
52 pp.

Laurell, Asa Cristina, Bellinghausen, Hermann, Et. al.
Condiciones de trabajo
Colec. El Obrero Mexicano
González Casanova, Pablo, León, Samuel y Marván, Ignacio (Coords.)
Tomo 2
México, Siglo XXI, 1986
2a. edición
317 pp.

Ley Federal del Trabajo

Comentarios, Prontuario, Jurisprudencia y Bibliografía

Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge

México, Ed. Porrúa, 1990

62a. edición

915 pp.

Ley del Seguro Social y Disposiciones Complementarias

México, Ed. Porrúa, 1990

47a. edición

1011 pp.

León, Samuel y Marván, Ignacio

En el cardenismo (1934-1940)

Colec. La clase obrera en la Historia de México

Tomo 10

México, Siglo XXI, 1985

313 pp.

León, Samuel y Pérez, Germán

De fuerzas y partidos políticos

Colec. Folios Universitarios

México, Ed. Plaza y Janés, 1988

159 pp.

León, Samuel, Xelhuanzi, María, Et. al.

La política y la cultura

Colec. El obrero mexicano

González Casanova, Pablo, León, Samuel y Marván, Ignacio (Coords).

Tomo 5

México, Siglo XXI, 1985

170 pp.

Medín, Tzvi

El sexenio alemanista

México, Ed. ERA, 1990

207 pp.

Meyer, Lorenzo

La segunda muerte de la Revolución Mexicana

México, Ed. Cal y Arena, 1992

274 pp.

Midgley, James

Social Security, Inequality, and the Third World

Inglaterra, Ed. John Wiley & Son, 1984

225 pp.

Moreno Toscano, Alejandra y León, Samuel (Coords.)

75 años de sindicalismo mexicano

México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1986

717 pp.

Moreno Padilla, Javier

Nueva Ley del Seguro Social

México, Ed. Trillas, 1976

3a. edición

397 pp.

Pérez, Germán y León, Samuel (Coords.)

17 ángulos de un sexenio

México, Plaza y Valdés, 1987

494 pp.

Pichardo Pagaza, Ignacio

Introducción a la Administración Pública de México

I. Bases y Estructura

México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1988

355 pp.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989

143 pp.

Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994
México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1990
76 pp.

Programa Nacional de Salud 1990-1994
Secretaría de Salud
México, Secretaría de Salud, 1990
78 pp.

Reyna, José Luis y Trejo Delarbre, Raúl
De Adolfo Ruíz Cortines a Adolfo López Mateos (1952-1964)
Colec. La clase obrera en la Historia de México
González Casanova, Pablo (Coord.)
Tomo 12
México, Siglo XXI, 1984
2a. edición
188 pp.

Salinas de Gortari, Carlos, Et. al.
El Liberalismo Social I
México, Fundación Cambio XXI, 1992
87 pp.

Sayeg Helú, Jorge
El Constitucionalismo Social Mexicano
La integración constitucional de México (1808-1986)
Tomo II
México, INEHRM, 1987
790 pp.

Serrano Migallón, Fernando (Coord.)
Ensayos sobre la modernidad nacional
Marginalidad urbana y pobreza rural
México, Ed. Diana, 1990
212 pp.

Trejo Delarbre, Raúl
Los mil días de Carlos Salinas
México, El Nacional, 1991
437 pp.

Valadés, Diego y Ruíz Massieu, Mario (Coords.)
La transformación del Estado Mexicano
México, Ed. Diana, 1989
374 pp.

Vernon, Raymond
El dilema del desarrollo económico de México
México, Ed. Diana, 1989
235 pp.

El liberalismo social, nuestro camino

Discurso del Presidente Carlos Salinas de Gortari como motivo del LVIII aniversario del PRI

Dirección General de Comunicación Social
México, Presidencia de la República, 1992
17 pp.

Palabras del Presidente Carlos Salinas de Gortari
**Clausura de la LXVIII Asamblea General Ordinaria del
Instituto Mexicano del Seguro Social**
23 de enero de 1991

Intervención del Lic. Emilio Gamboa Patrón
**LXVIII Asamblea General Ordinaria del
Instituto Mexicano del Seguro Social**
23 de enero de 1991

Intervención del Lic. Emilio Gamboa Patrón
**LXIX Asamblea General del
Instituto Mexicano del Seguro Social**
10 de julio de 1991

Palabras del Presidente Carlos Salinas de Gortari
**Clausura de la LXIX Asamblea General Ordinaria del
Instituto Mexicano del Seguro Social**
10 de julio de 1991

Intervención del Lic. Genaro Borrego Estrada
**LXXIII Asamblea General del
Instituto Mexicano del Seguro Social**
25 de agosto de 1993

México a través de los Informes Presidenciales

"La Seguridad Social"

Tomo 13

Secretaría de la Defensa Nacional, IMSS, ISSSTE, Secretaría de la Presidencia

México, Secretaría de la Presidencia, 1976

215 pp.

Primer Informe de Gobierno

Carlos Salinas de Gortari

México, Presidencia de la República, 1989

Segundo Informe de Gobierno

Carlos Salinas de Gortari

México, Presidencia de la República, 1990

48 pp.

Tercer Informe de Gobierno

Carlos Salinas de Gortari

México, Presidencia de la República, 1991

63 pp.

Cuarto Informe de Gobierno

Carlos Salinas de Gortari

México, Presidencia de la República, 1992

53 pp.

HEMOROGRAFIA

Francisco Hernández, Juárez
"El nuevo sindicalismo"
Nexos 161
mayo-junio, 1991, pp. 43-49.

Gordillo, Elba Esther
"La capacidad de propuesta de los sindicatos es expresión de su representatividad"
Encuentro Internacional "Sindicalismo y Democracia"
Perfil de la Jornada
3 de septiembre, 1991

León González, Samuel
"La nueva estrategia de desarrollo económico y el sindicalismo durante la administración de Miguel de la Madrid Hurtado"
México, auge, crisis y ajuste
Fondo de Cultura Económica, 1991

Revista Estudios Políticos
Centro de Estudios Políticos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
"Instituciones y actores sociales en México (1920-1940)"
México, UNAM, 1987
Nueva Epoca, Vol. 6, enero-junio de 1987
Número 1, 112 pp.
Número 2, 128 pp.

ANÁLISIS DE CONTENIDO DE PRENSA ESCRITA

De los meses de junio a septiembre de 1993

DIARIOS

La Jornada
Unomásuno
El Nacional
Heraldo de México
Excélsior
Ovaciones
El Economista
El Financiero
El Diario de México
Tribuna
Últimas Noticias de Excélsior
Novedades
Esto
Cine Mundial

REVISTAS

Epoca
Siempre!
Este país
Proceso