

100
Wj



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA**

**LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL Y
SU IMPACTO SOCIOECONOMICO EN
MEXICO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

HECTOR MANUEL CAVAZOS POMPA



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGÍA
GENERAL Y JURÍDICA

No. L\45\96

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E .

El pasante de la Licenciatura de Derecho CAVAZOS POMPA HECTOR
MANUEL, solicita inscripción en este H. Seminario de Sociología y
registro el tema intitulado:

" LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL Y SU IMPACTO SOCIOECONOMICO EN
MEXICO ", designándose como asesor de la tesis al suscrito.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, despues de revisarlo
considero que reúne los requisitos que establece el Reglamento de
Exámenes Profesionales; por lo que, en mi carácter de Director
del Seminario, tengo a bien autorizar su IMPRESION, para ser
presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional
se designe por esta Facultad de Derecho.

Reciba usted un respetuoso saludo y las seguridades de mi más
alta consideración.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F. 23 de septiembre de 1996.


LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO

merg'

U.N.A.M.

A DIOS

A MI ESPOSA: MARCELA YSLAS FRANGOS.

**COMPAÑERA POR TODA MI VIDA,
MI AGRADECIMIENTO Y MI AMOR
POR SIEMPRE.**

A MIS HIJOS:

**MARCE Y HÉCTOR MI GRAN ORGULLO
CON TODO MI AMOR Y MI CARÍO.**

A LA MEMORIA DE MI PADRE:

**GRACIAS, PORQUE CON TU EJEMPLO Y
FORTALEZA ME ENSEÑASTE A ENFRENTAR LOS
RETOS Y ALCANZAR MIS IDEALES.**

A MIS HERMANOS:

**RAMÓN Y EDUARDO
POR CREER EN MÍ.**

**A MIS SUEGROS ROBERTO Y MADELEINE CON
ESPECIAL GRATITUD.**

**A SUS HIJOS: MADE Y XAVIER, PITAS,
ALEXANDRA Y ROBERTO, KATYNA Y MARIO,
ROBERTO Y SUSY.**

A MIS SOBRINOS:

**RAMÓN, ALE, LORE, MADE, XAVI,
MARIO, MARIANO Y BETO.**

**A MIS MAESTROS Y COMPAÑEROS TODOS
DE LA FACULTAD DE DERECHO.**

**A MI DIRECTOR DE TESIS
LIC. ROBERTO ALMAZAN ALANIZ
MI RECONOCIMIENTO Y GRATITUD.**

A MIS AMIGOS:

**JOSÉ NAPOLEÓN FILLAT MARTÍNEZ
HÉCTOR MIGUEL GOMEZ FLORES
FERNANDO ORANTES BAZÁN
MACEDONIO REYES ALVAREZ
LUIS MARTÍN HERRERA BAZÁN**

ÍNDICE

DEDICATORIA

INTRODUCCION	3
1. CONCEPTOS GENERALES	8
1.1 Seguridad Social	9
1.2 Previsión Social	14
1.3 Derecho Social	16
1.4 Instituciones que prestan Seguridad Social	22
2. PROCESO EVOLUTIVO DE INSTITUCIONES EQUIVALENTES AL IMSS	24
2.1 Seguridad Social en Alemania, Argentina Chile y Colombia	29
2.1.1 Alemania	29
2.1.1 Argentina	30
2.1.2 Chile	31
2.1.3 Colombia	40
2.2 Antecedentes en México a la creación del IMSS	41
2.2.1 Época Azteca	41
2.2.2 La Colonia	43
2.2.3 México Independiente	45
2.2.4 México Moderno	47
3. LEGISLACION DEL IMSS	51
3.1 Disposiciones Constitucionales	52
3.1.1 Artículo 4º Constitucional	52
3.1.2 Artículo 123, Apartado A fracción XXIX	53
3.1.3 Artículo 5º Constitucional	53
3.1.4 Artículo 73, fracción XVI	57
3.2 Ley del Seguro Social	59

4. EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	64
4.1 Diagnóstico del Instituto Mexicano del Seguro Social	67
4.2 Entorno Internacional	67
4.3 Transición Demográfica	68
4.4 Población Cubierta	70
4.5 Financiamiento	71
4.6 Ramos de Aseguramiento	72
4.6.1 Seguro de Enfermedades y Maternidad	72
4.6.2 Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte	81
4.6.3 Sistema de Ahorro para el Retiro	92
4.6.4 Seguro de Riesgo de Trabajo	96
4.6.5 Seguro de Guarderías	101
4.6.6 Esquemas de Aseguramiento	103
4.7 Impacto Socioeconómico de la nueva Ley del Seguro Social	105
CONCLUSIONES	112
BIBLIOGRAFIA	118

INTRODUCCION

El Instituto Mexicano del Seguro Social, uno de los antiguos pilares de la infraestructura nacional del bienestar (fundado en 1942), se enfrentó al dilema de una reforma que garantizara una viabilidad económica como empresa tripartita -gobierno-empresa-trabajadores- y como medio indiscutible de resolver su solvencia financiera en el corto plazo única salida para resolver sus graves problemas internos que podían haber conducido a una quiebra inevitable.

Dos son los rubros que sobresalen de la reforma : Transformar el sistema financiero y el sistema actual de atención médica. Aunque son tres los casos específicos de la Ley que causaron mayor controversia: 1) La reconversión de cuotas, 2) La actualización de las pensiones y 3) la creación de las administradoras de fondo para el retiro.

La reversibilidad de las cuotas, como reclamo reiterado del sector empresarial, se encamina a que las empresas opten por prestar el servicio médico y para que se traspasen recursos que sean controlados en instituciones financieras. La individualización de cuentas promueve su transparencia, ya que cada trabajador conocerá cual es el monto de su inversión.

La reforma que entrará en vigor hasta 1997, terminará con el sistema de reparto inequitativo en la asignación de las pensiones, es decir, que cada vez menos trabajadores activos soportarán un mayor número de pensionados, al aumentar la esperanza de vida, situación que ha sido causa de quiebra de innumerables instituciones de seguridad social.

La inequidad en las pensiones consiste en que un trabajador que cotiza por 40 años, recibe la misma pensión que quien ha pagado sus cuotas por sólo 10 años.

El sistema de pensiones del IMSS está conformado en base a los compromisos intergeneracionales, es decir, que las nuevas generaciones de trabajadores han pagado con sus aportaciones, el retiro de los ancianos. Ello no ha significado acumulación del ahorro real, puesto que no se adecuaron las cuotas al nivel de deterioro del salario, habiendo aumentado la esperanza de vida y contraído la natalidad. El sistema en sí, se encuentra exhausto, por lo requería de un cambio urgente que induzca a una mejor administración de los recursos y que propicie un ahorro más productivo.

Mediante la reforma, la individualización de las cuentas permite que el ahorro personal sea el determinante del nivel mensual de la pensión. Así también, que los trabajadores aporten cotizaciones por mayores periodos, obtengan mayores pensiones sin considerar los rendimientos de su inversión en el mercado de dinero.

La individualización de las pensiones -experiencia chilena- mantiene dos ángulos: la equidad, para construir y proteger la reserva de pensiones contra una mala administración; y de crecimiento económico, porque la experiencia internacional ha demostrado que un ahorro interno sólo puede acumularse a través de un sistema adecuado de pensiones.

Las reformas al Instituto Mexicano del Seguro Social representa la creación de una plataforma de ahorro interno para romper con la dependencia de los recursos del exterior

Las reformas significan también un mejoramiento en la calidad de los servicios que presta esta institución, integrándola a una sana competencia que sitúe a México a tono con el contexto mundial en la materia.

Se estima para 1997, un ahorro de 4.5 millones de dólares, que depositados a largo plazo, brindaría estabilidad al sistema financiero y generarían proyectos nuevos, alentando así la producción y el empleo.

La reforma a la seguridad social bien administrada, nos puede conducir, en un mediano plazo, a mejores servicios en el sistema de salud y de pensiones para una cobertura de casi 40 millones de derechohabientes, impulsando el aparato productivo y la estabilidad financiera y fundamentalmente, niveles de mayor equidad y posibilidades de prosperidad para toda la población.

La nueva Ley de Instituto Mexicano del Seguro Social mantiene gran trascendencia y representa para el país un gran avance, generación de empleos con alta productividad y competitividad y en general, un sistema de seguridad social más eficiente y con bases financieras más sólidas.

La reforma significa un mayor compromiso del estado con la seguridad social aportando mayores recursos públicos, se estima que en el corto plazo, la aportación del gobierno federal a la seguridad social se incrementará de un 2% a un 8% del PIB.

La función redistributiva de esta actividad mejorará porque la propuesta involucra una disminución en la aportación obrero-patronal del 33% así como la incorporación voluntaria para los que laboran por cuenta propia y la cancelación de cuotas para los trabajadores de menos de tres salarios mínimos, accediendo a la misma calidad de servicios.

Por otro lado, la reforma integra mayores economías en las actividades del sector privado. El sector empresarial prevé reducir sus costos netos, en promedio en un 25% mediante los convenios de reversión de cuotas y el impulso de nuevos servicios externos.

Ante las tendencias mundiales de seguridad social y los actuales desafíos en nuestro país, los antiguos mitos de una deliberada tesis burocrática en materia de seguridad social, deben superarse si se tiende al mejoramiento sustancial en la calidad de los servicios de salud y la protección del bienestar presente y futuro de la población económicamente activa de nuestro país.

Los cambios que requiere el IMSS de cara al siglo XXI, deben hacerse a la par con los nuevos perfiles y reclamos sociales, sin llegar a que la reestructuración de su funcionamiento se politice por presiones de ciertos grupos o sectores, que pudieran contribuir a un colapso social.

Ante la actual crisis económica, la sobrevivencia y operatividad funcional de la institución como única palanca social en la materia, es de una importancia insoslayable. Coadyuvar a su eficiencia y transformación operativa es obligación de todos los grupos representativos de nuestra sociedad. La reforma no sólo era necesaria, sino justa en el devenir de México.

CONCEPTOS GENERALES

1.1. CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL

El deseo por elevar el nivel de vida de la clase trabajadora o sea el incremento de la medida en que este pueda proporcionarse a sí mismo y a su familia los recursos necesarios para sustentarse y disfrutar de la existencia ha sido siempre el móvil de la acción humana en todas las épocas. Con la evolución de los pueblos, siempre se ha tenido un gran interés por establecer mecanismos que nos proporcionen seguridad, tanto para el presente como para el futuro y que, garanticen el bienestar de la humanidad y se reivindiquen los anhelos de justicia.

De esta manera, se llega a la creación de los primeros seguros sociales, cuya atención se concentra específicamente en las necesidades de resolver todos los problemas existentes de la inseguridad de clase trabajadora, la cual se encuentra expuesta a sufrir las consecuencias del desarrollo industrial, así como la presencia de enfermedades, accidentes de trabajo, invalidez y desempleo.

Por su parte, el estado en un acto de política social, da respuesta a todos los requerimientos sociales, expidiendo leyes tendientes a proteger a la clase trabajadora con objeto de evitar una inestabilidad sociopolítica para así mantener el control de una sana convivencia de la sociedad.¹

La Seguridad Social surge a mediados de éste siglo, a raíz de las acciones de Benjamin Franklin Delano Roosevelt Presidente de los Estados Unidos de América y de Winstón Churchill, Primer Ministro de Gran Bretaña, quienes firmaron en 1941 lo que se conoce como La Carta del Atlántico; así como de un ensayo del economista inglés William Beveridge, sin embargo algunos tratadistas coinciden en que éste concepto es atribuible a Simón Bolívar, quien en uno de sus múltiples discursos pronunciados en Angostadura en 1819 señaló: "*La mejor forma*

¹ GARCÍA CRUZ, Manuel. La Seguridad Social, 2a. ed., Edit. Botas, México, 1962, p.77

de gobierno es la que puede dar al pueblo el máximo de seguridad política, seguridad económica y seguridad social".²

Así mismo encontramos que en la declaración de Santiago de Chile de 1942, se proclamó que *"la seguridad social debe promover las medidas destinadas a aumentar la posibilidad de empleo o mantenerlo a un alto nivel, a incrementar la producción, las rentas nacionales y distribuir las equitativamente a mejorar la salud, la alimentación, el vestido, la vivienda y la educación general y profesional de los trabajadores y de sus familias".*

En México aunque de manera resumida encontramos el mismo fin en nuestra Constitución Política, específicamente en el artículo cuarto, párrafos cuarto y quinto que señalan:

"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud, la Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de ésta Constitución.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo".³

El Derecho Mexicano de la Seguridad Social, encuentra sus bases en nuestra Constitución Federal en el artículo 123, por tanto, es conveniente referirnos a los antecedentes históricos de éste precepto antes de entrar al estudio de los apartados que conforman el presente tema.

² GONZÁLEZ Y RUEDA, Porfirio Teodoro. Previsión y Seguridad en el trabajo, Edit. Limusa, México, 1989, p.50

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, décimo primera ed., Edit. Trillas, México, 1995, p.4

El General Francisco Múgica, José Natividad Macías, Heriberto Jara, Héctor Victoria, y Pastos Rouaix, todos ellos revolucionarios de profundas convicciones, tuvieron una destacada participación en la elaboración del proyecto y dictamen de los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917, rompiendo con los moldes preestablecidos y creando un estatuto protector y reivindicador de los derechos de clase trabajadora y del proletariado.

El 23 de Enero de 1917, fue discutido y aprobado por la Asamblea Legislativa de Querétaro el texto del artículo 123 como parte integrante de nuestra Constitución bajo el rubro *Del Trabajo y de la Previsión Social*, originando el *Estado de Derecho Social, con garantías sociales* para los trabajadores y que junto con los capítulos de las garantías individuales y la organización de los poderes (*Ejecutivo, Legislativo y Judicial*), integran hoy nuestro moderno estado político.

Los preceptos del artículo 123 Constitucional dan forma al *Estado de Derecho Social*, y por consiguiente forman el *Derecho del Trabajo y de la Previsión Social*, que al igual que el Derecho Agrario y el Derecho Económico regulan la actividad del estado burgués en favor de los débiles, considerando desde luego las correspondientes disciplinas procesales. Así pues el multicitado artículo es considerado superior en contenido y fines a otras legislaciones, siendo la conciencia de la clase obrera.

Hablar del término de seguridad social es tocar un tema demasiado amplio, el cual se ve afectado por todo quehacer de grupos humanos e individuos en particular, por ello cada autor deja asentado su concepto como si fuera el único y verdadero, por lo que considero de importancia conocer algunas de las diversas opiniones que de la seguridad social se expresan.

El maestro Gustavo Arce Cano señala que la "Seguridad Social es el instrumento jurídico y económico que establece el estado para suprimir la necesidad y garantizar a cada uno de los ciudadanos el ingreso para vivir, así como el derecho a la salud a través de un reparto mas equitativo de la renta nacional y por medio de las prestaciones del Seguro Social.

Para lograr lo anterior, contribuyen al Seguro Social los patrones, los trabajadores y el estado o alguno de ellos como subsidios, pensiones y atención facultativa y de servicios sociales que otorgan de los impuestos de las dependencias de aquel para quedar amparados de la falta o insuficiencia de ganancias para el sostenimiento del trabajador y de su familia".⁴

El artículo 2º de la Ley del Seguro Social, nos dice cual es realmente la finalidad de dicha materia, y es la de garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

Por su parte La Organización Mundial del Trabajo considera a la Seguridad Social como el conjunto que forman el Seguro y la asistencia Social reconociendole como fin la garantía de una existencia económica a las personas que hayan perdido su capacidad total o parcial para trabajar.⁵

El maestro Carlos García Oviedo nos dice que: "La Seguridad Social crea, defiende y fomenta. Es fundamental un régimen de plena garantía contra la indigencia, azote de la humanidad".⁶

⁴ ARCE CANO, Gustavo. De los Seguros Sociales a la Seguridad Social, 2a. ed., Edit. Porrúa, México, 1972, p.46

⁵ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo T.1, 13a. ed., Edit. Porrúa, México, 1968, p.28

⁶ GARCÍA OVIEDO, Carlos. Tratado Elemental de Derecho Social, 6a. ed., Edit. Elisa, Madrid, 1954, p.47

Las personas trabajan para adquirir satisfactores o servicios que incrementen la seguridad, el ser humano debe estar seguro no tan sólo frente a la adversidad, sino en todos sus actos. En cada esfuerzo buscamos estabilidad, posibilidad de trabajo, aumento en las percepciones así como el descanso y esparcimiento para la familia.

Los hombres partimos a la conquista de una seguridad proveniente de la adversidad y las contingencias a que estamos expuestos. Por otra parte, proporciona al ser humano los elementos necesarios para la subsistencia conforme a sus fuerzas y aptitudes, sin más limitaciones que el respeto a los derechos de los demás.

La inseguridad en que el hombre se halla inmerso no comprende sólo un determinado sector o área de la vida humana, sino que ocupa la totalidad de la propia existencia del hombre; la inseguridad que, siendo total, impulsa la actividad humana en orden de ponerle fin, por lo que el hombre combate a la inseguridad, o cuando menos así lo pretende, en tantas direcciones como actividades existen en su vida.

La Seguridad Social tiende a proteger a todos los individuos, brindándoles auxilio frente a contingencias, así como medios para lograr mantener y superar sus logros. La Seguridad Social está vinculada con la satisfacción de necesidades permanentes, refiriéndose a todos los seres humanos, en beneficio de toda la humanidad y a todas las sociedades, cualesquiera que sea el lugar y el tiempo de su existencia.

La declaración de los Derechos del Hombre, proclamada en la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de Diciembre de 1948, estableció que toda persona como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a la organización así como a derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y libre desarrollo de su bienestar económico, así como de su personalidad.

El jurista Alberto Briseño Ruiz define a la seguridad social como el conjunto de instituciones, principios, normas y disposiciones que protege a todos los elementos de la sociedad contra cualquier contingencia que pudieran sufrir y permite la elevación humana en los aspectos psicofísico, moral, económico, social y cultural.⁷

Finalmente como se pudo observar, la seguridad social se conceptualiza en un sin fin de definiciones; en mi opinión la más completa es la que acabamos de señalar, debido a que contempla a las instituciones que protegen al individuo como miembro de la sociedad.

1.2 CONCEPTO DE PREVISIÓN SOCIAL

La previsión social tuvo su origen en las llamadas sociedades de socorro o mutualidades, en las que los obreros de la época con una visión amplia hacían aportaciones a un fondo común que se utilizaba para otorgar ayudas económicas temporales a aquellos trabajadores que sufrían algún accidente que les impedía llevar a cabo sus actividades cotidianas.

Con el tiempo al aumentar las cotizaciones convenidas, los servicios se extendieron al grado de proporcionar a los familiares de los cotizantes un modesto seguro de vida para el caso de fallecimiento de alguno de sus socios, mas tarde y ante el elevado costo de la vida, el número de aportantes disminuyo, lo que motivo que dichas sociedades siguieran cumpliendo con tan nobles propósitos y acabaron por disolverse.

Gramaticalmente previsión quiere decir prever, ver con anticipación, concretamente equivale a la acción de disponer lo conveniente para

⁷ BRISEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. 2a. ed., Edit. Harla, México, 1967, p.15

atender contingencias o necesidades. La Real Academia de la Lengua Española; define el término como preparar, aparejar y disponer con anticipación las cosas necesarias para un fin; precaver, evitar, impedir una cosa, advertir, informar o avisar a alguien de una cosa con base. Es posible aceptar que la previsión social nació para advertir a patrones y estado que si no hay un trato respetuoso para los trabajadores, el futuro será de dolor y miseria.⁸

La previsión social, aunque no existe en nuestra legislación ninguna disposicion que la defina, podría ser conceptuada como el conjunto de principios, normas, instrumentos e instituciones que el estado impone unilateral y obligatoriamente para preservar la salud, ingreso y medios de subsistencia de los miembros de la comunidad.⁹

González y Rueda la define como el conjunto de normas impuestas por el estado que tienen por objeto asegurar a los trabajadores una vida futura en las condiciones semejantes a las que tenía en los años de trabajo.¹⁰

En la previsión social se contemplan los antecedentes más próximos de la seguridad social. Ambas tienden a garantizar a los hombres sus bienes más preciados como lo son la vida, la salud y la economía.

Podemos decir que la previsión es una etapa de transición para llegar a la auténtica seguridad social, en nuestro país no obstante los factores negativos que en ocasiones se presentaron para dificultar su implantación, ha alcanzado un notable desarrollo, y es en el texto del artículo 123 de nuestra Constitución Política donde está la base de la previsión social.

⁸ Diccionario de la Lengua Española, 21 ed., Edit. Espasa Calpe, España, 1992, p.1188

⁹ ARCE CANO, Gustavo. De los Seguros Sociales a la Seguridad Social, 2a. ed., Edit. Porrúa, México, 1972, p.52-53

¹⁰ GONZÁLEZ Y RUEDA, Porfirio Teodoro. Previsión y Seguridad en el Trabajo, Edit. Limusa, México, 1989, p.15

La previsión social se orienta hacia objetivos diversos con la búsqueda de un ingreso decoroso que permita al trabajador un nivel aceptable de vida; garantizar una vejez digna y económicamente independiente en la que no se carezca de lo indispensable. El maestro Mario de la Cueva nos da un ejemplo claro al decir que la limitación de la jornada de trabajo se propone dos finalidades: Proporcionar al trabajador la oportunidad para convivir con su familia, y asomarse al mundo de los deportes, la cultura, la capacitación preservando la energía física para que pueda seguir produciendo.¹¹

1.3 CONCEPTO DE DERECHO SOCIAL

El derecho social ha prevalecido en el ambiente socioeconómico desde hace muchos años, su enunciación se debe al emérito profesor de la Universidad de Heidelberg Gustav Radbruch, quien desde 1929 publicó el libro "Introducción a la Ciencia del Derecho" hablando principalmente del Derecho Público y Privado.

Gustav Radbruch a través de su obra, marco la pauta para la discusión jurídica sobre la idea del Derecho Social, idea que ya no es para el futuro sino que se encuentra latente y con vida propia hasta nuestros días.

A pesar de su pensamiento, observamos que éste no consideró que para el fortalecimiento del Derecho Social hacía falta dos derechos; el Derecho de la Seguridad Social y el Derecho Agrario, así mismo no advirtió que el Derecho Social es ante todo el derecho reivindicador de la clase proletaria en general.

¹¹ Ibidem, p. 48-49

El Derecho Social surge desde el momento mismo en que aparecieron los primeros grupos sociales, por lo que se desprende que éste derecho estudia los problemas científicamente, como en su momento lo hiciera Carlos Marx a través de su obra *El Materialismo Histórico*.

Especialistas de la materia como los maestros Alberto Trueba Urbina y Mario de la Cueva coinciden en que el Derecho Social procede de la declaración de los derechos sociales contenidos en los artículos 27 y 123 de nuestra Constitución Política, y en otros casos de las doctrinas y teorías de tratadistas como las de George Gurvith, Otto Von Gierke, León Duguit, George Ripert y Gustav Radbruch.

El Derecho Social en México se originó con la Constitución Mexicana de 1917 de donde se puede observar con claridad que en los artículos 27 y 123 se contienen normas protectoras y reivindicadoras en favor de la clase trabajadora y proletaria, específicamente en cuanto al tema de análisis; el artículo 123 acepta que el origen de éste derecho pudo haber sido en las leyes de Indias, en las proclamas de Miguel Hidalgo y Costilla y José María Morelos y Pavón o en la exposición que hiciera Ignacio Ramírez en el Congreso Constituyente en 1856-1857 al enunciar que:

"El jornalero es un hombre a fuerza de penosos y continuos trabajos, arranca de la tierra la espiga que alimenta, y a la seda y al oro que engalana a los pueblos. En su mano creadora el rudo instrumento se convierte en maquina y la informe piedra en magníficos palacios. Las invenciones prodigiosas de la industria se deben a un reducido número de sabios y a millones de jornaleros; donde quiera que exista un valor, ahí se encuentra la esfinge del trabajo".¹²

¹² DELGADO MOYA, Rubén. El Derecho Social del Presente, Edit. Porrúa, México, 1977, p.50

El maestro Trueba Urbina define al Derecho Social como el conjunto de principios, instituciones y normas que en función de integración tutelan y reivindican a los que viven de su trabajo y a los débiles.¹³

Mario de la Cueva ubica al Derecho Social, siguiendo el pensamiento de Otto Von Gierke, en el régimen de las corporaciones para concluir en el sentido de que la idea del Derecho Social fue esculpida por varios autores extranjeros, siendo el más destacado Gustav Radbruch.

Así mismo el maestro Rubén Delgado Moya nos señala que el Derecho Social es el conjunto de principios inalienables, imprescriptibles e irrenunciables al hombre, que surgió desde que este se reunió en grupo, siendo combatido primero por el Derecho Privado que creó la clase explotadora y después por el Derecho Público que estatuyó el Estado como el fin de garantizar mejor la defensa de sus intereses en perjuicio del hombre, que es el único ser trabajador que existe en la corteza terrestre a virtud del hábito congénito que lo ha hecho vivir de muchas de las demás especies.¹⁴

Durante la conquista, los aztecas se organizaron bajo el sistema de la división de clases, lo que trajo consigo que no sólo se propiciara el sistema de esclavitud, sino también la imposibilidad de que el Derecho Social pudiera ser conocido, de lo anterior, Rubén Delgado Moya dice; El Derecho Social es la manifestación garante o garantizadora del mínimo de beneficios a que tiene derecho u opción todo ser humano que ejecuta alguna actividad en beneficio de la colectividad a la que pertenece.¹⁵

Durante la época de la colonia, algunos autores coinciden en que la situación que predominó fue aquella en la que el encomendero liberaba su esclavo para después convertirlo en su vasallo, circunstancia que se

¹³ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo, Edit. Pomía, México, 1972, p.175

¹⁴ DELGADO MOYA, Op. Cit. p.76

¹⁵ Ibidem, p.81

dio durante la vigencia de las Leyes de Indias, pero a su vez este ordenamiento impuso prohibiciones, y prueba de ello fue la Real Cédula del 16 de Junio de 1523, en la que Carlos V ordenó a Hernán Cortés que no hiciera repartimientos ni los consintiera, así como tampoco permitiera depósitos de Indios, sino que éstos deberían vivir libremente como vasallos en nuestros reinos de Castilla.

En México Independiente encontramos una expresión más del Derecho Social en el párrafo 12 de los Sentimientos de la Nación, documento que dió a conocer José María Morelos y Pavón el 14 de Septiembre de 1813 en Chilpancingo, Guerrero en el que se enunciaba que:

"Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicten nuestro congreso deben ser tales que obliguen a constancias y patriotismos, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte que aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto".

En el Congreso de 1856 y 1857 brotaron los primeros precursores del Derecho Social, tales como Ponciano Arriaga, Isidro Olvera, Melchor Ocampo, José María Castillo Velasco e Ignacio Ramírez.

El primero de ellos fue conocido como el agrarista del congreso, Isidro Olvera presentó un voto particular relativo a la propiedad lo que encierra un pensamiento bastante avanzado para la época, José María Castillo Velasco propuso una reforma en la propiedad rural, colocándolo como el primer socializador de la tierra; Ponciano Arriaga planteó el problema de lo que deben ser las Constituciones, señalando la urgencia de ir al fundamento mismo de las estructuras sociales; Ignacio Ramírez "El Nigromante" fue uno de los hombres mejor informados en materia social proponiendo los mas atrevidos avances de la época.

Desafortunadamente en la sesión del 8 de Agosto de 1856 en la que no sólo intervino Ignacio Vallarta, sino que acogió el pensamiento individualista y liberal que reinaba en esa época, sostuvo en el citado congreso que las libertades de trabajo e industria no permitían la intervención de la ley, esto propició que se desmoronaran los aspectos progresistas de Ignacio Ramírez y por ende el retraso de la aparición del derecho social en México.

En Agosto de 1900 en la ciudad de San Luis Potosí, Camilo Arriaga inició la batalla en favor de las clases económicamente débiles del país, le siguieron los hermanos Flores Magón quienes había sufrido persecución por causa de sus ideas emancipadoras los hermanos Sarabia y otros precursores de la Revolución de 1910-1917, y del Derecho Social Mexicano, que iniciaron la reivindicación proletaria del país.

Por lo que hace a la doctrina extranjera ésta representa aspectos interesantes en relación al Derecho Social; son múltiples los autores que tratan en forma apasionada el concepto en estudio, como es el caso de Karl Marx, Federico Engels, George Ripert y Otto Gierke entre otros, el referirnos a cada uno de ellos sería demasiado extenso e interminable, razón por la cual únicamente los mencionamos.

En resumen consideramos importante resaltar las características e instituciones que integran al Derecho Social.

- 1.- Se refieren a integrantes de grupos sociales definidos
- 2.- Tiene carácter protector hacia los sectores económicamente débiles y desprotegidos
- 3.- Son disposiciones de índole económico
- 4.- Procuran establecer un sistema de instituciones y controles para

transformar la contradicción de intereses de las clases sociales en una colaboración pacífica y en una convivencia justa.

Por lo que toca a las instituciones que integran el Derecho Social habremos de referirnos en forma breve a cada una de ellas.

El Derecho de la Seguridad Social procura alejar de la miseria a todo ser humano, así como a quienes sólo cuentan con su trabajo como única fuente de ingreso que los protege en la enfermedad, la vejez y la invalidez, entre otros.

El Derecho Económico como lo refiere el maestro Lucio Mendieta y Nuñez, tiende a garantizar un equilibrio, en un momento y en una sociedad determinada, entre los intereses particulares de los agentes económicos, públicos y privados así como el interés económico general, y posee una finalidad puramente social, poner al alcance de las masas elementos de trabajo y de vida.¹⁶

Por su parte el Derecho Agrario es el encargado de regular en forma equitativa la distribución de la tierra y su explotación en beneficio del mayor número de campesinos.

El Derecho Procesal es quien tutela los intereses de las personas protegidas en abstracto por el Derecho Material.

Finalmente y una vez analizados los aspectos del Derecho Social, considero que el concepto más adecuado es el que tiene por objeto la protección jurídica de los hombres económicamente débiles para lograr el equilibrio de la desigualdad con el fin de alcanzar su plena realización logrando el bien común.

¹⁶ MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. El Derecho Social, 3a. ed., Edit. Pomúa, México, 1980, p.75

1.4 INSTITUCIONES QUE PRESTAN LA SEGURIDAD SOCIAL

Consideramos de vital importancia dar una definición de las instituciones de seguridad social, por lo que al respecto hemos estimado pertinente seleccionar la siguiente: "Son organismos que conforman parte del sistema encaminado a la protección de la clase trabajadora, de sus familias y de la comunidad misma, contra los riesgos derivados del trabajo y de la existencia en general".¹⁷

Si bien es cierto, dentro de las instituciones nacionales que destacan por el volumen de renglones que atiende, así como por el número de asegurados y beneficiarios, podemos encuadrar al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el cual tiene composición tripartita y otorga prestaciones de seguridad social en el campo de las actividades productivas en general, es decir a los trabajadores y causahabientes.

Así como el Instituto Mexicano del Seguro Social se encarga de garantizar seguridad social a un determinado grupo de la población, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), se ocupa específicamente de las prestaciones que materia de seguridad social deben de ser proporcionadas a los trabajadores, pensionistas y familiares derechohabientes del Servicio Civil de la Federación, los del Departamento del Distrito Federal y todos aquellos que dependan de organismos públicos incorporados por decreto o por convenio a su régimen.

Dentro del rubro que apuntamos, existen diversas instituciones cuyas funciones se pueden caracterizar válidamente dentro del ámbito de seguridad social en razón de que fortalecen al salario, brindan cultura, recreación y esparcimiento, por lo que podemos citar a las siguientes:

¹⁷ Diccionario Jurídico Mexicano, 1a. ed., Tomo V, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1984, p.143

- Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM)
- Fondo de la Vivienda Militar (FOVIMI)
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores (INFONAVIT).
- Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE).
- Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT).
- Dirección Integral de la Familia (DIF).
- Consejo Nacional para la Cultura y Recreación de los Trabajadores (CONACURT).

**PROCESO EVOLUTIVO
DE INSTITUCIONES
EQUIVALENTES AL IMSS**

2. PROCESO EVOLUTIVO DE INSTITUCIONES EQUIVALENTES AL MSS

Desde que el hombre apareció en la tierra, se ha visto en la imperiosa necesidad de buscar por encima de todo a la seguridad social. Acabar con la inseguridad en todos sus ámbitos es la prueba más fehaciente de la evolución del individuo, pues sin duda tanto las demandas y medidas de seguridad son cada vez mayores, así como la presión y los efectos de todos los movimientos sociales que se han suscitado en el campo del derecho.

Sabemos que el anhelo fundamental de los trabajadores no sólo es asegurar el sustento y la comida del día siguiente, sino también, la búsqueda de una estabilidad económica que garantice el resto de sus días para el momento en que debido a la edad avanzada, accidente u otras circunstancias naturales, se encuentre imposibilitado para trabajar.

Por tanto, la seguridad social tiene por objeto contrarrestar la injusticia tanto de la naturaleza como de las actividades económicas, a través de sistemas estructurados de bienestar colectivo, basándose en la justicia social que viene a ser niveladora de las desigualdades, y que persigue remediar los grandes males y diferencias económicas débiles.

La referencia más antigua que se conoce al respecto se vincula con el político francés Robespierre, quien en el año de 1793, solicitó que en "la declaración de los derechos de la Constitución de ese mismo año, se estableciera que el auxilio necesario a la indigencia fuera considerado como una deuda de los ricos hacia los pobres, y que se especificara dentro de la ley la forma en que debería dar cumplimiento a esa obligación",¹⁸ proposición que no fue incorporada dentro de la

¹⁸ DE FERRARI, Francisco. Los Principios de la Seguridad Social, 2a. ed., Edit. Italia, Argentina, 1974, p.81

Constitución, pero que sin embargo desde los orígenes del liberalismo político se tuvo la firme idea de que la sociedad tenía un deber que cumplir con todos los individuos lesionados por la adversidad.

En la época moderna la clase trabajadora no tenía la protección social necesaria y la revolución industrial tuvo la urgente necesidad de ocuparse con fines profesionales para obtener una mayor seguridad industrial y social integral, sentó los precedentes y abonó el campo para que en Alemania, el canciller de hierro Otto Von Bismarck pudiera elaborar por primera vez un sistema de seguros sociales, los cuales en su primera etapa serían de carácter voluntario.

Cuando el canciller de hierro presentó su idea de los seguros sociales afirmó "aunque se precisase mucho dinero para conseguir el contenido de los desheredados no será nunca demasiado caro, sería por el contrario; una buena colocación del dinero, pues con ello evitaríamos una revolución que consumiría cantidades superiores".¹⁹ Estas palabras fundamentaban la creación de los seguros sociales en 1881 en Alemania y en todo el mundo. Además de que son parte de la justificación de la creación de cualquier sistema de seguro social.

A partir de 1883 se crea en Alemania el seguro obligatorio para todos los trabajadores amparados por el estado, mediante medidas de previsión en beneficio de la colectividad, y en el año de 1889 instituye Bismarck el seguro para riesgos de enfermedades y el seguro contra accidentes de trabajo que fue empleado para la vejez e invalidez.

De lo anterior se desprende que el seguro social debe de procurar mediante otorgamiento de prestaciones adecuadas de elevada cantidad y calidad, dar tranquilidad a los trabajadores no como si ésta fuere una

¹⁹ BRISEÑO RUIZ, Alberto. Reformas al Seguro Social, Edil. Trillas, México, 1974, p.11

limosna, sino como un derecho a recibir ayuda cuando las fuerzas se agotan y a pesar de su empeño no pueda trabajar más.

Por su parte Inglaterra la influencia de Fabián Society y la de Beatrice Webb se encaminó en el mismo sentido. En Francia el solidarismo de León Bourgeois advirtió la idea del cuasi contrato y apunto: "que era obligación de todos los que se habían beneficiado por medio de la solidaridad natural, el venir en ayuda de los desheredados".²⁰ Lo que significa que sólo se busca hacer valer la dignidad y recocer los derechos mínimos de los trabajadores.

En el año de 1914 en Inglaterra a través de la Cámara de los comunes, se revisaron los sistemas existentes del seguro social y sus servicios conexos, y hasta el año de 1941 se nombró una comisión interministerial bajo la presidencia de un universitario experto en la practica de los Seguros Sociales, William Beveridge a fin de reformar y planificar los dispersos regimenes asegurativos. Después de un año de intensa labor, su trabajo fue publicado bajo el titulo de Social Insurance and Allied Services, informe que sólo tenía una incipiente parcela de la seguridad social en la concepción de su autor.

Años más tarde Beveridge realizó un segundo informe bajo el titulo de Full Employment in Free Society, en el que advirtió un esquema de seguridad social mas amplio desde la perspectiva de sus fines, que a un derecho de seguridad social estricto.

El plan Beveridge estimaba que debería de impulsar el seguro voluntario a fin de acrecentar la producción, siempre que fuera instrumentado por sociedades mutualistas y mejor por entidades públicas y que en ningún caso, se hallaran movidas por ánimo de lucro.

²⁰ DE FERRARI, Francisco, Op.Cit. p.82

Implicaba una política social permanente de garantía y solvencia en contra de la miseria, la enfermedad, la desocupación y la ignorancia de la sociedad a través del estado y con contribución de los estados interesados.

Con el perfeccionamiento del plan Beveridge en 1948 se promulgó la Ley Nacional con la cual Inglaterra estableció su seguridad social integral protegiendo la sanidad, la atención a la niñez, así como los accidentes y enfermedades de trabajo entre otras.

Al terminar la segunda guerra mundial, Francia se propuso instaurar un ambicioso sistema de seguridad social a través de su principal impulsor y planificador Larroque, quien en 1945 propuso un plan de seguridad social el cual tuvo como meta "garantizar a cada hombre su subsistencia y de las personas a su cargo mediante la seguridad del empleo, que ha de alcanzarse para una política económica de pleno empleo, la seguridad de ingresos adecuados mediante políticas de reparto de renta, y la seguridad de la capacidad de trabajo a través de una política de salud".²¹

En el Continente Americano se consideran como precursores de la seguridad social a Vaz Ferreira y Brum, quienes simultáneamente plantearon en Uruguay el problema relacionado con el derecho que tiene todo individuo a que se le asegure un mínimo de condiciones materiales de vida. Brum dijo que "todo habitante del país que carece de recursos debía ser alimentado por el estado".²² Por tanto debe de reconocerse a todo individuo el derecho a vivir.

²¹ ALMANSA PASTOR, José Manuel Derecho de la Seguridad Social: Introducción, sujetos protegidos y gestión, contingencias protegidas, afiliación, cotización y protección, Vol. 1, 2a. ed., EdH. Tecnos, España, 1977, p.93

²² DE FERRARI, Francisco, Op.Cit., p.62-63

2.1 SEGURIDAD SOCIAL EN ALEMANIA, ARGENTINA, CHILE Y COLOMBIA

En la lucha constante por la supervivencia de los hombres de todas las razas y naciones han buscado la protección, es por ello que los países que se escogieron tienen una fuerte vinculación con el sistema de seguridad social, porque si bien es cierto "la extensión y modalidad de la seguridad social dependen sin duda de la estructura social de un país".²³

2.1.1. ALEMANIA

El seguro social del siglo XIX tenía como objetivo prestar ayuda a un creciente sector humano, el cual estaba delimitado y reducido en relación con la totalidad de la población, esto originó que percibiera el proceso hacia la miseria de una parte activa de la población, la seguridad de su existencia sin que se confiara en una ayuda eficaz por parte de la beneficencia al indigente.

La reglamentación de la seguridad alemana, así como la acción legislativa, es el resultado de una serie de esfuerzos realizados por diversos legisladores en materia de asistencia social, y proseguidos hasta nuestros tiempos, pues subsisten prestaciones cuyas características tienen su origen en las ideas dominantes del siglo pasado, como las que proporcionaban un estímulo esencial con el propósito de alcanzar la supresión de la asistencia estatal al indigente.

A la par de esta prestación existen otras aisladas que surgen de la concepción de que un estado social moderno está obligado a compensar a sus ciudadanos por daños sufridos.

²³ ACHINGER, Hans. Los seguros sociales. Edit. Rialp, España, 1956, p.19

Sin embargo, hay que manifestar que durante más de siete decenios, el desarrollo de la legislación alemana sobre asistencia social, en contraste con lo que acontece en otros países, ha sido paralela a sus principios, pues no olvidemos que ha sido portadora de la más rica herencia de ideas y experiencias sociales que ha servido de base para la creación de otras legislaciones, asimismo en la propia legislación alemana se observa un sistema abundante y complicado de derechos.

Por lo que se desprende que "el desarrollo de una legislación social, que arranca de antiguo es causa de que perdure hasta el presente como restos, soluciones ya superadas".²⁴

2.1.2 ARGENTINA

Por lo que respecta a la seguridad social en este país, la evolución puede dividirse en cuatro etapas:

La primera de ellas comprende de 1810 a 1914, donde sólo se depusieron las pensiones a los militares, empleados públicos y grupos especiales tales como el de los maestros estatales y el del personal judicial.

La segunda que va de 1914 a 1944 donde la cobertura de las pensiones se amplió abarcando a grupos sindicales de presión (ferroviarios de diversos servicios públicos, bancarios de la marina mercante y de la aviación comercial entre otros). Además fue introducida la protección contra accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en el caso de los trabajadores de la industria de la construcción, minas, transportes y electricidad.

²⁴ Ibidem, p.42

Una tercera época de 1944-1945 bajo el gobierno de Juan D. Perón, en donde fueron destruidas las bases de la seguridad social moderna, expandiendo el sistema de pensiones hasta cubrir a la mayor parte de los trabajadores; es decir, trabajadores independientes, profesionales y empresarios.

El sistema de seguridad social sancionado por Juan D. Perón en 1973, acentuó la universalidad, la integridad (cobertura de todos los riesgos), la unificación y eliminación de privilegios. Pero estas metas no fueron alcanzadas debido a la situación política enfrentada por Juan D. Perón y su sucesor y la necesidad de conservar el apoyo de poderosos grupos de presión.

Cabe destacar que dentro de las instituciones de seguridad con que cuentan este país está el Instituto Nacional de Previsión Social, el cual fue creado el 27 de octubre de 1944 y posteriormente modificado por decreto el 14 de enero de 1946, teniendo asignadas las siguientes atribuciones:

- Asesorar a los poderes públicos en materia de previsión social.
- Considerar las iniciativas y proyectos que les sean sometidos por su presidente.
- Resolver los conflictos que se susciten en las cajas por cuestiones de competencia o vinculadas con la incorporación de personal o de entidades en el carácter de afiliados o empleadores.

2.1.3 CHILE

Chile, influido por los acontecimientos sociales que en su época convulsionaron a Europa, es uno de los primeros países latinoamericanos

en implantar un sistema general y obligatorio de seguridad social, circunstancia que lo convierte en el primero en sentir los efectos de los desequilibrios provocados por una estructura inorgánica y dispendiosa de instituciones y de beneficios, consecuencia de un modelo de desarrollo que privilegiaba, al menos en lo formal, el avance social antes que el crecimiento económico.

Una mirada retrospectiva sobre las ideas que fueron dando forma a las prestaciones sociales y a sus instituciones gestoras, permite distinguir periodos bien definidos en la evolución de los sistemas de protección social en este país: el primero se manifiesta mediante programas de ayuda basados en la beneficencia pública, especialmente para la atención médica y hospitalaria de los más pobres.

Más tarde en la medida en que el país va industrializándose surge un segundo periodo donde se introducen los seguros sociales puestos en práctica por naciones más avanzadas. Así mismo y ha consecuencia de la crisis que afectó el sistema de seguridad social, se inició un periodo de diagnóstico y de debate sobre las causas que la originaron, reformulándose los programas y racionalizando su gestión.

Finalmente se llega a la etapa en que el país adopta un modelo propio sustentado en la libertad de elección y en el esfuerzo de ahorro de las personas, delegando su administración en las empresas privadas.

De los seguros sociales que nacen como consecuencia de la revolución industrial del siglo XIX, surge el derecho a determinadas prestaciones que si bien principalmente se concentran en el trabajador, más tarde se extienden a la familia. La relación laboral entre el trabajador y su empleador produjo que el financiamiento de estos seguros tuviera como base la contribución directa de ambos, incorporándose en épocas posteriores la participación del Estado.

En Chile los acontecimientos sociales y políticos ocurridos durante la primera administración de Arturo Alessandri Palma, entre 1920 y 1924, dieron origen a la promulgación de las llamadas "Leyes Sociales", destinadas a brindar mayor protección a los trabajadores. Algunas de estas leyes fueron sobre seguro obrero obligatorio, sobre accidentes de trabajo y las que establecían un régimen de retiro para los empleados particulares.

En este periodo ocurre también un hecho trascendente relacionado con el reconocimiento jurídico de la protección social. La Constitución Política de 1925, que en su artículo décimo garantiza *"la protección al trabajo, a la industria y a las obras de previsión social, especialmente en cuanto se refiere a la habitación sana y a las condiciones de un mínimo de bienestar, adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y a las de su familia"*, agregando que *"es deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país"*.²⁵

A partir de entonces, se inicia la época en la cual con mayor fuerza se desarrolla la cobertura de prestaciones y se amplían las instituciones de seguros sociales, periodo que se prolonga hasta mediados de la década de los 50. En este lapso se crea la *Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas*; *La Ley de medicina preventiva*; *el Servicio de Seguro Social* y *el Servicio Nacional de Salud*; *El Seguro de Pensiones para los empleados particulares*; *El Régimen de Indemnización por años de servicio* y también en 1953 *el Régimen de Asignaciones Familiares*.

En 1960 por especial encargo del Presidente de la época Jorge Alessandri Rodríguez, se constituye la *Comisión de Estudios de la Seguridad Social* que bajo la dirección de Jorge Prat Echaurren, procede a elaborar un diagnóstico de las diferentes instituciones y regímenes.

²⁵ GAETE BERRIOS, Alfredo. *Revista de Seguridad Social, Panorama de la Seguridad Social en Chile*, año IX, número 3, época III, México, 1960, p. 47

El resultado de éste, terminado en 1964 concluye al señalar que el sistema previsional estaba condenado a desplomarse por injusto por oligárquico, por discriminatorio y por ser ineficazmente oneroso, tanto para los ganadores de sueldos o salarios como para la producción nacional. No obstante este sombrío panorama, el sistema logró subsistir hasta el término de la década de los setenta.²⁶

Habría que señalar que los ingresos de la previsión social provenían no sólo de contribuciones de los afiliados, empleadores y Estado sino que, además, de la propia comunidad a través de impuestos específicos.

Uno de los aspectos del sistema que mejor refleja el estado crítico al que éste había llegado en lo financiero, era el nivel de las tasas de cotización que debían de soportar trabajadores y empresarios. Este alcanzaba en conjunto al 50% de las remuneraciones, incidiendo directamente en el costo del recurso humano.

La modernización del sistema, un modelo renovado de seguridad social se empieza a difundir entre los sectores laborales y empresariales a través del documento denominado "*Estatuto Fundamental de Principios y Bases del Nuevo Sistema de Seguridad Social*" este documento configura un sistema que compatibiliza la obligación del Estado de ofrecer una seguridad social integral a sus habitantes con la necesidad de alcanzar altas tasas de crecimiento económico y adecuados niveles de empleo.

Paralelamente se introducen reformas orientadas a promover el desarrollo de un mercado financiero competitivo y eficiente, compatible con una economía de mercado, lo que mas tarde será fundamental para la inversión de los recursos generados por los Fondos de Pensiones.

²⁶ Modernización de la Seguridad Social en Chile, Resultados y Tendencias, 2a. ed., Edit. CIEDESS (Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social), Santiago de Chile, 1994, p. 19

El Estado reorienta su acción en materia social y concentra sus esfuerzos en los sectores más desprotegidos y delegando en los privados aquellas actividades que puedan ser ejecutadas eficientemente por estos.

La seguridad social deja de ser considerada como instrumento para redistribuir ingresos, función que se empieza a cumplir a través de un sistema tributario que privilegia la inversión por sobre el consumo y que grava proporcionalmente con mayores impuestos a las rentas más altas.

El aparato productivo empieza a adoptar sus decisiones en función de un mercado emergente en el que cada vez con mayor intensidad se concentran las decisiones en las personas.

En este marco se producen en 1980, las reformas a los regímenes de pensiones y de salud, en cuyas estructuraciones se incluyen cambios que habrán de innovar profundamente el enfoque sobre el rol tradicionalmente asignado a la seguridad social.

Así mediante la publicación de un Decreto Ley en noviembre de 1980, nace el nuevo sistema de pensiones basado en un régimen de capitalización individual, que faculta a sociedades privadas para participar en la Administración de los Fondos de Pensiones en un esquema de libre competencia. Los fondos deben de ser invertidos en las instituciones e instrumentos del mercado de capitales expresamente indicados por Ley.

Más tarde en 1981 se publica el decreto con fuerza de Ley que fija normas para que instituciones privadas administren el régimen de medicina preventiva y curativa.

La Constitución Política reconoce esta nueva realidad al disponer en el número 18 de su artículo 19 que *"la acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso a todos los habitantes al goce de prestaciones*

básicas y uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas". Expresa por su parte, que la ley podrá establecer cotizaciones obligatorias y que el Estado vigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social.

En materia de salud, en este mismo artículo y en su numeral 9 se garantiza *"el derecho a la protección y recuperación de la salud y de rehabilitación del individuo"*. Establece, asimismo, que *"es deber preferente del Estado garantizar la ejecución de las acciones de salud, sea que se presenten a través de instituciones públicas o privadas, en la forma y condiciones que determine la Ley, la que podrá establecer cotizaciones obligatorias"*.²⁷

Precisa finalmente que cada persona tiene derecho a elegir el sistema de salud al que desea acogerse, sea éste estatal o privado.

Así los fundamentos esenciales de estas reformas son, según se aprecia, la libertad de los trabajadores para optar por las alternativas que maximicen su nivel de satisfacción y la participación del sector privado en la administración de los regímenes de pensión y de salud en condiciones de competencia.

La seguridad social ha sido, por lo general, administrada por sistemas centralizados de carácter estatal, que al estar dirigidos por personas no vinculadas patrimonialmente con las instituciones gestoras y al disponer de mercados cautivos no incentivaban a realizar una buena gestión terminando por transformarse dichas instituciones en organizaciones burocráticas e ineficientes.²⁸

²⁷ Ibidem. p. 23

²⁸ Reformas de la Seguridad Social, *Un desafío Empresarial*, 1a. ed., Edit. CIEDESS (Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social), Santiago de Chile, 1995, p. 75-78

Por esta razón en el nuevo modelo se decidió delegar parte importante de la administración de la seguridad social al sector privado, creándose las condiciones de competencia y de responsabilidad para mejorar la calidad de los servicios y ampliar la cobertura de los beneficios.

En los sistemas tradicionales los trabajadores están obligados a afiliarse a determinadas instituciones previsionales y recibir las prestaciones en la forma, monto y condiciones que las disposiciones legales establecen para cada caso, no existiendo, por tanto, posibilidad de elegir entre alternativas distintas de entidades gestoras y/o cobertura de beneficios.

El nuevo modelo reconoce la formación adquirida por el trabajador en cuanto a sus derechos y obligaciones previsionales, confiándole la responsabilidad para decidir sobre las opciones que más le favorezcan en materia de instituciones y de prestaciones.

Esta particularidad, además de los beneficios que en términos de satisfacción personal le reporta al trabajador, implica elevar la eficiencia de los programas a través de la competencia que ésta libertad de elección provoca entre las instituciones señaladas.

En los sistemas de seguridad social en que programas de distinta naturaleza son administrados por una misma institución, se manifiestan en el común de los casos, inconvenientes que dificultan evaluar la eficacia de cada uno de ellos.

Entre éstos, cabe destacar el posible ocultamiento de déficit a través de transferencia de recursos entre programas; las dificultades de control y fiscalización; y las presiones de tipo político o sectorial que se pueden ejercer para canalizar fondos en favor de determinados grupos de poder.

En este modelo se ha tendido a la especialización por programas, creándose en los casos necesarios estructuras institucionales propias para cada uno de éstos, con el fin de evitar los aspectos negativos señalados.

De ahí que en el sistema coexistan sociedades anónimas y corporaciones de derecho privado sin fines de lucro para administrar los diferentes regímenes de prestaciones, dejando al Estado, que asuma sólo aquellas funciones que los particulares no son capaces de emprender y que son necesarias desde un punto de vista social, como lo son la de realizar en el ámbito de la seguridad social labores de regulación y fiscalización.

En resumen, podemos comentar que el retiro progresivo del Estado de actividades empresariales representa una de las transformaciones institucionales más trascendente de este siglo, fenómeno que ha dado lugar a que el sector privado acreciente su participación en la sociedad, realizando actividades de la más variada naturaleza; dejando al Estado concentrarse en la ejecución de funciones que le son propias como justicia, relaciones internacionales seguridad interior y exterior, además de las de carácter normativo y contralor.

Este ha sido el verdadero sentido de la modernización de la seguridad social ocurrida en las últimas décadas en Chile. Nada justificaba que la administración de ella fuera ejercida casi exclusivamente por agentes públicos al ser suficiente el dictado de una normativa apropiada y la creación de entes fiscalizadores especializados, dotados de suficiente autoridad, para concretar la sustitución de un modelo estatista, discriminatorio y estructuralmente desfinanciado, por otro privado competitivo y en que los trabajadores desempeñen un papel activo en la elección de las alternativas que éste ofrece.

Esta privatización fue gradual y compleja, siendo incomprendida por algunos sectores de opinión y resistida por otros cuyos intereses resultaban afectados, lo que era difícil de contrarrestar por cuanto los efectos positivos de reformas de esta naturaleza que no se aprecian sino hasta después de un cierto tiempo.

A partir de 1980, el proceso adquiere mayor fuerza con el traspaso al sector privado de los regímenes de pensiones y de salud y la fusión, en el Instituto de Normalización Previsional, de todas las entidades públicas que participaban en la gestión de los programas provisionales.

A 17 años de iniciadas estas últimas grandes transformaciones, Chile ha logrado consolidar un sistema de seguridad social de amplia cobertura, con programas que otorgan pensiones de invalidez, vejez y sobrevivencia; prestaciones de salud, incluyendo medicina preventiva y curativa, subsidios por incapacidad laboral y accidentes de trabajo; prestaciones familiares que consideran las asignaciones familiares, de maternidad y otros beneficios dirigidos a la familia; subsidios de cesantía; y otros de carácter asistencial orientados a los sectores más pobres con el objeto de proporcionarles condiciones mínimas de ingreso, de salud, de alimentación y de vivienda, lo cual se realiza fundamentalmente a través de pensiones asistenciales, capacitación laboral, educación gratuita preescolar y escolar básica, atención gratuita de salud, alimentación escolar y subsidios habitacionales.

En el convencimiento de que en estos 17 años el sistema ha pasado con éxito su etapa de experimentación, puede servir de referencia para las modernizaciones que en este campo emprendan en otras latitudes.

No obstante los significativos avances logrados, quedan aún importantes tareas por abordar para continuar perfeccionando el modelo, siendo necesario acentuar la participación del sector privado en la gestión

de algunos programas de seguros sociales y beneficios asistenciales, en que la presencia del Estado es todavía preeminente, especialmente en el área de la salud; establecer condiciones de igualdad entre entidades públicas y privadas para perfeccionar la competencia; racionalizar los sistemas de recaudación de cotizaciones y avanzar en la transferencia electrónica de datos; evaluar la conveniencia de liberar los actuales esquemas de precios fijos que financian determinados programas de seguridad social; y generar condiciones que posibiliten el traspaso gradual de ciertos beneficios asistenciales y programas de desarrollo que realizan las municipalidades, para que sean administrados por el sector privado.²⁹

2.1.4 COLOMBIA

Este país cuenta con el Ministerio del Trabajo creado en 1946, el cual tiene a su cargo la vigilancia del derecho laboral y las funciones de protección social y biológica de los trabajadores. En ese mismo año se creó el Ministerio de Higiene, el cual vigila y orienta sobre las diversas materias con las que se relaciona la higiene y la salud pública de este país, ofreciendo protección materno infantil, servicios sociales y lucha antituberculosa nacional.

El 11 de diciembre nace el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, teniendo como atribuciones la de llevar a cabo la organización, dirección, administración y control de los seguros. Con anterioridad a este instituto existían otros organismos de previsión social, siendo el de mayor importancia la Caja Nacional de Previsión Social creada en 1945, misma que amparaba a los trabajadores, protegiéndolos en las diferentes ramas como la maternidad, enfermedad, incapacidad para laborar, pérdida del empleo, vejez y muerte.

²⁹ *Ibidem*, p. 72

En este país son asegurados todos los individuos que presten sus servicios a otras personas en virtud de un contrato expreso o presunto de trabajo o aprendizaje, incluyendo a los trabajadores a domicilio o de servicio doméstico no importando si son nacionales o extranjeros.

2.2 ANTECEDENTES EN MÉXICO DE LA CREACION DEL IMSS

2.2.1 ÉPOCA DE LOS AZTECAS.

Entre nuestros primitivos ascendientes sucedió lo mismo que ocurrió en todas las tribus que en la antigüedad poblaron las diversas latitudes de la tierra respecto de la forma en que fue explotada la fuerza del hombre que, desde tiempos pasados se conoce con el nombre de trabajo.

Entre los aztecas el hombre es estimado por la tribu en relación directa al valor que para la misma representa su fuerza de trabajo.

Indudablemente que en México Precortesiano, al igual que en cualquiera de los otros pueblos de la antigüedad, puede afirmarse que existió la esclavitud, la cual, por el sólo hecho de serlo, lleno de oprobio a los fundadores de la gran Tenochtitlán que al aplicar tan innoble institución se mancharon con sangre del bendito sudor del trabajo, aunque la mencionada esclavitud la hayan realizado con cierta benignidad, según la reseña que por escrito dejaron nuestros cronistas y en la que se aprecia que el esclavo era libre para procrear la especie, tener esposa e inclusive formar un pequeño patrimonio cuya única medida eran sus posibilidades de ahorro.

Las causas de la esclavitud pudieron haber sido de diversos orígenes. En la Historia de la Conquista de México, López de Gómora nos cuenta algunas de las causas de esclavitud, como por ejemplo: robo, el

que hurtaba maíz, ropa o gallinas era hecho esclavo en beneficio de la persona perjudicada por el delito, la reincidencia se castigaba con la horca o el sacrificio; traición, no solo se convertían en esclavos los traidores, sino también sus hijos, parientes y todos los conocedores del hecho; deudas, el acreedor gozaba del derecho sobre el deudor, en caso de insolvencia y para el supuesto de la muerte de éste, podían tomar por hacienda al hijo, mujer o esclavo del fallecido; ociosidad, el haragán o el necesitado como en la modalidad del galeonte de la Edad Media al ser condenado a galeras mientras no lograra con el trabajo su propia subsistencia pasaba a revestir la categoría de esclavo, con la reserva de no perder su condición jurídica sino únicamente en lo referente a las obligaciones de desempeñar tareas para con el dueño a quien se le adjudicaba.

Como sucedió en los pueblos de la antigüedad, entre los aztecas no fue la excepción de continuar con su conglomerado humano dividiendo su población en varias clases sociales, mismas que en su conjunto aportaban la fuerza necesaria para alcanzar los objetivos que se iban trazando.

Existieron clases sociales variadas y heterogéneas, pues comprendían a su caudillo, a los miembros del consejo, a los guerreros, a los sacerdotes y a la gran masa del pueblo (*macehuales*). Las múltiples clases se fueron modificando hasta quedar reducidas en castas únicamente.³⁰

Nobles; los que disponían la dirección del trabajo.

Macehuales; quienes ejecutaban el trabajo.

Al asentarse en las pródigas tierras del Anáhuac, los aztecas y toda su organización se hicieron agricultores, si bien es cierto que no dejaron de ser el pueblo bélico del que nos habla la historia. Con la agricultura

³⁰ Delgado Moya, Rubén. Op. Cit. p.39

aparecen las formas familiares del trabajo y la organización semi-corporativa que tuvieron el efecto de impedir la explotación despiadada entre su propio pueblo.

De las investigaciones históricas que sobre el particular se han realizado no se desprende ningún concepto afín a la previsión, mucho menos a un régimen de seguridad social que tuviera aplicación en esta sociedad prehispánica.

2.2.2 LA COLONIA

En las Leyes de Indias, España creó el monumento legislativo más humano de los tiempos modernos. Esas Leyes, cuya inspiración se encuentra en el pensamiento de la Reina Isabel La Católica estuvieron destinadas a proteger al indio de América, al de los antiguos imperios de México y Perú y a impedir la explotación despiadada que llevan a cabo los encomenderos.

En los primeros años de la colonia se entabló una pugna ideológica entre la ambición del oro de los conquistadores y las virtudes cristianas de los misioneros. Las Leyes de Indias son el resultado de dicha pugna y representan cierta medida una victoria de los segundos.

En verdad es asombroso descubrir que en la recopilación la presencia de numerosas disposiciones que bien podrían quedar incluidas en una legislación contemporánea porque procuraban la seguridad social de los indios. De acuerdo con el pensamiento de Fray Bartolomé de las Casas, se reconoció a los indios su categoría de seres humanos, pero en la vida social, económica y política no eran iguales al de los vencedores.

No existen en la recopilación disposiciones que tiendan a la igualdad de derechos entre el indio y el amo, sino que son mas bien medidas de misericordia, actos por el remordimiento de las conciencias, concesiones graciosas a una raza vencida que carecía de derechos políticos y que era cruelmente explotada.

Las Leyes de Indias es el antecedente más brillante donde se encuentran disposiciones de carácter proteccionista en favor de los indios contra la explotación de los conquistadores en la colonia.

Esto, no obstante que en ella se reclamaba la esclavitud, la servidumbre, las leyes antes citadas son el documento más valioso donde se encuentran su base muchas de las doctrinas y disposiciones modernas, con la aclaración muy lógica de que tales ordenamientos resultaron demasiado adelantados para su época en que estuvieron vigentes por la gran desproporción existente con la realidad, razón por la cual su observancia, aplicación y sanción fue muy convencional y relativa, de acuerdo con el mayor interés y preocupación de quienes las aplicaban.

Aunque las Leyes de Indias contemplaban cierta protección al trabajador, con la ordenanza para el trabajo de ocho horas, descanso los domingos, el pago oportuno y en efectivo, en la práctica resulto ser una ley ineficaz. Al indio se le prohibía tener propiedad mueble o inmueble, no podía montar a caballo, ni salir del pueblo, tampoco podía habitar donde los blancos y menos casarse con alguien de esta raza, además de que se restringía el que trabajara libremente.

En cuanto a la educación, estaba completamente en manos de los españoles así como la religión. El indio, el mestizo y hasta el criollo tenía vedado el ejercicio libre de su oficio.

Es por todo lo anterior que en la práctica las Leyes de Indias no protegieron realmente al indio, sino que se le catalogó como un sujeto carente de libertad. Además, la encomienda constituía una forma de explotación brutal, pues este era un sistema económico en el que los Reyes de España otorgaban una concesión para trabajar las tierras utilizando a los indios, quienes tenían un papel servil muy cercano al del esclavo.

El profesor Delgado Moya opina que: "Las Leyes de Indias arrancaron al indio su religión, su territorio, su hogar, sus hijos, su libertad, sus bienes, su tradición, su historia, su inteligencia, su voluntad, su memoria y todo lo que le era propio."³¹

El trabajo en la ciudad, si bien era un sistema distinto al de la mano de obra indígena en el campo, donde existían la encomienda y los trabajos forzados, no era mejor. En la ciudad había un sistema corporativo que, a diferencia del europeo, más que proteger al trabajador, lo sometía a un sistema de control que limitaba la producción del trabajador y sus derechos, todo en favor del comercio peninsular.

Aún se estaba lejos de los más elementales derechos laborales y la asistencia social era casi nula, pues aunque la iglesia hacía obras de caridad, las condiciones económicas eran esclavizantes y no se tenía ningún miramiento hacia los trabajadores, sobre todo si eran indios.

2.2.3 MÉXICO INDEPENDIENTE

La Constitución de Apatzingán establecía que no podía restringirse ni la industria ni el comercio; asimismo, la Ley de 8 de junio de 1813 proclamaba la libertad para establecer fábricas y dedicarse al oficio que

³¹ *Ibidem* p.48

juzgara conveniente sin las restricciones de los gremios. Pero aún a pesar de estas leyes, el pueblo siguió sin conocer un derecho del trabajo: en la práctica continuaba imperando las Leyes de Indias.

La condición del trabajador, lejos de mejorar con la independencia, se vió afectada por la inestabilidad política y por la crisis social y económica que traía apresada el cambio constante de un gobierno tras otro.

La seguridad social fue prácticamente inexistente durante todo el siglo XIX y parte del siglo XX, pues la Constitución del 57, aún con sus grandes adelantos para la época, no contemplaba el derecho del trabajo sino muy someramente: "nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin una justa retribución y sin su pleno consentimiento".

Las prácticas de trabajo forzoso y del peonaje subsistieron hasta la época porfirista, donde se agravó la situación del trabajador con la tienda de raya, el encasillamiento, la leva, los trabajos forzados y los salarios infrahumanos.

La Constitución de 1857 había descuidado el objetivo social del hombre en aras de la propiedad privada, el individualismo y el liberalismo.³² Se había otorgado más importancia al hombre-individuo que al hombre-social y por tanto, el derecho del trabajo no pudo lograr una realidad más allá de los decretos de buena fe.

Con respecto a la época porfirista, si bien es cierto que trajo la modernidad en la industria, el comercio y la cultura no era una modernidad propia, sino dependiente de las grandes potencias. Los beneficios de dicha modernidad se concentraron en unos cuantos

³² MURRUETA SÁNCHEZ, Alfredo. Cien preguntas y respuestas sobre Seguro Social, 2a. ed., Edit. Pac, México, 1992, p.3-7

privilegiados, mientras que el pueblo trabajador seguía sin participar en las decisiones políticas y sociales más elementales.

2.2.4 MÉXICO MODERNO

Para que la idea del derecho del trabajo tuviera una realidad concreta hubo de pasar un siglo después de la independencia. Como sabemos, los movimientos revolucionarios iniciados en 1910 fueron numerosos y cada uno con demandas propias. La Constitución de 1917 no fue una mera abstracción sino la síntesis de múltiples demandas de varios años, entre ellas, las de trabajo. Sólo a partir de un régimen de derecho que contemplara los derechos de los trabajadores se podrían establecer las bases para la seguridad social en el campo de la salud.

La explotación que había sufrido la mano de obra india y mestiza durante centurias, la incapacidad de la Constitución del 57 para resolver verdaderamente los problemas laborales, y la polarización de las clases que trajo consigo la época porfirista dieron lugar a un gran movimiento social precursor de leyes que garantizarían los derechos mínimos para el trabajador y su seguridad.

Las condiciones en que se encontraba el país al momento de estallar la Revolución Mexicana de 1910 era semifeudal, es decir, repartido entre unos cuantos triunfadores de guerras y favorecidos por la dictadura de Porfirio Díaz. La ignorancia, el atraso económico y la falta de justicia en el campo y en las ciudades no se resolvieron con este gran movimiento social, pues hacía falta una mejor distribución de la riqueza y elevar el nivel de vida de la mayoría de la población.

Sin embargo a raíz de este movimiento social de 1910, que el estado debía velar por una organización que permitiera "la protección de los

protección de los débiles frente al libre juego de las leyes económicas", otorgándose libertad en la actividad económica y social sin perjuicio de los derechos del ciudadano.

Otra condición para que no quedara en ideal la seguridad social y los derechos de los trabajadores era la elaboración de una nueva Constitución que sintetizara las principales aspiraciones del pueblo y, al mismo tiempo, legitimara y garantizara la continuidad del estado dentro de este marco constitucionalista. Por eso es que los antecedentes de un sistema de seguridad social en forma generalizada y a cargo del estado no se vislumbran en nuestro país sino hasta principios del siglo XX.

El marco legal que sustentaría la seguridad social en nuestro país en el presente siglo puede resumirse como sigue.³³

El 30 de abril de 1904 en el Estado de México, se hizo responsable a los patrones de los riesgos que sufrieran sus trabajadores a través de una Ley de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. En dicha Ley se mencionaba que, en caso de un infortunio, el trabajador tenía derecho a la indemnización y también a la atención médica hasta por tres meses; en caso de muerte se debía de pagar quince días de salario y los gastos de funeral a los beneficiarios.

En 1906, durante la gubernatura de Bernardo Reyes en el estado de Nuevo León, se expidió una Ley sobre accidentes de trabajo similar a la del Estado de México.

Por su parte Venustiano Carranza, en el año de 1913 dejó constancia en Hermosillo, Sonora de la necesidad de una lucha social donde entre otras cosas, se considerara el evitar y reparar riesgos de trabajo.

³³ *Ibidem.* p.8

En el estado de Jalisco, Manuel Aguirre Berlanga promulgó una Ley de Seguridad Social, la cual contemplaba que el trabajador previera de un depósito del cinco por ciento de su salario para sufragar un servicio de mutualidad.

Más tarde en Yucatán Salvador Alvarado expidió un decreto de Ley del Trabajo que contemplaba un sistema de seguros sociales. Además promulgó una Ley para crear la seguridad mutualista que evitara riesgos y previera la asistencia a la vejez y asistencia a los deudos a través del depósito de una parte del salario de los trabajadores.

El 5 de febrero se promulga de 1917 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en donde cobra realidad jurídica la seguridad social en nuestro país, contemplándose leyes protectoras a la clase trabajadora, así como la implantación del seguro social.

El presidente Alvaro Obregón realizó el mayor de los esfuerzos para dar a la luz pública en 1921 el proyecto de Ley del Seguro Social, intentando con esto reglamentar el artículo 123 de la Constitución, llamando la atención de la población en general y propiciando una opinión favorable.

El 12 de agosto de 1925 Plutarco Elias Calles decretó la Ley General de Pensiones de Retiro, aplicable a funcionarios y empleados públicos de la Federación, del Distrito y Territorios Federales.

El 6 de septiembre de 1929 y con la reforma al artículo 123 de la Constitución que concedía facultades al Congreso Federal para legislar en materia laboral y sobre seguro social, se promulgó *la creación del seguro social obligatorio*. Así mismo se consideró de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, que comprendía seguros de

invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de enfermedad y de accidentes.

Mediante decreto del 27 de enero de 1932, el Congreso de la Unión otorgó facultades al Ejecutivo Federal para que un plazo de 8 meses se expidiera la Ley del Seguro Social obligatorio, pero al renunciar a la presidencia el General Ortiz Rubio, no fue posible cristalizar tal situación.

En 1934 el General Abelardo Rodríguez instruyó para que la oficina de Previsión Social del Departamento de Trabajo elaborara un proyecto de Ley del Seguro Social.

El 27 de diciembre de 1938, bajo el gobierno del General Lázaro Cárdenas, se envió al Congreso de la Unión un proyecto de Ley del Seguro Social en donde el Instituto del Seguro Social sería una institución descentralizada del gobierno, lamentablemente dicha iniciativa no fue aprobada por el congreso, debido a que las acciones de ese gobierno tenían como objetivo principal la expropiación y nacionalización del petróleo.

La Comisión Técnica encargada del proyecto de Ley presentó un anteproyecto en la Conferencia Interamericana de Seguridad Social que se celebró en Santiago de Chile en 1942. mismo que fue enviado al Congreso de la Unión para ser aprobado mediante decreto del 28 de diciembre de 1942.

Así, el 19 de enero de 1943 bajo el régimen de Manuel Ávila Camacho fue publicado en el Diario Oficial de la Federación la *Ley del Seguro Social y la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social*.³⁴

³⁴ GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo, 7a. ed. Edit. Porrúa, México, 1990, p.544-546

LEGISLACION DEL IMSS

3. LEGISLACIÓN DEL IMSS

El respaldo de la seguridad social recae principalmente en la Constitución Política, la cual establece a la seguridad social como un pilar fundamental del compromiso del Estado con los trabajadores, compromiso que es resultado de la lucha social que sirvió de germen a la propia Constitución.

El artículo 123 destaca la utilidad pública de la Ley del Seguro Social y define los servicios que tiene a su cargo, estos son servicios de salud para la familia, cuidado y educación a hijos de trabajadores, ahorro para el retiro por edad o incapacidad, seguridad laboral, apoyo a actividades sociales con el fin de mejorar el nivel de vida, entre otras.

La Constitución de 1917 respetó los derechos individuales establecidos en 1857, y generó las garantías sociales que protegen a las personas no como individuos sino como miembros de una clase o grupo social determinados, imponiendo obligaciones activas al Estado para intervenir en favor de estas clases o grupos.

El derecho obrero, el derecho agrario, la seguridad social, son ejemplos típicos de estas garantías sociales que disfrutan hoy los mexicanos.

México fue la primera nación del mundo que reconoció constitucionalmente los derechos de los trabajadores frente al capital, y otorgó garantías constitucionales a los trabajadores.

Los principios jurídicos que regulan a la seguridad social en México se encuentran principalmente en La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley del Seguro Social.

3.1 DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES

3.1.1 Artículo Cuarto:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo cuarto establece: "La nación Mexicana tiene una pluricultura sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y *formas específicas de organización social* y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado". La Secretaría de Salud es la encargada y facultada para introducir los cambios necesarios, a efecto de que todas las instituciones que presten servicios de salud (Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, cumplan con las obligaciones legales y adapten sistemas operativos en todas sus fases y proyecciones al Programa Nacional de Salud.³⁶

3.1.2 Artículo 123. Apartado "A". Fracción XXIX

El artículo 123, Apartado "A", Fracción XXIX establece: "Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicio de guarderías y de cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familias".

Esta fracción Constitucional tiene por objeto primordial establecer la protección del trabajador en general. Su meta es alcanzar a todos los

³⁶ BERNAL, Efraín Polo. Breviario de Garantías Constitucionales, 2a. ed., Edit. Porrúa, México, 1993, p.75-78

sectores e individuos que componen nuestra sociedad y que participan en el proceso de producción nacional, procurando su fuerza de trabajo a cambio de un salario.

Las relaciones laborales, mejor definidas legalmente, constituyen el punto de partida para extender los beneficios de la seguridad social a otros núcleos económicamente productivos hasta alcanzar en alguna medida, a los grupos e individuos marginados cuya propia condición les impide participar en los sistemas existentes.

Las sucesivas reformas que se han hecho a la ley han tenido el propósito de avanzar hacia una seguridad social que sea integral, en doble sentido de mejorar la protección al núcleo de los trabajadores asegurados, y de extenderla a grupos humanos no sujetos a relaciones de trabajo, como son los trabajadores no asalariados.³⁶

3.1.3 Artículo Quinto Constitucional.

Las clases sociales desprotegidas por estar colocadas en situaciones económicas desventajosas lograron a través del tiempo que el Estado adoptara las medidas necesarias que las protegiera frente a las clases sociales económicamente privilegiadas. Así fue como nacieron las garantías sociales que llevaron a la formación de una relación jurídica que regula o reglamenta a los grupos poderosos y a los débiles económicamente hablando.

Al quedar establecidas en nuestra Constitución las garantías sociales, no quiere decir que se hayan hecho a un lado los derechos individuales de la defensa en las personas y de todas las libertades frente

³⁶ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo T.1, 13a. ed., Edil. Porrúa, México, 1988, p.554-555

al Estado, sino que sucede lo contrario, frente a ella, en una forma correlativa, se han establecido las garantías sociales para la protección de grandes sectores de la población como miembros de la sociedad.³⁷

Podemos decir que la palabra garantía es algo que protege contra algún riesgo, asegura, protege o salvaguarda.

Mediante las garantías individuales la población hace valer sus derechos frente al poder del Estado, considerándose como límites de la actuación del Estado frente a los ciudadanos.

Como se ha venido mencionando las garantías protegen a todos los habitantes que se encuentran en el territorio nacional, considerándolas como el respeto a los derechos del hombre, mismos que están constituidos por la facultad de los individuos para disfrutar de *igualdad*, de *libertad*, de *propiedad*, así como de *seguridad*.³⁸

Es necesario hacer hincapie que las garantías individuales consisten en hacer realidad la igualdad, la cual consiste en que varias personas cuya situación coincida puedan ser sujetos de los mismos derechos y obligaciones. No debe haber distinciones ni diferencias entre los hombres.

Como hemos comentado, en la antigüedad no existía entre los hombres la igualdad, se palpaban marcadas diferencias entre los mismos componentes de la sociedad, haciendo referencia a la esclavitud, donde le daba al hombre calidad jurídica de cosa.

³⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales, 4a. ed. Edit. Porrúa, México, 1965, p.39

³⁸ FLORES GÓMEZ, Fernando. Manual de Derecho Constitucional. Edit. Porrúa, México, 1977, p.84-85

Consideramos necesario hacer notar que fue hasta la Revolución Francesa donde apareció definitivamente la igualdad del hombre, la cual subsiste en la actualidad en la mayoría de los ordenamientos legales.³⁹

En lo referente a las garantías de libertad podemos señalar que son las facultades que tenemos todo individuo para ejercer o no alguna actividad, ya que toda persona es libre de realizar lo que mejor le agrade, siendo la libertad una cualidad inseparable de la naturaleza humana.

Para referirnos a las garantías sociales es necesario citar el artículo quinto constitucional, el cual señala en sus dos últimos párrafos las relaciones jurídicas entre trabajadores y patrones, pero también regula la libertad de trabajo para todos los individuos de la sociedad.

Artículo Quinto: "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros, o por resolución gubernativa dictada en los términos que marque la ley cuando se ofenden los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo sino por resolución judicial".

"La Ley determinará en cada estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deben llenarse para obtenerlos y las autoridades que ha de expedirlo".

"Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123".

³⁹ CORDOVA, Arnaldo. Sociedad y Estado en el Mundo Moderno, décimo quinta ed., Edit. Grijalvo, México, 1976, p.63

"En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los de jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirectamente. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que señale".

"El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. La Ley, en consecuencia, no permite el establecimiento de órdenes monásticas, cualquiera que sea la denominación u objeto que pretendan erigirse".

"Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio".

"El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualesquiera de los derechos políticos o civiles".

"La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona".⁴⁰

Como se desprende de éste precepto, la garantía de trabajo es una contribución a la superación de los hombres, pues mediante esa actividad

⁴⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1a. ed., Edit. Trillas, México, 1995, p. 15-16

se satisfacen las necesidades por la retribución económica que representa. Es por eso que todo ser humano tiende a desempeñar labores que le sean acordes a su modo de ser y de vivir.

La libertad referida por este artículo es limitada en cuanto a que la actividad realizada a de ser lícita, por lo que se deduce que todo trabajo que no es lícito no queda protegido por esta garantía. Se considera un acto lícito cuando es semejante a las buenas costumbres, a la moral y en general, al derecho.⁴¹

La prohibición de que los hombres pacten su proscripción o destierro, o que renuncien a ejercer determinada profesión o comercio, se funda totalmente en que los derechos del hombre son inalienables o imprescriptibles.

3.1.4 Artículo 73, Fracción XVI.

Constitucionalmente el derecho a la salud es un derecho a la humanidad, tan es así que se desprende de la fracción XVI del artículo 73 de nuestra carta magna, que es facultad exclusiva del Congreso expedir leyes que regulen en forma general a la salubridad tomando en cuenta como ya se ha comentado, los principios que establece el artículo cuarto de la Constitución, en el sentido de que todos los seres humanos tenemos derecho a la protección de la salud, sin distinción de sexo, raza o religión. Asimismo la fracción XVI del artículo 73 de dicho ordenamiento establece y da lugar al consejo de salubridad general que depende del Presidente de la República, y que se constituye como un órgano que está facultado para emitir disposiciones generales y obligatorias en materia de salubridad, siendo una facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

⁴¹ FLORES GOMEZ, Fernando. Manual de Derecho Constitucional, Edit. Porrúa, México, 1977, p. 107-109

En la actualidad y en base a todos los acuerdos y consideraciones suscritos entre el Gobierno Federal y los Estados de la República, se amplía a que las entidades federales manejen determinados servicios de acuerdo a los programas de regionalización de la administración pública federal, quedando reservados a la federación la normatividad y el financiamiento de los mismos.

De lo anterior podemos decir que las áreas que abarca la salud son:

- a).- Atención Médica Preventiva
- b).- Servicios médicos curativos
- c).- Servicios de rehabilitación

Considerando estos tres puntos como genéricos, podemos comprender en ellos a otros que a continuación haremos mención, considerándolos dentro de los más importantes del tema que trata el presente trabajo.

1.- Organización y vigilancia de la prestación de servicios ofrecidos en establecimientos que no pertenecen a las instituciones de seguridad social.

2.- La coordinación y evaluación de los servicios de salud proporcionados por las instituciones públicas de seguridad social.

3.- Atención materno-infantil.

Podemos ver la importancia del artículo en cuestión, ya que se refiere a la protección que en el rubro de salud deben brindar las instituciones del poder público, confirmando así la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de salud.⁴²

⁴² Idem

3.2 LEY DEL SEGURO SOCIAL

Ley, según el Diccionario de la Real Academia es un "precepto dictado por la suprema autoridad en que manda o prohíbe una cosa en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados"⁴³ quizá sea más sencillo definirla, sin hacer referencia a la justicia y bondades universales de sus dictados, lo que en algunas ocasiones podría resultar discutible, como la norma jurídica impuesta por la autoridad competente, de acuerdo con un procedimiento previamente definido.

En el caso de la Ley del Seguro Social se trata del cuerpo de disposiciones mediante la cual atendiendo a los modos legislativos previstos, la nación mexicana cuenta con un código para la realización de los principios de la seguridad y la solidaridad sociales.

La primera Ley del Seguro Social expedida el 31 de diciembre de 1942 y publicada en el Diario Oficial el 19 de enero de 1943, venía a ser la puesta en práctica largo tiempo anhelada y conseguida con dificultad, de una disposición asentada en la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución, reformada por un decreto publicado en el Diario Oficial del 6 de septiembre de 1929.

Ahí se había reconocido como "de utilidad pública" la elaboración de dicha ley, la cual debería comprender "seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, y otros con fines análogos".

La aludida modificación a ese párrafo constitucional significaba un importante cambio con relación al texto original aprobado por el Congreso Constituyente de 1916 - 1917 que sólo consideraba la

⁴³ Diccionario de la Lengua Española, vigésima primera edición, Edit. Espasa-Calpe, España. 1992. p.045

conveniencia del "establecimiento de cajas de seguros populares" fomentado por las autoridades federales y locales con objeto de infundir e inculcar la previsión popular.

La redacción original de la Ley del Seguro Social venia a constituir una aplicación concreta de los principios de justicia laboral expresados por la Revolución Mexicana de 1910. En la práctica se suponía, al entrar en ejercicio sus disposiciones, habría de funcionar sobre todo:

1.- Como instrumento de seguridad para el trabajador, porque procuraba la protección de su ingreso y porque hacia efectiva la creación de todo un sistema médico tendiente al cuidado de la salud.

2.- Como elemento de distensión de las relaciones laborales, puesto que implicaba un régimen de diálogo entre los diferentes sectores que intervienen en el proceso de la producción, el obrero y el patronal representados los dos, lo mismo que el Estado en funciones de mediador y de superior instancia de conciliación en los órganos de gobierno del Instituto encargado de su aplicación.

3.- Y finalmente como ordenamiento creador y organizador de un régimen específico de justicia social que repercutiría en la mayoría general de toda la economía del país, puesto que tendería a asegurar el patrimonio humano que es la riqueza por excelencia de las naciones.

Treinta años después un nuevo texto fue aprobado por el Congreso de la Unión el 16 de febrero de 1973 y publicado en el Diario Oficial el 12 de marzo inmediato, dando paso a una nueva Ley del Seguro Social, lo cual representaba el empeño de algún modo ya implícito en las reformas practicadas con anterioridad, de que el Seguro Social mexicano no se quedara en una mera institución de justicia laboral, sino que se dedicara, en la medida en que lo permitieran las posibilidades reales de México y

del momento, a la búsqueda de una solidaridad social integral, encaminada principalmente a los fines que se señalan a continuación:

1.- Proteger a sus asegurados y a sus beneficiarios durante toda su existencia y mejorar en general su nivel de vida, no sólo en lo económico y en lo sanitario sino también en otros aspectos de su promoción personal.

2.- Colaborar en una distribución más equitativa de la riqueza nacional, puesto que una cierta proporción de las aportaciones patronales y estatales, e incluso las de los trabajadores, se aplicaban a la protección de grupos sociales menos privilegiados.

3.- Utilizar la experiencia y los elementos del sistema para ir incorporando a sus beneficios a núcleos de población cada vez más amplios, incluso cuando estos no estuvieran en condiciones de financiar su inscripción sino con una parte del costo.

4.- Colaborar en diversos programas sociales de carácter nacional como lo son los eventos culturales, deportivos y recreativos, de adiestramiento y capacitación, económicos y fundamentalmente, sanitarios, así como los de vacunación, prevención de enfermedades, fomento de la salud, etc.

En en el texto de 1943 se habían establecido los ramos fundamentales de aseguramiento como el de seguro de riesgos de trabajo, enfermedades generales y maternidad, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; en el de 1973 se agregó uno más, el de guarderías para hijos de trabajadoras, y en en 1992 el del sistema de ahorro para el retiro (SAR), que consiste en una aportación patronal para la formación de un fondo del cual podrá disponer el trabajador al

momento de cumplir 65 años o al adquirir el derecho de disfrutar de una pensión.⁴⁴

De este modo a través del tiempo, durante más de cincuenta años la legislación mexicana de la seguridad social, una de las manifestaciones más características de la vocación social de la Revolución de 1910, aunque siempre fiel a sí misma, a su sentido fundamental de proteger a los trabajadores y a sus familias, no ha permanecido estática, para responder mejor a la cambiante realidad del país.

En ese orden de ideas, el 8 de diciembre de 1995, el Congreso de la Unión después de un acalorado y prolongado debate, aprobó la iniciativa de la *nueva Ley del Seguro Social* que entrará en vigor a partir del primero de enero de 1997.

Esta nueva legislación pretende constituirse como un verdadero instrumento de justicia, reivindicando los beneficios que durante más de medio siglo fueron el objetivo del Instituto Mexicano del Seguro Social, afrontando con mayores elementos los retos constantes y cambiantes de la sociedad mexicana, consistentes en la problemática planteada por los ordenes político, social, demográfico, económico e incluso de capacidad administrativa.

La tarea de modernización de la seguridad social mexicana a través del sistema planteado en la nueva Ley, no debe entenderse como una intención que responda a los dictados de la moda, sino como un esfuerzo por difundir las mejores fórmulas para que la seguridad social cumpla en condiciones óptimas con los fines que le son propios, cuyas características en detalle serán materia del capítulo inmediato.

⁴⁴ *Ley del Seguro Social*, Subdirección General Jurídica del IMSS-Coordinación General de Comunicación Social, IMSS, México, 1994, p.131

**EL INSTITUTO
MEXICANO DEL
SEGURO SOCIAL**

4. EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

A principios del siglo XX, al plantearse los programas de los precursores de la Revolución Mexicana, ya se solicitaba atención y protección para los trabajadores con un concepto de seguridad social poco preciso, pues no abarcaba todo el sentido estructural que se le da en la actualidad.

Al encauzarse las solicitudes primordiales de la Revolución, el Congreso Constituyente de 1916 - 1917 dió forma legal a los anhelos del pueblo mexicano en el artículo 123 fracción XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 lo siguiente:

"Se considera de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otras 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 difundir e inculcar la previsión social".⁴⁵

Durante los gobiernos de los generales Alvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, se realizaron algunos proyectos que no tuvieron éxito, pues se requería hacerle ajustes a la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución con el fin de facilitar la aplicación de un régimen de seguridad social.

El gobierno de Emilio Portes Gil reformó la citada fracción, y añadió a los conceptos mencionados el seguro de enfermedad, reforma que fue publicada en el Diario Oficial el 6 de septiembre de 1929.

⁴⁵ MEJIA BASURTO, Patricia. Cuestión Social, edición especial por el cincuentenario del IMSS, Edit. Coordinación General de Comunicación Social, IMSS, 1993, p. 17

En el sexenio del General Lázaro Cárdenas se prepararon ya varios anteproyectos de Ley, pero no pudieron ver la luz por no ser el momento adecuado para su legislación, debido a que las acciones de ese gobierno tuvieron como objetivo concentrarse en la expropiación y nacionalización del petróleo.

Al iniciarse la presidencia de Manuel Ávila Camacho, su gobierno buscó la forma de neutralizar las diferencias existentes entre los miembros del sector laboral, con el fin de sanear el proceso económico del país en un momento en que las consecuencias de la segunda guerra mundial agravaron el desequilibrio financiero. En el aspecto económico destacó el impulso al programa de industrialización basándose en la legislación laboral y en el mejoramiento de una clase trabajadora capaz de elevar al máximo el rendimiento del país por medio de un Seguro Social destinado a "impartir una defensa económica conveniente en la enfermedad, en los accidentes, en la ancianidad, en la invalidez y en la cesantía".⁴⁶

Por acuerdo presidencial el 2 de junio de 1941 se creó la Comisión Técnica redactora de la Ley del Seguro Social, formada por representantes de los tres sectores estatal, patronal y trabajadores. Esta comisión tomó en cuenta la experiencia de los diversos proyectos de la Ley del Seguro Social, así como de los más destacados profesores actuariales que habían participado en la elaboración de las más importantes legislaciones de seguridad social en Europa y en América Latina.

En julio de 1942, la comisión presentó la iniciativa de la Ley del Seguro Social, cuyo concepto original la definiría como un sistema destinado a proteger la economía de los trabajadores y a completar su

⁴⁶ BRISEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, 2a. edición, Edit. Harla, México, 1987, p.90-91

salario con el fin de mejorar su nivel de vida y sentar las bases de un crecimiento económico del país.

Así la Ley del Seguro Social fue expedida después de su aprobación en el Congreso de la Unión, por el Presidente de la República Manuel Ávila Camacho el 31 de diciembre de 1942 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943.⁴⁷

A partir de esa fecha, la Ley dispuso la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social como un organismo público descentralizado por servicio, con personalidad jurídica y con libre disposición de su patrimonio.

La expresión descentralización esta reservada para significar a determinados organismos del poder ejecutivo, los cuales guardan una relación indirecta, poseen una personalidad jurídica propia distinta a la del Estado que les permite realizar los actos necesarios para el logro de su objeto, contando con un patrimonio propio que les permite administrar y disponer de bienes y derechos.

El maestro Miguel Acosta Romero nos dice al respecto que es "La necesidad práctica de atender un servicio público, con personal técnico especializado, con independencia presupuestaria, que diera flexibilidad a las necesidades económicas del servicio y libre de los factores y problemas que impone la burocracia centralizada."⁴⁸

Por su parte el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que los organismos descentralizados, son entidades creadas por Ley o por Decreto del Congreso de la Unión o por

⁴⁷ ZERTUCHE MUÑOZ, F. (coordinador), Historia del Instituto Mexicano del Seguro Social, Los Primeros Años 1943-1944, Edit. IMSS, México, 1980, documento 15, p. 209

⁴⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo, 1a. ed., Edit. Porrúa, México, 1984, p. 213

Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.⁴⁹

4.1. DIAGNÓSTICO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

El Instituto Mexicano del Seguro Social surgió como una vía idónea para alcanzar algunos de los ideales fundamentales de la Revolución y como respuesta a las aspiraciones de la clase trabajadora. Actualmente, la Ley señala que la seguridad social tiene como finalidades el 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.

A efecto de cumplir con tal propósito el Instituto cuenta con cinco ramos de seguro: *Riesgo de Trabajo; Enfermedad y Maternidad; Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (IVCM); y Guarderías*, que se financian con contribuciones equivalentes al 24.5% del salario cotizable. En 1992 se añadió el *Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR)*, que representa el 2% del salario cotizable más el 5% correspondiente al INFONAVIT, con lo que las contribuciones de previsión y seguridad social llegan a sumar el 31.5% de la nomina.⁵⁰

4.2 ENTORNO INTERNACIONAL

En el marco de la globalización de la economía, en los últimos años nuestro país empezó a realizar un proceso de apertura hacia el exterior

⁴⁹ Ley de La Administración Pública Federal, 1a. ed., Edit. Pac. México, 1996, p. 55

⁵⁰ BORREGO ESTRADA, Genaro. *Hacia el Fortalecimiento y Modernización de la Seguridad Social*, única ed., Edit. Coordinación General de Comunicación Social del IMSS, México, 1993.

que incide directamente sobre el aparato productivo nacional y por ende en la seguridad social mexicana.

Al enfrentar las empresas nacionales mayor competencia externa, incrementar las contribuciones a la seguridad social implicaría automáticamente la disminución de competitividad de dichas empresas y atentar contra el empleo. A diferencia de una economía cerrada, al competir con productos importados, los empresarios no pueden repercutir el monto de las cuotas en los precios de sus productos, ya que de hacerlo los consumidores elegirían el bien producido en el exterior, por razones de precio.

La economía abierta en la que vivimos se ha convertido en un tope a las cuotas de la seguridad social que no se pueden rebasar. Por el contrario, cualquier reducción posible que se hiciera a las cargas sobre la nómina incrementaría la competitividad de la empresas, ya que las contribuciones sobre la misma en nuestro país se pueden considerar elevadas en relación a nuestros principales socios comerciales.

Por otra parte, la seguridad social está sujeta a revisión en todo el mundo. Los cambios en las condiciones sociodemográficas, así como en las económicas han obligado a la mayor parte de los países a modificar sus sistemas de seguridad social, adoptando una diversidad de caminos según su propia ideología y circunstancia.⁵¹

4.3 TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA

La seguridad social contribuye a los cambios demográficos, y al mismo tiempo estos cambios influyen directamente sobre el financiamiento y demanda de servicios y prestaciones.

⁵¹ CORDERA CAMPOS, Rolando. *Economía de la Seguridad Social*, Revista Cuestión Social, número 34, Coordinación General de Comunicación Social del IMSS; México, 1995

Entre los cambios demográficos relevantes se encuentra el hecho de que en los últimos años ha crecido considerablemente la población total de México, pasando de ser 50 millones de habitantes en 1970 a 90 millones en la actualidad.

El Instituto ha contribuido de manera considerable al incremento en la esperanza de vida al nacer y especialmente, de la esperanza de vida para aquellos que alcanzan los 65 años de edad. Lo anterior se ha traducido en un incremento considerable de la tasa anual de crecimiento de los pensionados, en el aumento de los años de otorgamiento de las pensiones, así como del tiempo en que se otorga atención médica, precisamente en el período de edad en el que resulta más costosa.

Derivado de los efectos señalados se ha generado un reto de enorme magnitud para el Instituto Mexicano del Seguro Social: la población mayor de 65 años crece y continuará creciendo más rápidamente que la población ocupada, con lo que se seguirá ensanchando considerablemente la pirámide poblacional.

En suma, la transición demográfica por la que atraviesa México representa grandes desafíos para el Instituto. El IMSS tiene el reto de seguir creciendo para cubrir a una mayor proporción de población ocupada y de garantizar las prestaciones para un mayor número de personas que aumentan más velozmente que los trabajadores. Para ello, es necesario analizar a profundidad las diferentes formas en que se puede fortalecer financieramente en el corto y largo plazo a esta Institución que es patrimonio de todos los mexicanos.⁵²

⁵² BORREGO ESTRADA, Genaro. Diagnóstico, única ed., Coordinación General de Comunicación Social del IMSS, México, 1995, p. 6-14

4.4 POBLACIÓN CUBIERTA

La población cubierta por el IMSS ha avanzado de manera considerable; tan sólo en los últimos cinco años creció en más de 17%. El Instituto ha cumplido con proteger a la población para la que fue creado, no obstante, al estar su financiamiento vinculado a la nómina y dado el crecimiento de los autoempleados y de la economía informal, no se ha logrado el principio de universalidad de la seguridad social, por lo que se puede considerar que la cobertura es aún limitada, ya que sólo alcanza a los trabajadores asalariados formales y sus familias.

En la actualidad, el sistema de seguridad social no llega a la gran mayoría de los campesinos ni de los trabajadores urbanos por cuenta propia, e incluso es evadido por un elevado porcentaje de microempresas y empresas pequeñas, y en cierta medida por algunas grandes empresas. Los ocupados con algún tipo de seguro social (IMSS, ISSSTE, etc.) representa el 35% del total de ocupados del país.

Por tanto, la elevada proporción de ocupados sin seguro social resulta de la combinación de un alto porcentaje de ocupados no asalariados legalmente excluidos del régimen obligatorio de los seguros sociales, junto con una baja cobertura de la población asalariada, particularmente de la contratada por microempresas, que pueden evadir más fácilmente las regulaciones laborales.

Es necesario aclarar que la población ocupada, población asalariada o trabajadores no reflejan la población total derechohabiente, sino sólo a los cotizantes. Lo anterior explica por que a pesar de que haya tan pocos cotizantes, el Instituto atiende a 37 millones de derechohabientes.

Es común que un miembro de la familia cotice a la seguridad social (con lo cual toda la familia tiene cobertura), en tanto otros miembros

trabajadores de la misma eluden, ya sea porque trabajan en la economía informal, cobran por honorarios o por comisiones, hecho que no afecta al número de la población total derechohabiente, pero sí a las finanzas institucionales.⁵³

4.5 FINANCIAMIENTO

En sus orígenes los sistemas de seguros sociales en todo el mundo fueron concebidos como instrumentos de protección, resarcidores de infortunios para los trabajadores y sus familias. Por ello, su método de financiamiento se ha vinculado con la nómina.

El sistema mexicano no es la excepción. hace más de 50 años fue creado bajo esos mismos principios y no obstante que en 1973 se amplió la concepción hacia la "seguridad social", y se incluyeron algunos nuevos esquemas de financiamiento para ciertos grupos bajo la denominación de regímenes modificados, en su mayor parte el IMSS se sigue financiando de las contribuciones de la nómina.

Para medir los impactos que las contribuciones al IMSS tienen sobre la economía mexicana, y específicamente sobre el empleo, es necesario analizarlas de manera global, es decir sumandolas con el Impuesto Sobre la Renta y otros que se cargan a los trabajadores.

Por tal razón, se estimaron las tasas medias y marginales del impuesto a la nómina por nivel de salario. La tasa media estima la diferencia entre el salario-costo para la empresa y el salario-ingreso para el trabajador, y la tasa marginal muestra que proporción de un aumento en el ingreso del trabajador se destina a impuestos a la nómina.

⁵³ Ibidem. p.15-21

Como se ha observado en la práctica, las tasas marginales de impuesto a la nómina son elevadas aún para trabajadores de bajos salarios, lo que promueve la informalidad, la evasión parcial mediante la subdeclaración y la elusión total mediante la contratación por pago de honorarios u otros. Se puede poner el ejemplo de un trabajador que percibe 10 salarios mínimos, a quien por cada nuevo peso que le ingresa, a la empresa le cuesta ese peso, más 50 centavos adicionales.

Como se ha mencionado con anterioridad, el margen para resolver los problemas de financiamiento del IMSS mediante el aumento de cuotas se ha agotado. Por un lado, elevar las tasas marginales de impuesto a la nómina colocaría a la economía mexicana en desventaja con sus principales socios comerciales como Estados Unidos o Japón. Por otra parte, con ello se agravaría más el problema de evasión y elusión, así como la informalidad de la economía y la desprotección social.⁵⁴

4.6 RAMOS DE ASEGURAMIENTO

4.6.1 SEGURO DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD

Proteger la salud de los mexicanos ha sido una obligación del Instituto Mexicano del Seguro Social a partir de su creación. Desde hace 53 años, a través del ramo de *Enfermedades y Maternidad*, se ha otorgado atención a los trabajadores asalariados y sus familias.

La cobertura y los logros médicos que cotidianamente se realizan, reflejan la trascendencia que este servicio tiene. No obstante los éxitos inobjectables, este ramo enfrenta una situación delicada que debe ser

⁵⁴ BARBABOSA KUBLI, Agustín. *Perspectivas de la Seguridad Social Mexicana*, Revista Cuestión Social, número 34, Edit. Coordinación General de Comunicación Social del IMSS, México, 1995

atendida para continuar otorgando este servicio que beneficia a millones de mexicanos.

Considerando sus extraordinarios logros, el ramo de Enfermedades y Maternidad también enfrenta serios problemas en cuanto a la satisfacción de los usuarios, así como su situación financiera, que hace necesaria su acción en ambos sentidos. Los problemas presentados en la provisión de los servicios, así como las eventuales soluciones, pueden considerarse como independientes del propio sistema de financiamiento.

El IMSS cuenta con un sistema de atención médica que garantiza a la población asalariada del país y a sus familias, independientemente de su nivel de ingreso o ubicación geográfica, el pleno acceso a los beneficios de la medicina más avanzada del mundo.

Asimismo cuenta con una estructura de atención médica organizada en regiones y por niveles que permite que las unidades médicas se encuentren articuladas en una red nacional, lo cual optimiza los recursos institucionales y acerca los servicios a la población.

Se ha contribuido a la disminución de la mortalidad y morbilidad general, así como la materno-infantil, con un significativo incremento en la esperanza de vida, tanto de los derechohabientes como de la población en general.

El sistema de financiamiento no establece diferencias en las cuotas de los asegurados por edad, estado de salud o número de dependientes.

La cobertura que ofrece el seguro es excepcionalmente amplia, incluyendo todos los costos derivados del diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de cualquier tipo de enfermedades, incluso las preexistentes, así como seguro de maternidad y prestaciones en dinero,

independientemente de la edad del asegurado. tampoco existe limite ni al tiempo ni a las erogaciones que deriven del tratamiento de un paciente.

Además de la problemática general del Instituto, el ramo de Enfermedades y Maternidad presenta serias deficiencias como el desequilibrio financiero en la prestación de los servicios médicos; el paulatino envejecimiento de la población, así como el incremento en su esperanza de vida eleva los costos del sistema, acentuando aún más la delicada situación financiera.

El modelo de atención para la prestación de los servicios no favorece la relación cercana entre el médico y el paciente, lo cual opera en detrimento de la calidad de atención y la confianza del usuario.⁵⁵

El centralismo de la Institución, aunado a la escasa capacidad de gestión de las unidades médicas ha rebasado el sistema de abasto, que es muy ineficiente, generando serios problemas de oportunidad en la prestación de los servicios.

El abastecimiento oportuno de las medicinas, insumos de diagnóstico y materiales de curación ha sido un problema histórico de la Institución. Desde sus orígenes se optó por centralizar las compras para consolidar volúmenes y abatir precios, pero sus resultados son muy discutibles.

El actual sistema de abasto se ha mostrado ineficaz para satisfacer, con la oportunidad debida y a bajos costos las demandas de los usuarios del IMSS. Esto se debe al crecimiento de la población beneficiaria como a la multiplicación del número de equipos e insumos necesarios para la atención médica, lo que es muy difícil de controlar centralizadamente,

⁵⁵ BORREGO ESTRADA, Genaro. Diagnóstico, única ed. Coordinación General de Comunicación Social del IMSS, México, 1995, p. 27-53

representando un obstáculo para la más eficiente administración de la Institución.

El diferimiento de servicios se estima en horas o días para el primer nivel; días o semanas para el segundo nivel y semanas e incluso meses en el tercer nivel de atención.

El sistema de vigencia de derechos es obsoleto e ineficaz, generando quejas constantes respecto a la oportuna prestación de los servicios o el otorgamiento de servicios a no derechohabientes, hecho que afecta la operación de las unidades, así como las finanzas de la Institución.⁵⁶

En lo referente a las unidades de segundo y tercer nivel, las decisiones administrativas se toman con escasa cercanía con el lugar en que se originan los problemas, lo que conlleva a una inadecuada asignación de los recursos.

En general existe una creciente insatisfacción de los usuarios y de los prestadores de servicios.

El financiamiento de Enfermedades y Maternidad se basa en un sistema de contribuciones proporcionales a la nómina. Las cuotas corresponden a un 12.5% del salario de cotización de los trabajadores asegurados.

Su evolución ha seguido una ruta ascendente, la cuota inicial fue de 6%, misma que fue calculada solamente para dar atención al trabajador, aunque se protegía también a los familiares directos. Es por esto, entre otras razones que desde su origen el ramo ha estado desfinanciado.

⁵⁶ Ibidem.

Dicha cuota aumento a 8% en 1948, y en 1959 se colocó en 9%. Después de 30 años, en 1989, se elevó a 12% hasta su más reciente actualización a 12.5% del salario de cotización en julio de 1993. En esta ocasión también se amplió el salario base de cotización y el tope máximo se trasladó de 10 a 25 salarios mínimos.

Las cuotas constituyen las fuentes primarias y únicas de financiamiento, sin embargo parte importante de los recursos del sistema han provenido de subsidios de los ramos de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte y de Guarderías. Es decir, esta situación se dió por dos razones fundamentales: primero, existía una urgencia de establecer la infraestructura necesaria para los servicios médicos así como financiar el gasto corriente; y segundo, el ramo de IVCM contaba con importantes liquidos debido a que al inicio los pensionados eran muy pocos.

Desde el punto de vista de la empresa sus cuotas crecen directamente con el valor de su nómina. Aquellas empresas que pagan en promedio salarios altos y contratan a mayor número de trabajadores contribuyen más financiamiento de las prestaciones del Seguro de Enfermedad y Maternidad.

A este respecto, las empresas que contratan personal con salarios superiores a los 10 salarios mínimos critican el hecho de que a partir de este salario podría resultarles conveniente hacerse cargo del seguro médico o contratar el servicio de un seguro privado en lugar del IMSS, hecho que propicia la subdeclaración, desalienta el empleo y el crecimiento de los salarios reales.

Debe también mencionarse que derivado de los problemas de calidad de la atención, existen empresas que contratan seguros médicos

privados para sus trabajadores, quejándose de la necesidad de hacer un gasto doble.

El aumento a las cuotas realizado en julio de 1993 fue precisamente un detonador de estudios y propuestas que se unificaron en el criterio de que las cuotas han llegado a un tope que no se debe de rebasar sino se quiere comprometer la competitividad internacional de la economía y el crecimiento del empleo. Las restricciones de una economía abierta impiden la elevación de las cuotas y exige que se respete la autonomía de los recursos de otros ramos.

En mi opinión, el cambio de la estructura demográfica del país hace imposible el continuar financiando a Enfermedades y Maternidad con los excedentes de IVCM y Guarderías, ya que el número de pensionados y el número de mujeres trabajadoras por cada trabajador asalariado activo se va incrementando a un ritmo creciente.

Así mismo, este ramo debería de pagar a IVCM un interés por el valor del capital invertido en infraestructura e inmuebles con recursos de ese ramo. Esto es especialmente relevante dada la situación financiera de IVCM, que además debe de enfrentar el pago creciente de las pensiones.

Debe quedar claro que los recursos con los que actualmente cuenta este ramo son insuficientes para continuar dando el servicio con la cobertura y calidad adecuada. De no modificarse las condiciones actuales, se prevé un déficit permanente, lo que se acentúa ante la imposibilidad de que el ramo de IVCM continúe apoyando a Enfermedades y Maternidad.

En síntesis, existe un desequilibrio financiero en el ramo, que de no tomarse las medidas oportunas, podría poner en riesgo la prestación

suficiente de los servicios. Dicho desequilibrio no puede ni debe ser subsanado con remanentes de otros ramos.⁵⁷

Con la nueva Ley del Seguro Social se pretende realizar cambios de fondo que garanticen suficiencia permanente, así como la ampliación de la cobertura de los servicios de salud para un mayor porcentaje de la población, *sentando bases más equitativas en beneficio de los trabajadores de México.* Estos objetivos son alcanzables a través de la transformación del ramo, *separando el financiamiento de las prestaciones en especie.*

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

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

La cuota fija inicial gubernamental propuesta será de N\$84 pesos mensuales, a precios de enero de 1997, misma que se actualizará trimestralmente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor. Esta propuesta entraña una mayor justicia social en comparación con el sistema vigente, ya que en la actualidad el gobierno contribuye con una cantidad más elevada con los trabajadores de más altos ingresos.

⁵⁷ TEVIÑO, Norberto. *Calidad Médica Garantizada*, Revista Cuestión Social del IMSS, México, 1994.

Lo anterior significa que la participación estatal tendrá un carácter más redistributivo, beneficiando más a los que menos tienen, implica que el gobierno incrementará su aportación a este ramo en casi siete veces más de lo que actualmente destina, lo que se traduce en una disminución del 33% en promedio en las contribuciones de los trabajadores y las empresas a este seguro, en favor de la generación de empleos y del incremento en el ingreso disponible del trabajador.

La cuota fija patronal propuesta para prestaciones en especie de Enfermedades y maternidad será de N\$84 pesos mensuales, a precios de enero de 1997, la cual se actualizará conforme a los incrementos del salario mínimo, de tal forma que siempre se conserve la relación entre el ingreso y la aportación por cada trabajador.

Lo anterior es de particular relevancia si consideramos que el 69% de los trabajadores que cotizan al IMSS se encuentran percibiendo entre 1 y 3 salarios mínimos.

En el caso de los trabajadores cuya percepción es superior a los 3 salarios mínimos, se aportará una contribución obrero patronal adicional equivalente al 8% de la diferencia entre el salario base de cotización y tres veces el salario mínimo general del Distrito Federal. El patrón aportará el 75% de esa cuota y el 25% el trabajador.

Cabe destacar, la creación de un Seguro de Salud para la Familia en el cual, a través de una cuota fija de N\$135 pesos mensuales, a precios de enero de 1997, cualquier trabajador que no sea sujeto del régimen obligatorio podrá establecer un contrato con el Instituto para que él y su familia tengan derecho a las prestaciones médicas que otorga el IMSS. El Instituto establecerá las reglas de carácter general a que deben ceñirse las partes contratantes.

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

De esta forma se avanza hacia la universalización de la cobertura sobre bases transparentes y equitativas, cumpliendo así uno de los principales objetivos de la seguridad social. De esta manera se permite el acceso a los servicios médicos del IMSS a muchas familias con capacidad contributiva que por no ser asalariados formales, tenían que asistir a los servicios públicos de salud con cargo al Estado o a la medicina privada.

En la actualidad existe ya la posibilidad de afiliarse de manera voluntaria al IMSS, para gozar de los beneficios del ramo de Enfermedades y Maternidad, mediante el seguro facultativo, tratándose de una familia típica compuesta por dos adultos y dos menores, el costo actual es casi cuatro veces mayor que el ahora propuesto para el Seguro de Salud para la Familia.

La nueva Ley establece bases claras para la suscripción de convenios de reversión de cuotas, los cuales están presentes desde la Ley del Seguro Social de 1943. Estos, que han existido desde los orígenes del Instituto, no contaban con la precisión y certidumbre jurídica requerida, fijándose ahora los principios que le garantizan protección total al trabajador.⁵⁸

Asimismo, se establece un mecanismo para que las empresas puedan acceder a este tipo de convenios en beneficio de sus trabajadores y sin poner en riesgo el equilibrio financiero del Instituto.

⁵⁸ BORREGO ESTRADA, Genaro. Hacia el Fortalecimiento y Modernización de la Seguridad Social, única ed., Edt. Coordinación General de Comunicación Social del IMSS, México, 1995

4.9.2 INVALIDEZ, VEJEZ, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y MUERTE

Uno de los ramos de seguro de mayor trascendencia del IMSS por la cantidad de recursos que maneja y el impacto social que tiene, es el relativo a Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (IVCM).

Este ramo se inició en el año de 1944 como instrumento financiero capaz de garantizar niveles mínimos de bienestar a un amplio sector de la población, al momento en que por razones de edad o invalidez, se retiraban de la vida laboral. Asimismo, prevé el otorgamiento de una pensión digna para los familiares del pensionado que le sobreviviesen.

Desde su inicio, las reservas generadas por el ramo fueron destinadas a construir un fondo que permitiera enfrentar obligaciones futuras. El ramo opera como fondo de reparto, donde las obligaciones son cubiertas con las aportaciones de los cotizantes en activo.

Este mecanismo, sustentado en la solidaridad entre generaciones, permitió en sus orígenes que aumentaran los beneficios sin modificar las cuotas y se utilizaran los excedentes del ramo para apoyar la construcción de infraestructura y coadyuvar a financiar la operación del seguro de Enfermedades y Maternidad.

Como resultado de la inflación de los años setentas y ochentas, las pensiones, al no tener un mecanismo de indexación, sufrieron un fuerte rezago que afectó considerablemente los ingresos reales de los pensionados. Este desajuste, que atenta contra los principios de esencia de la seguridad social, se corrigió parcialmente en 1989, creando pensiones dinámicas proporcionales al salario.

Es decir la cuantía mínima se ligó al salario mínimo para actualizarse automáticamente. De esta forma, los montos de las pensiones y los beneficios del seguro se incrementaron substancialmente; particularmente en los últimos cinco años se incrementó el monto de las cuantías mínimas, pasando de ser cerca del 35% de un salario mínimo en 1989, al 100% del mismo a partir del primero de enero de 1995.

En el caso de la pensión de viudez, se incrementó a 90% del salario mínimo, cuando era tan solo el 20% de dicho salario.⁵⁹

A pesar de que pueda considerarse que las pensiones no son todavía suficientes, debe mencionarse que en la actualidad todos los pensionados reciben, en términos reales, más de lo que aportaron, ya que los incrementos en prestaciones se hicieron sin actualizar de manera realista la cuota correspondiente.

Es fundamental resaltar el hecho de que actualmente las pensiones en curso son cubiertas con las aportaciones de los asegurados en edad activa, es decir, que los trabajadores en activo financian las pensiones de los trabajadores en retiro.

Además cuenta con una amplia red de servicios que recauda y administra los recursos de casi 10 millones de cotizantes y que beneficia a más de 1, 400,000 pensionados y sus familias, contando ya con una experiencia operativa de más de cincuenta años, y siendo el primer seguro de retiro en México que llegó a grandes núcleos de la población.

Desde su creación, este seguro ha incrementado substancialmente sus beneficios, tales como reducción de las semanas de cotización (Invalidez o Muerte de 200 a 150; y Vejez o Cesantía de 700 a 500),

⁵⁹ ALVARADO LARA, Gerardo A. Algunas Bases Erróneas del Seguro Social. Revista Laboral, año IV, número 47, Edt. Sicco, México, 1996.

gastos médicos a pensionados y derechohabientes, incremento en los montos de pensiones e indización de las mismas al salario mínimo.⁶⁰

La estabilidad financiera del ramo había descansado fundamentalmente en la pequeña proporción de pensionados que existen en relación con los cotizantes, derivado de que el sistema es relativamente joven. Sin embargo, la dinámica demográfica está cambiando, la tasa anual promedio de crecimiento de pensionados es de 7%, mientras que la de los cotizantes es únicamente del 2.6%.⁶¹

Para prever completamente los impactos en el sistema derivados de los cambios demográficos, es necesario considerar el estado civil del pensionado y en caso de estar casado, la edad de la esposa para determinar de manera realista el monto de la pensión por viudez.

Es decir que el Instituto en promedio mantiene por cada cotizante una pensión de vejez o cesantía durante 18 años aproximadamente, y la correspondiente de viudez por 12 años más por cada trabajador en activo que llegue a la edad de 65 años, por lo que el IMSS cubrirá una pensión durante 30 años en promedio, siendo que algunos de estos trabajadores únicamente cotizaron durante 10 años (que es el mínimo establecido por la ley).

La estructura y administración de este seguro presenta incentivos inadecuados, que fomenta la evasión y la subdeclaración en detrimento de los derechos del trabajador. Existe una cobertura muy limitada amparando únicamente a los asalariados formales, presenta una estructura discriminatoria en contra de los trabajadores de bajos ingresos y de las mujeres, ya que como está estructurado este seguro en la Ley, los trabajadores pierden los derechos derivados de sus cotizaciones si no

⁶⁰ BORREGO ESTRADA, Genaro. Diagnóstico, única ed, Coordinación General de Comunicación Social del IMSS, México, 1995, p. 57-59

⁶¹ ALVARADO LARA, Gerardo A. Op. cit., p.35

pueden mantener un empleo formal hasta la edad de retiro y no cuentan con ingresos suficientes para seguir cotizando bajo el esquema de continuación voluntaria.

Este esquema ocasiona que se discrimine a la población que presenta una probabilidad menor de mantener sus derechos adquiridos particularmente cuando las mujeres trabajan solamente durante su juventud y posteriormente se retiran para cuidar y educar a sus hijos; los trabajadores de baja escolaridad que tienen menores probabilidades de permanecer en el sector formal de la economía; los trabajadores que aún manteniendo un empleo asalariado formal cambian de un empleo cubierto por el IMSS a otro cubierto por el ISSSTE, el ISSFAM, y que por ello pierden sus derechos.

Asimismo la determinación del estrato en que se ubica al trabajador para efectos del cálculo de su pensión, se basa en la división del promedio de sus salarios de los últimos cinco años entre el salario mínimo en el momento de la jubilación o de la invalidez, proporción a la que se le designa como *salario de referencia*.⁶²

Dado que existe un tope inferior para las pensiones, el efecto de la inflación concentra a los trabajadores de varios estratos de ingresos en la pensión mínima; razón por la cual del total de los pensionados de Vejez y Cesantía, el 90% reciben cuantía mínima, lo cual afecta a quienes cotizaron alto durante toda su trayectoria laboral.

En mi particular punto de vista, La Ley del Seguro Social fija la pensión del trabajador, tomando en cuenta únicamente los ingresos de los últimos cinco años, lo cual toma irrelevante la mayor parte de la carrera salarial para efectos de la determinación del monto de la pensión.

⁶² Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 1973

Esta disposición tiene efectos redistributivos injustos y arbitrarios, ya que los ingresos reales de los asalariados alcanzan su máximo a diferentes edades, dependiendo de sus características personales y del tamaño de la empresa para la cual laboran.

En general, puede asumirse que el máximo ingreso real se alcanza a la mitad de la vida laboral del individuo y no en los últimos cinco años, lo que implica que las pensiones se calculan sobre un salario real inferior al máximo alcanzado por el trabajador.

Por otra parte, la disposición resulta discriminatoria contra los trabajadores que se retiran en épocas de inflación, pues durante ellas los salarios reales tienden a ser más bajos.

En mi opinión se requiere de largos períodos de cotización para que las diferencias en salario se reflejen en el monto de las pensiones, ya que se requiere llegar a los 45 años de cotización aproximadamente para que la pensión se aproxime realmente al salario de referencia.

Por su parte el otorgamiento de pensiones por invalidez carece de un control adecuado que permite que la corrupción atente contra el otorgamiento justo y con equilibrio financiero de este beneficio.

En suma, el entorno demográfico, así como la estructura de beneficios impiden continuar el financiamiento de las pensiones con las aportaciones de los trabajadores activos.

El ramo enfrenta condiciones de desfinanciamiento en el corto plazo, por lo que es indispensable proponer alternativas para evitarlo, en particular ante el escenario económico que se presenta.

Es necesario encontrar un esquema congruente con la dinámica del entorno demográfico, que propicie que el sistema de seguridad social sea financieramente sano en el largo plazo, permitiéndole cumplir cabalmente sus compromisos con la sociedad. El pago de las pensiones es una obligación legal ineludible para el IMSS.

Esta problemática hace imprescindible un cambio en el sistema de pensiones que garantice pensiones con la debida sustentabilidad financiera, haciéndolas inmunes a los efectos de la inflación, y al mismo tiempo, utilizando los recursos previsionales como ahorro interno disponible.

Con la nueva Ley del IMSS, se ha considerado la conveniencia de crear un nuevo sistema de pensiones mas equitativo, con un claro sentido social a través de la constitución de una cuenta individual para el retiro propiedad de cada uno de los trabajadores, garantizando así la generación de rendimientos, así como el que se respeten los derechos adquiridos.⁶³

De esta manera se podrán hacer plenamente compatibles los objetivos de mayor justicia en las pensiones con la formación de ahorro interno tan necesario para el crecimiento económico del país.

La nueva Ley se propone *dividir el seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Avanzada y Muerte en dos seguros que son: Invalidez y Vida (IV); y Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV).*⁶⁴

El seguro de Invalidez y Vida, cubrirá dos riesgos a los que está expuesto una persona durante la vida laboral activa: accidentes o enfermedades no profesionales que le impidan al trabajador desempeñar

⁶³ Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995

⁶⁴ *Ibidem*, p. 59

su labor de tal manera que le permita contar con un ingreso similar al que tenía con anterioridad, y por otra parte, la debida protección a los familiares y beneficiarios en caso de muerte del asegurado.⁶⁵

Por su parte **el seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez**, es típicamente previsional; más que proteger ante una contingencia como el anterior, busca prever ante el futuro a efecto de que un trabajador al cumplir un proceso natural de su existencia, como es la vejez, tenga la certeza de vivir de manera digna y decorosa. De la misma forma, este seguro considera las provisiones necesarias para dar protección al trabajador en caso de que quede cesante a partir de los 60 años.⁶⁶

El seguro de Invalidez y Vida da plena congruencia con las modificaciones que se plantean al seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, separando las prestaciones derivadas por contingencias durante la vida laboral activa, de aquellas otras que son estrictamente previsionales para el retiro, es un esquema transparente donde la seguridad social cubre la formación de recursos que el trabajador ya no puede generar por haber quedado inválido o fallecido, acrecentando de esta manera el patrimonio que acumuló durante toda su vida para el retiro, en favor de él mismo, su viuda y beneficiarios.

Asimismo, se establece que el monto de la pensión de invalidez no podrá ser inferior a la pensión mínima garantizada, y que su cuantía será actualizada periódicamente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ AMEZCUA ORNELAS, Norahenid. La Nueva Ley del Seguro Social, Disposiciones Generales y Seguro de Retiro, Cesantía y Vejez. Revista Laboral, año IV, número 40, Edit. Sicco, México, 1996, p. 5-12

Es importante señalar que la prima para este seguro es de 2.5% del salario base de cotización, la cual se cubrirá de manera tripartita, creándose una reserva especial destinada al financiamiento de los gastos médicos de todos los pensionados que es una de las prestaciones más significativas, dicha prima es de 1.5% del salario base de cotización y también de naturaleza tripartita.⁶⁷

Estas modificaciones representan una ampliación de derechos, la que necesita financiar con un aumento en el tiempo de espera de 150 a 250 semanas de cotización, incremento que no procederá para el caso de que la invalidez sea considerada mayor al 75% o en por fallecimiento del asegurado, quedando en ambos casos el requisito actual de 150 semanas de cotización.

Por su parte el seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, busca otorgar pensiones más dignas, ya que el trabajador al ser propietario de los recursos de su cuenta individual para el retiro nunca pierde las aportaciones hechas por él, así como las que en su favor hizo su patrón y el gobierno; evitando que la inflación afecte el monto real de su pensión; que esta sea reflejo de su esfuerzo en concordancia con toda su carrera laboral, de tal manera que se beneficie más a quienes menos tienen. La nueva estructura de éste seguro contribuye a estimular permanentemente el ahorro personal y familiar.

Se propone que cada trabajador tenga su propia cuenta individual para el retiro, la cual será de su propiedad, integrándose con las aportaciones que hacen los trabajadores, los patrones y el gobierno para Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, así como la correspondiente al SAR, actualizándose periódicamente de conformidad con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, contribuyendo así en un fuerte

⁶⁷ Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995

elemento de solidaridad que permita a los trabajadores alcanzar pensiones mas elevadas, no perdiendo su poder adquisitivo.⁶⁸

Es importante señalar que el gobierno fortalece su función de garante del bienestar y seguridad para los trabajadores, a través de una pensión minima garantizada. Para aquellos trabajadores que después de cotizar 1250 semanas en el nuevo sistema, no alcancen con su fondo individual de retiro a cubrir una pensión mínima, el gobierno aportará la diferencia para cubrirla por el tiempo que sea necesario.

La pensión garantizada por el Estado será de un monto equivalente a un salario mínimo del Distrito Federal. Esta medida es de la mayor relevancia para los trabajadores de los niveles salariales más bajos.

Asimismo, la nueva Ley se propone que **aquellos trabajadores que no alcancen a cotizar las 1250 semanas señaladas nunca pierden los recursos de sus cuentas**, con esto se garantizará los derechos de propiedad y se evitará caer en una Injusticia como las del sistema vigente de IVCM, donde aquellos trabajadores que como ya se especificó que no alcancen pensión pierden todas aportaciones.

Es importante destacar, que los trabajadores que no alcanzaran a cubrir las 1250 semanas de cotización, pero si sobrepasen las 750 tendrán derecho a recibir a partir del momento de su retiro y hasta su fallecimiento, la atención médica que brinda el seguro de Enfermedades y Maternidad sin necesidad de hacer ninguna contribución adicional.⁶⁹

Para garantizar un mejor y mas eficiente manejo de las cuentas individuales para el retiro y hacer posible que estas alcancen montos aún mayores, los recursos serán operados por

⁶⁸ AMEZCUA ORNEALAS, Norahenid. *Op.cit.*, p. 5-12

⁶⁹ Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de diciembre de 1995.

Administradoras de Fondos para el Retiro (AFOREs), las cuales serán de giro exclusivo, estableciéndose para la constitución y operación de dichas administradoras reglas claras que deberán de cumplir cabalmente, sujetándose en todo momento a la Comisión Nacional del SAR con base en la legislación correspondiente publicada el pasado 23 de mayo del año en curso en el Diario Oficial de la Federación, teniendo el trabajador el derecho a elegir libremente la AFORE que operará su cuenta individual para el retiro.⁷⁰

Es de subrayarse que el Estado, a través de IMSS, fiscalizará el cumplimiento del pago de las aportaciones a cada cuenta, en tanto que las autoridades financieras supervisarán estrictamente la solvencia de las sociedades de inversión, garantizándose así el buen manejo de los fondos, en los términos de las leyes respectivas.

Se prevé que los trabajadores puedan hacer aportaciones adicionales a su cuenta individual en una subcuenta específica, con el propósito de incrementar su pensión al momento de retirarse y de esta forma estimular el ahorro, tales aportaciones serán deducibles de impuestos en los términos de las leyes fiscales respectivas.

Cuando el trabajador cumpla la edad y condiciones necesarias para disfrutar de una pensión, podrá destinar los recursos de su cuenta individual a la contratación, con una aseguradora, de una **Renta Vitalicia** en su favor y de sus beneficiarios, lo que garantizará un cierto de ingresos constantes. Otra opción consiste en la de ajustarse a un plan de **Retiros Programados**, con el cual se dividirán los recursos depositados en una cuenta individual entre el número de años que en promedio estén calculados por la autoridad correspondiente, respecto a la esperanza de vida.

⁷⁰ Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 1996.

Para garantizar los derechos de los pensionados y cotizantes actuales, la nueva Ley propone un esquema de transición con el compromiso de que ningún trabajador pierda sus derechos adquiridos y que por el contrario, todos estén en posibilidades de ganar bajo el nuevo sistema.

Los trabajadores ya pensionados por vejez o cesantía continuarán recibiendo sus pensiones amparadas por la Ley vigente, mismas que serán cubiertas, como hasta ahora, por el IMSS, las que a partir de la entrada en vigor de la ley, quedarán financiadas con recursos provenientes del Gobierno Federal.

De esta forma quedan garantizadas las pensiones de los trabajadores ya retirados, mismas que se actualizarán conforme a los incrementos del salario mínimo general del Distrito Federal tal y como está previsto en la Ley vigente.

Con respecto a los trabajadores que aún se encuentran en activo, todos empezarán a cotizar en el nuevo sistema y al llegar a la edad de pensionarse (a partir de los 60 años por cesantía en edad avanzada ó 65 años por vejez), se les estimará la pensión a la que tienen derecho en el nuevo sistema y a la que habría tenido derecho de haber seguido cotizando en el sistema vigente. El trabajador podrá optar por el que más le beneficie.⁷¹

De esta forma se consigue que todos los trabajadores que hoy se encuentran activos tendrán cuando menos los beneficios del actual sistema, pudiendo mejorarlos con la disposiciones de la nueva Ley.

⁷¹ Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995

Por otra parte, se han tomado medidas para garantizar la viabilidad de largo plazo del sistema, en beneficio de los cotizantes. Se tiene considerado incrementar la edad mínima de retiro, un mes por año durante 24 años a partir del año 2006, de tal forma que no se afecte a los trabajadores que están próximos a pensionarse en los siguientes 10 años.

La edad para tener derecho a pensión por Cesantía en Edad Avanzada y Vejez ha permanecido constante desde la Ley de 1943, debiendo modificarse en concordancia con el mayor tiempo de vida laboral activa del trabajador, así como el incremento en la esperanza de vida de los mexicanos.⁷²

4.6.3 SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO (SAR)

El Seguro de Ahorro para el Retiro (SAR), fue conocido por todos nosotros a partir del mes de febrero de 1992, fecha en la que se publicó en el Diario Oficial de la Federación mediante el decreto que adiciona diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social.⁷³

En la década de los ochenta nuestro país atravesó por una de las etapas más difíciles de toda su historia económica, el excesivo endeudamiento externo, el desequilibrio fiscal, un entorno económico internacional desfavorable ocasionaron que nuestra economía entrara en una crisis difícil de superar.

En los años posteriores los estragos de la crisis se reflejaron entre otras cosas en una inflación desmedida, desaceleramiento en la actividad económica, una caída del salario real, etc. originándose con ello una considerable disminución del ahorro interno y por ende de la inversión.

⁷² Ibidem.

⁷³ Diario Oficial de la Federación del 24 de febrero de 1992

Si bien es cierto que en comparación con otros países de más alto crecimiento económico las tasas de ahorro inversión son bajas, también lo es que entre 1980 y 1990 la inversión en México tuvo una fuerte pérdida.

Por lo que era inminente el hecho de que nuestro país contara con recursos suficientes para financiar la expansión de inversiones en los años siguientes, de tal forma que pudiera afianzar la transición de nuestra economía, primero a una fase de estabilización y después a la de crecimiento; es decir que se requería fomentar el ahorro interno a largo plazo para financiar la inversión, de tal suerte que se estimulara la actividad económica.

Asimismo era necesario tomar providencias para que los trabajadores pudieran mejorar su situación económica al momento de su retiro; ante tal expectativa era necesario que el país contara con un mecanismo de ahorro que comprendiera a un amplio sector de la población, pensando siempre en que este estuviera sustentado en una base financiera sólida.

En nuestro país como en otros en vía de desarrollo, los trabajadores de escasos recursos tienen un acceso restringido a los servicios financieros, debido a que el ahorro de estos es en su mayoría es demasiado modesto; es decir que la posibilidad de canalizar sus recursos a instrumentos financieros que ofrezcan atractivos rendimientos es casi nula, lo que ha orillado a los trabajadores con posibilidades de ahorro a invertir en instrumentos que proporcionan intereses muy bajos o en bienes duraderos no rigurosamente indispensables.

De ahí la necesidad de crear un sistema de ahorro que permitiera a todos los trabajadores superar estos problemas, con la ventaja adicional de aumentar la masa de fondos disponibles para el país, facilitando y

fomentando la inversión, que repercutiría de manera directa en la generación de empleos.

Por consiguiente se desprende que el Seguro de Ahorro para el Retiro, es una prestación de seguro adicional a las que establece la Ley del Seguro Social, la cual está encaminada a la protección y bienestar de los trabajadores y de sus familias con el propósito de incrementar los recursos disponibles al momento de que el trabajador se retire. Es importante señalar que con este sistema se beneficiaron todos los trabajadores afiliados al IMSS,

La Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social establece que el SAR es una obligación de carácter patronal consistente en enterar al IMSS las cuotas que para tal efecto señala en favor de sus trabajadores, la base del entero es del 7% del salario base de cotización o salario diario integrado, mismo que se hará mediante depósitos bancarios en una institución de crédito autorizada por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) en favor de cada uno de sus trabajadores.⁷⁴

Los patrones serán los encargados de proporcionar a las instituciones de crédito autorizadas la información básica de cada trabajador, con el fin de llevar a cabo la individualización de las cuentas que reciben el nombre de **(CISAR) Cuenta Individual del Sistema de Ahorro para el Retiro**. Las cuentas individuales de ahorro tendrán dos subcuentas, la de **Seguro de Retiro** y la de **Fondo Nacional de la Vivienda**.

Es importante señalar que cuando el trabajador tenga una nueva relación laboral y cuente con su CISAR deberá de proporcionar a su

⁷⁴ HUERTA MALDONADO, Miguel. La Ley del Seguro Social y sus Reformas 1943-1994, 1a. ed, Edit, IMSS, México 1994, p. 70-76

nuevo empleador su número de cuenta, así como el nombre de la institución de crédito operadora de la misma. El trabajador deberá de contar con su CISAR independientemente de que se encuentre sujeto al régimen previsto en la Ley del IMSS o del ISSSTE.

Los patrones deberán de acreditar el pago del entero de las cuotas correspondientes al SAR, mediante la entrega de comprobantes debidamente requisitados por la institución de crédito a sus trabajadores junto con el último pago de su salario de los meses pares.

Por su parte los trabajadores están facultados conforme a la Ley para presentar reclamaciones y quejas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ó a través de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro en caso de incumplimiento de las obligaciones patronales.⁷⁵

En la nueva Ley del IMSS se contempla que el Seguro de Ahorro para el Retiro desaparezca como rama de aseguramiento para incorporarse al nuevo seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez ya que como lo hemos señalado busca prever ante el futuro, a efecto de que un trabajador al cumplir un proceso natural de su existencia tenga la certeza de vivir de manera digna y decorosa, considerando las previsiones necesarias para dar protección al trabajador al quedar cesante, es decir a los 60 años.

Este nuevo seguro busca otorgar pensiones más dignas, contar con un sistema más transparente en el que el trabajador al ser propietario de los recursos de su cuenta individual para el retiro, nunca pierda sus aportaciones hechas, evitar que la inflación afecte el monto real de su pensión, que esta sea reflejo de su esfuerzo en concordancia con toda su

⁷⁵ Ibidem, p. 70-76

carrera laboral. La nueva estructuración de este seguro, contribuye a estimular permanentemente el ahorro personal y familiar.

Se propone que cada trabajador tenga su propia cuenta individual para el retiro, la cual seguirá siendo de su propiedad, misma que con el nuevo esquema contemplado en la nueva Ley, estará integrada no solamente con el 2% patronal del SAR, sino con las aportaciones que a partir de enero de 1997 harán los trabajadores, los patrones y el gobierno conjuntamente; es decir, se suma el 4.5% de aportación tripartita que es la cuota para el nuevo seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez; más el 2% patronal de la subcuenta de retiro SAR; más el 5% patronal de Infonavit.⁷⁶

4.6.4 SEGURO DE RIESGO DE TRABAJO

El Seguro de Riesgo de Trabajo fue creado con la finalidad de salvaguardar al trabajador en el caso de que sufra algún accidente o enfermedad relacionado con el ejercicio de su trabajo, o aquel que pudiera ocurrir al trasladarse de su domicilio al centro de labores y viceversa.

Este seguro es también una protección para el empresario, ya que el IMSS cubre las obligaciones económicas que contrae el patrón cuando un trabajador sufre un infortunio, sin que sea amenazada la empresa por erogaciones extraordinarias relacionadas con dichas obligaciones.

El Seguro de Riesgo de Trabajo se financia de las cuotas patronales obtenidas para este fin. Esta cuota está determinada para cada empresa

⁷⁶ Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995

según la clase de riesgo que le corresponda su ramo de actividad y el grado de riesgo que la propia empresa presente.

Este grado de riesgo se obtiene por medio del cálculo de una fórmula de siniestralidad, que permite la ubicación de la empresa en las tablas de grado de riesgo establecidas por Ley y reglamento para las diferentes clases.

En este sistema, una empresa no puede cambiar la clase de riesgo en la que cotiza a menos que todas las empresas de su ramo lo hagan.

Este seguro funciona con base en un sistema denominado **Reparto de Capitales de Cobertura**, que consiste en la creación de reservas con las cuales se debe garantizar los pagos de pensiones que se generen: en tanto las prestaciones en especie se financian mediante un fondo común proveniente de las cuotas.

Este ramo enfrenta actualmente serios problemas entre los que destacan, el **desequilibrio financiero** generado principalmente por el notorio aumento en la esperanza de vida de los pensionados, que ha repercutido en el caso de los que alcanzan la tercera edad, generando con ello un gasto médico mayor, al surgir con frecuencia padecimientos crónicos y degenerativos.

Los aumentos en las prestaciones, mismas que no fueron consideradas en el régimen inicial y para las que aún no se ha previsto un incremento en las aportaciones, situación indispensable para financiarlas.

Estas prestaciones comprenden los incrementos al monto de las pensiones; la disminución de requisitos para su otorgamiento y la creación de nuevos beneficios que no existían en el régimen inicial como son la inclusión de los accidentes en tránsito como riesgos de trabajo, el

aguinaldo, la extensión en la duración de la pensión hasta los 25 años en lugar de 16 para los huérfanos que demuestren estar estudiando y de por vida si están incapacitados, entre otras.

Otro de los problemas a los que se enfrenta este seguro, es el hecho de que no se ofrece incentivo alguno para la modernización de las empresas y menos aún para invertir en la reducción del grado de riesgo por la vía de la prevención, lo cual resulta inequitativo para quienes sí lo hacen. Es decir existen empresas cuya siniestralidad excede por mucho el grado máximo de riesgos, y sin embargo, sus cuotas de cotización son casi equivalentes a las de aquellas empresas de la misma clase cuya siniestralidad es significativamente menor.

La planta industrial moderna que invierte en reducción de riesgos subsidia a las que no lo hacen; estas fallas han propiciado impugnaciones patronales que derivan en juicios fiscales y, por tanto, en gastos innecesarios para el Instituto y los patrones.

Es necesario tomar en consideración que las prestaciones en especie (servicios médicos) están vinculadas a las del ramo de Enfermedades y Maternidad, en tanto que las prestaciones en dinero (subsídios y pensiones) se vinculan con el ramo de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte.

Asimismo, se ha observado que conforme aumenta el desempleo se incrementa la solicitud de pensiones de este ramo de seguro. Por ejemplo, cuando es cerrada una mina, los trabajadores de ésta acuden al Instituto a solicitar su pensión por enfermedad profesional.⁷⁷

⁷⁷ BORREGO ESTRADA, Genaro. Diagnóstico, única ed, Coordinación General de Comunicación Social del IMSS, México, 1995, p. 79-82

En mi opinión, la estructura del seguro no fomenta la justicia laboral y la modernización de la planta productiva en un entorno económico de apertura. Por ello es necesario replantear dicha estructura de tal forma que por la vía de la disminución de los riesgos se solidifique financieramente el ramo, sin necesidad de incrementar las cuotas.

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

Con la nueva Ley se pretende terminar con la injusticia que se presenta en la actualidad donde empresas que han invertido en la disminución de su siniestralidad pagan prácticamente las mismas cuotas que aquellas de la misma rama de actividad industrial que no lo han hecho.

Con estas modificaciones no se recurre al aumento de las cuotas, sino que distribuye mejor la carga del seguro de Riesgos de Trabajo entre las empresas, tomando como parámetro para fijar la prima, la siniestralidad particular de cada una de ellas. Esto implica la eliminación de las actuales clases y grados de riesgo que establece en su artículo 79, mismas que sólo se mantendrían para los efectos de las empresas que por primera vez se inscriban al Instituto o cambien de actividad.

Para calcular la prima del seguro de riesgo de trabajo, se propone una fórmula que tiene dos componentes: **una prima mínima y el grado de siniestralidad**. La prima mínima es aquella que cubre los gastos de administración correspondiente a este seguro. El grado de siniestralidad se obtiene tomando en cuenta la frecuencia y gravedad de los accidentes y enfermedades de trabajo. Los accidentes en tránsito, ocurridos en el

traslado del trabajador al centro de trabajo y de éste a su domicilio, para ser congruentes con el nuevo sistema deberán considerarse como parte de la siniestralidad de la empresa.⁷⁸

El factor de prima se revisará cada tres años por el H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social y se obtendrá con el cálculo de riesgo de todas las empresas.

El procedimiento propuesto introduce una mayor equidad en el cálculo de las primas y es el incentivo más claro para que los empresarios inviertan en la prevención de riesgos de trabajo, además de que beneficia de manera inmediata a un 20% de patrones que en la actualidad no reportan ningún accidente o enfermedad de trabajo y están en la posibilidad de disminuir sus cuotas.

Uno de los objetivos es impulsar la productividad y competitividad de las empresas mediante la disminución de las erogaciones de seguros de riesgos de trabajo. Las beneficiadas serán aquellas que sean efectivas en la prevención de accidentes y enfermedades de trabajo.

El sistema actual de clases no incentiva a las empresas, en la medida que el monto de su contribución está atado a la de las ineficientes.

Las medidas adoptadas entorno a este seguro propiciarán el debido cumplimiento de las responsabilidades encomendadas a las Comisiones de Seguridad e Higiene de cada centro de trabajo.⁷⁹

⁷⁸ Lineamientos Estratégicos 1996-2000, ed. única, Edit. Coordinación General de Comunicación Social del IMSS, México, 1996, p. 33-36

⁷⁹ BORREGO ESTRADA, Genaro. Hacia el Fortalecimiento y Modernización de la Seguridad Social, ed. única, Edit. Coordinación General de Comunicación Social del IMSS, México, 1995, p.66-67

4.6.5 SEGURO DE GUARDERÍAS

El servicio de guarderías infantiles para trabajadoras que cotizan al del Régimen Obligatorio es ofrecido por el IMSS a partir de 1973. Este seguro es de una gran importancia, ya que significa la oportunidad para apoyar la incorporación de la mujer en auténticas condiciones de igualdad al mercado laboral, al tiempo que se ofrece a sus hijos una base sólida de cuidados y preparación para su educación futura.

El modelo de guarderías presta especial atención a los aspectos de nutrición, psicológicos, de salud y de socialización del niño. Sin embargo todavía no se conoce con exactitud el impacto que esto tiene, por lo que actualmente se desarrolla un estudio para determinar los efectos que en el desarrollo de los niños tiene el servicio de Guarderías.⁸⁰

El servicio de guarderías infantiles se otorga a trabajadoras aseguradas del régimen obligatorio. En 1994 el IMSS contaba con 455 guarderías proporcionando el servicio a través de los siguientes esquemas: ***El de madres IMSS*** que es una prestación contractual para hijos de trabajadoras del Instituto hasta los 6 años de edad; ***El Ordinario*** que atiende a niños de madres trabajadoras hasta los 4 años de edad, considerando que posteriormente los preescolares pueden incorporarse a los jardines de niños de la Secretaría de Educación Pública; ***El Participativo*** el cual opera bajo las mismas bases legales que el ordinario, con la salvedad de que el servicio es subrogado a una Asociación Civil que administre las guarderías.

El personal que conforma la plantilla para atender los diferentes servicios es seleccionado, capacitado y contratado por el IMSS.⁸¹

⁸⁰ BORREGO ESTRADA, Genaro. *Diagnóstico*, única ed. Coordinación General de Comunicación Social del IMSS, México, 1995, p. 83-95

⁸¹ Lineamientos Estratégicos 1996-2000, ed. única, Edit. Coordinación General de Comunicación Social del IMSS, México, 1996, p.40

La brecha entre la demanda real y la demanda atendida, es cada vez mas grande, quedando en consecuencia más niños fuera del servicio, lo cual repercute negativamente en la incorporación equitativa de la mujer al mercado laboral que es la razón fundamental de la existencia de este servicio.

La cuota que corresponde al Seguro de Guarderías está a cargo del patrón, y no obstante que la cuota legal ha sido recaudada regularmente, no ha sido aplicada en su totalidad al Seguro de Guarderías, sino que ésta se ha empleado para cubrir los déficits de otros ramos de seguro, principalmente el de Enfermedades y Maternidad.

Esta falta de aplicación total de los recursos es un indicador de la falta de autonomía del ramo, lo que impide tomar decisiones de largo plazo para aumentar la calidad y la oportunidad de sus servicios. Asimismo, limita de manera directa la cobertura y el crecimiento del sistema.⁸²

En mi opinión creo que la cobertura que ofrece actualmente este ramo es sumamente limitada, constituye un obstáculo para la incorporación equitativa de la mujer al mercado laboral, y esto se debe fundamentalmente al alto costo de algunos esquemas, así como el hecho de que el ramo canaliza recursos a Enfermedades y Maternidad, frenando las posibilidades de ofrecer el servicio a una creciente población que lo demanda.

En la nueva Ley se modificó este seguro de Guarderías, dando lugar a un nuevo seguro de **Guarderías y Prestaciones Sociales**. Con esto se eleva de rango a tan importante función del Instituto.⁸³

⁸² Comisión Tripartita para el Fortalecimiento de la Seguridad Social, Comisiones Técnicas, Conclusiones, Edit. Coordinación General de Atención y Orientación al Derechohabiente, IMSS, México, 1995

⁸³ Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995

Las prestaciones sociales son parte esencial de un concepto amplio e integral de seguridad social como el que se ha construido en México a lo largo de muchos años de esfuerzo. Por ello, con la nueva Ley se pretende dar mayor solidez a este tipo de prestaciones como una vía para profundizar en el sentido social, humanista y previsor de la seguridad social.

También con esta propuesta se evita utilizar para otros fines los fondos que en la actualidad sirven para sufragar pensiones.

Es imprescindible que se termine con la práctica de destinar parte de los recursos del seguro de Guarderías al ramo de Enfermedades y Maternidad ya que estos son necesarios para abatir el rezago en la capacidad instalada. Lo que redundará en la incorporación más equitativa de la mujer a la vida laboral.

4.6.6 ESQUEMAS DE ASEGURAMIENTO

Con la nueva Ley se pretende redefinir el régimen obligatorio y el voluntario del Seguro Social con el propósito fundamental de ampliar la cobertura al facilitar la incorporación de grupos, individuos o familias que no tienen una relación obrero patronal.

Es importante señalar que la nueva Ley posibilita que los individuos, de manera personal o a través de sus organizaciones a que se afilien de manera voluntaria, ampliando así sus derechos y capacidad de decisión.

Esto da certidumbre tanto al asegurado, quien podrá conocer con precisión a cuales derechos tendrá acceso derivados de su incorporación voluntaria al régimen obligatorio; como para el Instituto, que contará con los recursos suficientes para financiar los servicios que obligará a otorgar.

Asimismo contempla la derogación de todos aquellos decretos que incorporaban al Seguro Social a distintos grupos. Estos decretos serán substituidos por convenios mediante los cuales dichos grupos, conserven o modifiquen sus derechos actuales. Lo que permitirá evitar como lo han demandado obreros y patrones que sus cuotas subsidien a dichas modalidades. También se establece un artículo transitorio mediante el cual se da un plazo de un año posterior a la entrada en vigor de la Ley para el análisis y firma de los convenios referidos. Reservándose el Ejecutivo Federal la facultad para incorporar por decreto al régimen obligatorio, a los sujetos que éste considere necesarios.

En concordancia con el principio de universalidad de la seguridad social, la nueva Ley precisa la vías para que los campesinos y sus familias puedan gozar de los beneficios que otorgaría la Ley. Esto representa un notable avance en favor del sector rural del país, respondiendo así a la demanda histórica de los campesinos quienes permanentemente han solicitado su acceso a la seguridad social mexicana.

Las mujeres y los hombres del campo que tengan el carácter de trabajadores independientes, y que no medie ninguna relación de subordinación laboral, podrán acceder a la seguridad social a través de convenio de incorporación voluntaria, o bien mediante el Seguro de Salud para la Familia.

Asimismo los indígenas y campesinos de zonas de alta marginalidad, y todas aquellas familias campesinas cuya condición económica se ubique en pobreza extrema, tendrán acceso a las prestaciones de solidaridad social.

4.7 IMPACTO SOCIOECONÓMICO DE LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL

Es preciso señalar que a la creación de los sistemas de pensiones se dió una etapa de bonanza en la que la demanda de los beneficios para los que fueron creados fue mínima en comparación con las aportaciones recibidas, sin embargo al vencerse el término establecido para el cumplimiento masivo de los compromisos asumidos (calculado en treinta años), esta tendencia se revierte en el sentido de que se han incrementado considerablemente los beneficios a otorgar sin guardar la proporción inicial con las aportaciones recibidas, procurando con ello un desfinanciamiento operativo que afecta de manera brutal a los beneficiarios actuales y potenciales, sin posibilidad de acceder a una pensión digna, tal es el caso de nuestro país en donde las pensiones han sufrido un deterioro acelerado en los últimos años figurando más como pallativo a la miseria que como la justa retribución a años de trabajo y de aportaciones al sistema.

Con una experiencia de 53 años de servir a los trabajadores y al pueblo de México el Instituto Mexicano del Seguro Social se reforma con la finalidad de poder seguir garantizando a los asegurados y a sus beneficiarios el derecho humano a la salud, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como para recuperar tasas de crecimiento que le permitan ampliar su cobertura a una mayor población.

La Constitución Política establece a la seguridad social como pilar fundamental del compromiso del Estado con los trabajadores. El artículo 123 destaca la utilidad pública que tiene la Ley del Seguro Social y los servicios que tiene a su cargo; servicios de salud para la familia, cuidado y educación a hijos de madres trabajadoras, ahorro para el retiro y seguridad laboral entre otras.

La seguridad social se justifica como una estrategia de grupos sociales en donde el Estado es el encargado de garantizar a la clase trabajadora y a sus familias una base económica integral para su desarrollo.

Ante los grandes cambios que México esta experimentando ha sido necesario reconocer los problemas de la seguridad social para plantear un camino sólido y fuerte hacia el futuro. Por ello de gran relevancia fue la participación ciudadana en los diversos foros de consulta popular quienes marcaron la estrategia a seguir para el desarrollo del IMSS en los años por venir.⁸⁴

La más dramática señal de la necesidad de corregir el rumbo es el estancamiento de la cobertura del IMSS durante la época de los noventa, por ello la nueva Ley del Seguro Social tiene como objetivo primordial ampliar su cobertura ya que de poco servirían las estrategias de mejorar los servicios y de promover el ahorro entre sus asegurados, si cada vez menor la proporción de mexicanos cubierta por la Seguridad Social.

El Estado reconoce que el crecimiento de las Instituciones de seguridad social se limita porque gran parte de la población no encuentra lugar en el diseño original, ya que unicamente se encuentra orientado a proteger a la población asalariada. Por ello la ampliación de la cobertura es instrumento fundamental de justicia social.

Para contribuir al objetivo general de ampliar la cobertura a grupos poblacionales no protegidos actualmente por la seguridad social, la Nueva Ley del Seguro Social contempla el establecimiento del Seguro de Salud para la Familia, a través del cual todas las familias de México

⁸⁴ RUIZ ESPARZA, Gerardo. La Reforma del estado y la Seguridad Social, Revista Cuestión Social, número 34, Coordinación General de Comunicación Social del IMSS, México, 1994, p.17-20

podrán recibir las prestaciones en especie del seguro de Enfermedades y Maternidad.⁸⁵

La nueva etapa del Instituto Mexicano del Seguro Social se caracterizará por el enfoque al usuario, lo que significa que todas las acciones se encaminarán a mejorar la percepción que de los servicios tienen los usuarios, lo cual se llevará a cabo mediante la agilización de procesos, mejoramiento de la actitud de servicio por parte del personal y el establecimiento de sistemas de información que permitan medir efectivamente la satisfacción de los usuarios.

Por otra parte podemos comentar que el entorno comercial e industrial ha cambiado y se ha modernizado, fortaleciendo las economías de los regionales, de manera que las soluciones centralizadas son menos atractivas de lo que fueron en épocas de nacimiento del Instituto. Por ello la capacidad de los sistemas contemporáneos de información, inimaginables cuando se creó la organización del Instituto, permitirán promover ahora una toma de decisiones más cercana al lugar del usuario, lo que permitirá contar con un acucioso proceso de análisis de la información para la determinación de políticas a nivel nacional por parte de las áreas normativas.

Así mismo es necesario señalar que la economía del país muestra cuadros heterogéneos por regiones, ante lo cual el Instituto requiere responder a la creciente demanda de servicios de acuerdo con las necesidades de cada región.

Por lo anterior se hace necesario diseñar un sistema de pensiones que mediante la ampliación de la cobertura y el ahorro interno propicie la acumulación de aportes superiores a sus compromisos actuales, los que

⁸⁵ Lineamientos Estratégicos 1996-2000, ed. única, Edit. Coordinación General de Comunicación Social del IMSS, México, 1996, p.12-13

invertidos de manera adecuada generen la formación de las reservas suficientes para hacer frente a las obligaciones futuras.

De las acciones contempladas en la nueva Ley del Seguro Social para impulsar el crecimiento, destaca la reducción de las contribuciones al trabajador de menores ingresos, incremento de la aportación estatal al sistema de pensiones, ahorro personal y familiar que paguen rendimientos atractivos, así como el garantizar en el futuro rentas acordes al ingreso del trabajador, actualizándose sobre valores reales evitando con ello la pérdida del valor adquisitivo.

En el marco del nuevo Federalismo, significará una mayor participación de los estados y municipios en la elaboración, operación y evaluación de programas públicos con el fin de acercarla a la ciudadanía y a la población marginada de cada estado de nuestro país.

México está experimentando un rápido crecimiento en la incorporación de las mujeres al mercado laboral. Ello transforma la estructura de los hogares en donde las mujeres comparten mayores responsabilidades con el padre y genera igualmente situaciones de dependencia económica de las familias en donde el jefe del hogar es la madre; la cobertura del servicio de guarderías es baja, ya que solo representa el 14% de la demanda real.⁶⁶

Para alcanzar la cobertura, será necesario operar con costos más competitivos y orientar decisiones de expansión hacia las mujeres trabajadoras, con guarderías mejor situadas y más flexibles en su operación. Asimismo será necesario fomentar la colaboración con otras instituciones para facilitar la incorporación de esquemas participativos.

⁶⁶ *ibidem*. p.20-21

La necesidad de mejorar los programas educativos y asistenciales del desarrollo integral de los niños y modernizar el sistema de capacitación de guarderías, permitirá la actualización de conocimientos y sensibilidad que reclaman los hijos de las madres trabajadoras.

En los años recientes, ante la crisis económica, se había planteado que las prestaciones sociales tenían que ser autosuficientes por no tener fuente de financiamiento específico en la Ley.

Tal estrategia era controversial debido a que el objetivo del Instituto no es contar con negocios autosuficientes, sino apoyar en el punto de los fines sociales.

Por ello la nueva Ley del Seguro Social establece un financiamiento propio a las prestaciones sociales, elevándolas también como una rama más de aseguramiento.

Dentro de los objetivos primordiales de prestaciones sociales, está el reforzar esquemas de autofinanciamiento, las actividades de capacitación para el trabajo, el fortalecimiento de las actividades culturales, deportivas y recreativas, así como impulsar los programas de atención de jubilados y pensionados.

La nueva Ley pretende modificar el seguro de Riesgo de Trabajo, de tal forma que al tiempo de proteger a todos los trabajadores de los riesgos que conlleva realizar una actividad laboral, estimule la modernización de las empresas, reconociendo su esfuerzo en cuanto a prevención de accidentes y enfermedades de trabajo.

Asimismo se terminará con la injusticia que se presenta actualmente, en donde las empresas que han invertido en la disminución de su

siniestralidad pagan prácticamente las mismas cuotas que aquellas de la misma rama de actividad industrial que no lo han hecho.

Con la reforma no se recurre a la vieja práctica de aumentar las cuotas, sino que pretende distribuir de manera equitativa la carga del seguro de Riesgo de Trabajo.

Comparto la convicción de que el actual, es el momento en que el Instituto debía emprender acciones profundas de reestructuración con el propósito de renovarse y fortalecerse, acrecentando su capacidad de proporcionar servicios y prestaciones como garantía de seguridad y bienestar.

El Instituto Mexicano del Seguro Social debe de consolidarse como instancia fundamental de protección social y convertirse en promotor de estrategias económicas y sociales que nos permitan crecer con certidumbre, incentivando principalmente el ahorro interno.

El postergar la transformación del Instituto Mexicano del Seguro Social hubiese sido muy grave, traería consigo afectaciones inaceptables en perjuicio de millones de familias y de indeseables desequilibrios sociales.

En suma, con la nueva Ley del IMSS se espera el saneamiento de sus finanzas, objetivo central de la estrategia de fortalecimiento de la seguridad social mexicana.

Asimismo elevar la calidad de los servicios y prestaciones en especie que otorga el IMSS, sin excluir la posibilidad real de otorgar pensiones más acordes con las necesidades que demandan los tiempos que nos ha tocado vivir.

Es preciso señalar que este nuevo esquema fue diseñado con vistas a un mediano plazo en donde los resultados esperados se alcanzarán de manera paulatina, presagiando que el goce pleno de sus bondades será beneficio de nuestros hijos.

CONCLUSIONES

1.- La seguridad social es el instrumento jurídico y económico que establece el Estado para suprimir necesidades y garantizar a cada uno de los ciudadanos los elementos necesarios para elevar su calidad humana en los aspectos económicos, social y cultural.

2.- El Seguro Social en México es el instrumento básico de la Seguridad Social establecido como un servicio público cuyo carácter nacional tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales para el bienestar individual y colectivo.

3.- La Seguridad Social nace formalmente en México con la promulgación de la Constitución de 1917, primera en América que se ocupa de la materia al incorporarla en su artículo 123, coronando el ideal de los más importantes pensadores y luchadores sociales que le precedieron, y derivando en la fundación de diversas instituciones abocadas a ello como el IMSS, ISSSTE, ISSFAM, INFONAVIT, FOVISSSTE, destacándose el primero como órgano fundamental en la instrumentación de la seguridad social mexicana, a partir de 1943, año de promulgación que lo creó.

4.- Desde su creación el Instituto Mexicano del Seguro Social se ha visto en la necesidad de adecuarse a los requerimientos que le ha demandado la sociedad mexicana en las distintas etapas de su desarrollo, a fin de contar con una mayor capacidad de respuesta, transformándose en algunas ocasiones radicalmente a través de sus ordenamientos que lo han regulado, o bien mediante reformas a las mismas que le han permitido operar de manera eficaz como amortiguador de las presiones sociales.

5.- La naturaleza jurídica del IMSS se hace consistir en la de ser un organismo público descentralizado, descentralización reservada para significar su carácter de órgano del poder ejecutivo con el que guarda una

relación indirecta, contando con personalidad jurídica y patrimonio propios, que le permiten cumplir con los objetivos para los que fue creado.

6.- La estabilidad financiera de IMSS no puede sustentarse sistemáticamente en el incremento de las cuotas a los obreros o a las empresas, sobre todo en esta época de dificultades económicas en el país. La estabilidad financiera del Instituto Mexicano del Seguro Social es el medio indispensable para hacer posible el cumplimiento de los fines de la seguridad social en México. Por ello es necesario incrementar la aportación gubernamental en áreas prioritarias como son la salud y seguridad de la población trabajadora.

7.- Con la nueva Ley se pretende garantizar la autonomía real y permanente de los recursos de cada ramo de seguro, poniendo fin a los subsidios entre ellos; situación indispensable para la transparencia y eficacia en el uso de las aportaciones y por tanto, de la confianza del trabajador y el empresario en el Seguro Social. No debe confundirse autonomía financiera de los ramos con reducción de prestaciones.

8.- Se establecerá un nuevo esquema de financiamiento para la afiliación voluntaria de los trabajadores no asalariados, a través de una cuota fija que garantice el equilibrio, permitiendo ampliar la cobertura de la institución a toda la población ocupada y no solo a los asalariados formales. Para tal propósito se crea el Seguro de Salud para la Familia a costos accesibles y con procedimientos sencillos para su obtención.

9.- Un elemento central de la elevación de la calidad de la atención en el primer nivel, es reconocer el derecho de los usuarios para tomar decisiones que afectan directamente el tipo de servicios que se le otorgan. La libre elección del médico de familia en el IMSS por parte del asegurado. Situación que fomentará el mejoramiento de la relación entre

el médico y el paciente brindando la posibilidad de un mejor servicio y premiando al buen médico.

10.- Imperativo de justicia para el trabajador y el patrón es que como objetivo específico de la modernización administrativa del Instituto se unifiquen criterios y controles efectivos sobre la expedición de Incapacidades del IMSS. Todas las incapacidades deben de ser justas y honestas.

11.- El nuevo sistema de abastecimiento permitirá satisfacer oportunamente las necesidades de medicamentos y materiales de curación de todos los derechohabientes, se contará con fuentes alternas de abastecimiento para que todos los usuarios tengan garantizado el surtimiento de sus recetas; racionalizando la dotación de medicamentos estrictamente conforme a la cantidad prescrita por el médico.

12.- El nuevo sistema de pensiones entraña una mayor justicia que el vigente en virtud de que las aportaciones derivadas del esfuerzo laboral nunca se pierden, alcanzando a reconocer claramente la trayectoria laboral de todos los trabajadores y abriendo para estos la oportunidad de obtener ganancias reales en su cuenta individual; además de que el sistema prevé que los trabajadores podrán hacer aportaciones adicionales a su cuenta, con el propósito de incrementar su pensión al momento de retirarse.

13.- A fin de promover la máxima transparencia en el manejo de los fondos se define claramente la propiedad de los trabajadores sobre las aportaciones recaudadas del seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV). Los fondos acumulados en este nuevo sistema de pensiones deberán estar destinados a incrementar el ahorro interno ya que éste es el elemento central de una estrategia de crecimiento económico.

14.- Las aportaciones para el fondo individual ya no serán administradas directamente por los bancos, sino por las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) como sociedades especializadas de inversión de propiedad pública, privada o social. Cada trabajador tendrá la libertad de elegir la administradora que manejará su fondo individual. El Estado a través del IMSS, fiscalizará el cumplimiento del pago de las aportaciones al fondo.

15.- En lo referente al ramo de riesgo de trabajo, el imperativo es promover una nueva cultura de salud y previsión en el trabajo, con base en incentivos concretos. Por ello se reducirá la prima de riesgos de trabajo a las empresas que inviertan en la prevención de accidentes y modernización de su planta.

16.- Con la eliminación de las clases de riesgo y ajuste de las cuotas a la siniestralidad de cada empresa en particular, se generará un incentivo a invertir en la prevención de riesgos, repercutiendo en la reducción de accidentes.

17.- En lo referente al ramo de Guarderías se da un impulso con la premisa de justicia para las madres trabajadoras que día a día se incorporan a la vida laboral en nuestro país y para los padres viudos o divorciados que conserven la custodia de los hijos. Esta es la razón por lo que se ampliará la oferta de lugares. Dicha ampliación requiere de mayor disponibilidad de recursos, mismos que se obtendrán al dar por terminada la práctica de transferir fondos del ramo de Guarderías al de Enfermedades y Maternidad, lo que fomentará la creación de los espacios requeridos.

18.- Para cumplir con los retos de una administración mas eficiente y superar los problemas acumulados es necesario llevar a cabo un programa de reorganización administrativa a fin de darle plena vigencia a

la regionalización y desconcentración que fortalezca la productividad, la autonomía de gestión y la calidad total.

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo, primera edición, Edit. Porrúa, México, 1989.

Achinger, Hans. Los Seguros Sociales, Rialp, España, 1956.

Amezcu Ornelas, Norahenid. Las Afores, La Administración de su Fondo para el Retiro, primera edición, Sicco, México, 1996.

Almansa Pastor, José. Derecho de la Seguridad Social, sexta edición, Tecnos, México, 1982.

Arce Cano, Gustavo. De los Seguros Sociales a la Seguridad Social, segunda edición, Porrúa, México, 1972.

Bernal Efraín, Polo. Breviario de Garantías Constitucionales, segunda edición, Porrúa, México, 1993.

Briseño Ruiz, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, segunda edición, Harla, México, 1987.

Burgos, Ignacio. Las Garantías Individuales, cuarta edición, Porrúa, México, 1968.

Cordova, Arnaldo. Sociedad y Estado en el Mundo Moderno, décimo quinta edición, Grijalvo, México, 1976.

De Ferrari, Francisco. Derecho del Trabajo, Tomo I, segunda edición, Porrúa, México, 1991.

De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho del Trabajo, Tomo I, décimo tercera edición, Porrúa, México, 1988.

Delgado Moya, Rubén. Derecho Social del Presente, Porrúa, México, 1976.

Flores Gómez, Fernando. Manual de Derecho Constitucional, Porrúa, México, 1977.

García Cruz, Manuel. La Seguridad Social, segunda edición, Botas, México, 1962.

García Oviedo, Carlos. Tratado Elemental de Derecho Social, sexta edición Elisa, Madrid, 1954.

González y Rueda, Porfirio. Previsión y Seguridad Social del Trabajo, primera edición, Limusa, México, 1989.

Guerrero, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo, séptima edición, Porrúa, México, 1990.

Huerta Maldonado, Miguel. La Ley del Seguro Social Reformas 1943-1994, primera edición, IMSS, México, 1994.

Mendieta y Nuñez, Lucio. El Derecho Social, Porrúa México, 1967.

Murruta Sánchez, Alfredo. Cien Preguntas y Respuestas sobre Seguro Social, segunda edición, Pac, México, 1992.

Trueba Urbina, Alfredo. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Tomo II, segunda edición, Porrúa, México, 1975.

Zertuche Muñoz, F. (coordinador). Historia del Instituto Mexicano del Seguro Social. Los Primeros Años 1943-1944, IMSS, México, 1980.

DICCIONARIOS

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, vigésima primera edición, Espasa-Calpe, España, 1992.

Diccionario Historia, Biografía y Geografía de México, quinta edición, Porrúa, México, 1986.

Diccionario Jurídico Mexicano, primera edición, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1984.

Diccionario Enciclopédico Universal, Tomo III, Credsá, Barcelona, 1972.

Diccionario de Economía, Orbis, España, 1983.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, décimo primera edición, Trillas, México, 1995.

Ley del Seguro Social, Subdirección General Jurídica, Coordinación General de Comunicación Social, IMSS, México, 1994.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tercera edición, Pac, México, 1993.

Diario Oficial de la Federación, 12 de Marzo de 1973.

Diario Oficial de la Federación, 24 de Febrero de 1992.

Diario Oficial de la Federación, 21 de Diciembre de 1995.

Diario Oficial de la Federación, 23 de Mayo de 1996.

OTRAS FUENTES

Diagnóstico, Dirección General, Coordinación General de Comunicación Social, IMSS, México, 1995.

Hacia el Fortalecimiento y Modernización de la Seguridad Social, Dirección General, Coordinación General de Comunicación Social, IMSS, México, 1995.

Lineamientos Estratégicos 1996-2000, Dirección General, Coordinación General de Comunicación Social, IMSS, México, 1996.

Revista Laboral, La nueva Ley del Seguro Social, año IV, número 40, Sicco, México, 1996.

Revista Laboral, Perspectivas de las Modificaciones a la Ley del Seguro Social. Disposiciones Generales y Seguro de Retiro, Cesantía y Vejez, año IV, número 47, Sicco, México, 1996.

Revista Laboral, Algunas Bases Erróneas del Seguro Social, año IV, número 47, Sicco, México, 1996

Revista Cuestión Social, Cincuenta Años del IMSS, edición especial por el cincuentenario, Coordinación General de Comunicación Social, IMSS, México, 1993.

Revista Cuestión Social, Calidad Médica Garantizada, número 38, Coordinación General de Comunicación Social, IMSS, México, 1994.

Revista Cuestión Social, La Reforma del Estado y La Seguridad Social, número 34, Coordinación General de Comunicación Social, IMSS, México, 1994.

Revista Cuestión Social, Perspectiva de la Seguridad Social Mexicana, número 34 Coordinación General de Comunicación Social, IMSS, México, 1995.

Revista Cuestión Social, Economía de la Seguridad Social, número 35, Coordinación General de Comunicación Social, IMSS, México, 1995.

Comisión Tripartita para el Fortalecimiento de la Seguridad Social, Comisiones Técnicas. Conclusiones. Coordinación de Atención y Orientación al Derechohabiente, IMSS, México, 1995.