

878509

26
2es.

UNIVERSIDAD NUEVO MUNDO

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



ESTUDIO COMPARATIVO DE LAS REFORMAS A LA LEY DEL
SEGURO SOCIAL EN PRESTACIONES MONETARIAS Y EN ESPECIE,
HASTA SU ENTRADA EN VIGOR :
1° DE JULIO DE 1997

TESIS:
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:
AQUILINO VILLANUEVA GUILLEN

DIRECTOR DE TESIS
LICENCIADA ELIZABETH CARD MENDEZ

272617

MEXICO, D.F.
TESIS CON
FOLIO DE ORIGEN

1998



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

ÍNDICE

<i>INTRODUCCIÓN</i>	iii
<i>CAPÍTULO PRIMERO LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO: DEL PORFIRIATO A SU ESTABLECIMIENTO</i>	1
1.1 EL PORFIRIATO.....	2
1.1.1 LA SALUD EN EL PORFIRIATO.....	5
1.1.2 SITUACIÓN LABORAL.....	8
1.1.3 DECADENCIA DEL PORFIRIATO.....	11
1.2 PRINCIPALES CAUSAS DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA.....	15
1.3 ESTABLECIMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	19
<i>Capítulo segundo. EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA</i>	26
2.1 PRINCIPIOS Y FINES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	27
2.2 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.....	34
2.3 NACIMIENTO DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.....	47
<i>Capítulo tercero. MARCO LEGAL DE LAS PRESTACIONES DEL SEGURO SOCIAL</i>	53
3.1 GENERALIDADES.....	54
3.2 ESPECIFICIDADES.....	57
3.3 LAS PRESTACIONES MÉDICAS, ECONÓMICAS Y SOCIALES.....	63

<i>Capítulo cuarto. LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO DEL SEXENIO 1994-200</i>	67
4.1 PROYECTO ÁGUILA.....	68
4.2 PROPUESTA OBRERO-EMPRESARIAL DE ALIANZA PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	72
4.2.1 ANTECEDENTES MANEJADOS EN LA PROPUESTA.....	77
4.2.2 PROPUESTA DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS.....	79
4.2.3 LOS OBJETIVOS.....	82
4.2.4 LOS 30 PUNTOS DE LA PROPUESTA.....	84
4.3 LA INICIATIVA DE NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL.....	90
4.3.1 REACCIONES SOCIALES ANTE LA INICIATIVA DE NUEVA LEY.....	94
<i>Capítulo quinto. ESTUDIO COMPARATIVO DE LAS PRESTACIONES EN ESPECIE Y EN DINERO EN LOS SEGUROS DE RIESGOS DE TRABAJO, DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD; ENTRE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL CON SUS MODIFICACIONES HASTA SU ENTRADA EN VIGOR EL 1º DE JULIO DE 1997</i>	100
5.1 DEL SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO.....	101
5.1.1 PRESTACIONES EN ESPECIE.....	102
5.1.2 PRESTACIONES EN DINERO.....	103
5.2 DEL SEGURO DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD.....	110
5.2.1 PRESTACIONES EN ESPECIE.....	111
5.2.2 PRESTACIONES EN DINERO.....	112
CONCLUSIONES.....	116
BIBLIOGRAFÍA.....	124
APÉNDICES.....	127
A. ARTÍCULO 58 DE LA NUEVA LEY	128
B. ARTÍCULO 61 DE LA NUEVA LEY	132
C. ARTÍCULO 159 DE LA NUEVA LEY	133

INTRODUCCIÓN

En su origen y evolución, el Seguro Social, fundamentado en el derecho social, ha tenido como fin la protección de la clase asalariada. Hace 52 años la ley del seguro social implementó la seguridad social del trabajador a través de un conjunto de prestaciones monetarias y en especie (en el seguro de riesgos de trabajo y de enfermedades y maternidad); las prestaciones en especie se entienden como la atención y servicios en clínicas, hospitales y centros médicos. Durante 52 años, el Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS, ha sido el instrumento con el cual se han proporcionado estas prestaciones.

A través del tiempo, la Ley del Seguro Social se ha ido modificando para mejorar el propinamiento de dichas prestaciones. Cada administración ha modificado esta ley de acuerdo a las políticas de los planes de administración sexenal, mejor conocidos como Planes Nacionales de Desarrollo. Siguiendo con esta misma política es, en el presente sexenio de Ernesto Zedillo, que se propone una iniciativa de reforma a la Ley del Seguro, yendo más allá de las simples modificaciones.

La seguridad social se ha llevado a cabo con mayor interés y dentro de un marco legal perfectamente definido y reglamentado a partir de la Revolución Mexicana y la Constitución de 1917, hoy el cambio socioeconómico y político

de México, en el marco de globalización económica y su consecutivo adelgazamiento del Estado, incide de manera inevitable en la privatización de actividades económicas y empresas estatales o paraestatales que se han convertido en una carga para el propio Estado.

Para el desarrollo de un estudio comparativo de la Ley del Seguro Social con sus modificaciones hasta 1995 y la nueva ley del seguro social que entrará en vigor el 1º de enero de 1997 se estructuró un hilo de investigación con cinco capítulos.

A partir de un planteamiento histórico, el primer capítulo de esta tesis expone cómo se estableció la seguridad social desde sus causas en el porfiriato, cuáles eran las condiciones de laborales y de salud a finales del siglo XIX y principios del XX, para finalizar con la conciencia que se adquirió de lo que la Seguridad Social era para una sociedad con el desarrollo y problemática mexicana.

En el capítulo segundo la investigación se centra en la evolución de la seguridad social dentro del marco constitucional mexicano, todos sus obstáculos y soluciones, la adquisición de los conocimientos actuariales y jurídicos para su establecimiento y la creación del Instituto encargado de la seguridad social.

El marco legal desde la constitución, la Ley Federal del Trabajo y finalmente la Ley del Seguro Social se presentan en el capítulo tercero como una guía para el estudio de esta Ley. Se considera de absoluta necesidad el exponer cómo se

hacen las leyes a partir de una Carta Magna, para comprender cómo se generan las leyes y cómo deben reformarse sin afectar la constitucionalidad de las leyes.

El cuarto capítulo muestra cómo se dieron las reformas a la Ley del Seguro Social, su fundamento en un diagnóstico que el ejecutivo ordenó sobre el Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS, mismo que se presentó en un documento denominado como PROYECTO AGUILA en marzo de 1995. Con estos documentos en noviembre de este mismo año, en reunión conjunta, el Congreso del Trabajo y el Consejo Coordinador Empresarial presentaron al Ejecutivo una *Propuesta Obrero-Empresarial de Alianza para el Fortalecimiento y Modernización de la Seguridad Social* misma que fue considerada junto con el Proyecto Aguila para presentar, sobre sus bases, al Congreso de la Unión una iniciativa de Nueva Ley del Seguro Social.

Los resultados del diagnóstico, la propuesta y, finalmente, la iniciativa han causado una ola de descontento en la población, básicamente de los trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social y de pensionados. Sin duda alguna, las leyes que rigen a los pueblos son la base de la estabilidad social, es por ello la relevancia que tiene el derecho social.

Es tarea de un abogado conocer, estudiar y explicar el cómo y el porqué las leyes tienen influencia en el comportamiento social, como afectan para su beneficio o perjuicio la modificación, renovación o creación en la sociedad a la cual rigen. Por ello, se hace un estudio comparativo de las prestaciones en dinero y en especie que contienen la Ley del Seguro Social y la Nueva Ley del

Seguro Social. Esta comparación ayuda sin duda a comprender la esencia del cambio en la Nueva Ley.

Este trabajo pretende hacer un estudio que sea un reflejo actual de los cambios que se viven en la legislación mexicana, cabe señalar que es relevante por su calidad reciente y porque puede dar paso a estudios varios de la misma Ley en fragmentos tales como: Generalidades, Invalidez, Cesantía en Edad Avanzada, Muerte (conocida ahora como Vida) y la extensión del beneficio a dependientes del asegurado, además puede hacerse una investigación paralela con la Ley de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado y el epígono del IMSS, el ISSSTE.

Capítulo primero

LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO: DEL PORFIRIATO A SU ESTABLECIMIENTO

1.1 El porfiriato

1.1.1 La salud en el porfiriato

1.1.2 Situación laboral

1.1.3 Decadencia del porfiriato

1.2 Principales causas de la Revolución Mexicana

1.3 Establecimiento de la SEGURIDAD SOCIAL

CAPÍTULO PRIMERO. LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO: DEL PORFIRIATO A SU ESTABLECIMIENTO.

1.1 EL PORFIRIATO

El porfirato es la época de la Historia de México que va del verano de 1867 a la primavera de 1911. Conocida con los nombres de *porfirismo* por la adhesión popular al caudillo y héroe Porfirio Díaz, y *porfirato* por la adhesión de don Porfirio a la silla presidencial.

En el otoño de 1876 Díaz se autoproclama jefe del Poder Ejecutivo de la República apoyado por sus corifeos. En esta etapa se vive la necesidad de hacer que prevalezca el estado de derecho, por lo que el caudillo usa su poder de persuasión y logra que sus competidores a la presidencia desistan de la competencia y lo apoyen.¹ Esto nos permite concluir que el triunfo militar del porfirismo en 1876 conduce a una dominación política, pero no social.

¹González, Luis. "El liberalismo triunfante", en *Historia General de México*. Tomo 2 El Colegio de México, 1981.p.930

Porfirio Díaz asumió provisionalmente, el 15 de febrero de 1877, la presidencia de la República y el 5 de mayo la presidencia constitucional, periodos en los cuales tuvo como objetivo mantener el orden, a través de su personalidad y su pericia como militar. Carece de experiencia en el manejo de civiles, pero se lo propone y llega a ser el ordenador esperado por la aristocracia y la clase media en su conjunto.

Gracias a los ferrocarriles, el teléfono y el telégrafo, el país conoció la seguridad en los caminos, hubieron nuevas armas para el ejército, se fortalecieron los guardias rurales con armas que resultaron más eficaces que los métodos de represión, la reorganización de la hacienda y del campo, el establecimiento de bancos, los nuevos procedimientos de tributación que gravaron a los capitales y eximieron a los indígenas de cambiar sus tradiciones y sus formas de vida, la repartición de tierra de comunidades y la esperanza de refacción económica del pequeño propietario agrícola, fueron los hechos que condujeron con más acierto a la paz nacional, que la ley fuga y la suspensión de las garantías individuales.

Por otra parte, proliferaron cultos y diócesis católicas, pues Porfirio Díaz aseguró que no inauguraría otra época de intolerancia y persecución.

De 1877 a 1887, se estableció la paz, el orden, el progreso y la libertad con lo que México, sobre todo el urbano, modifica notoriamente su conducta. En el orden político asume una monarquía republicana. A eso se le llamó orden y también paz. En lo económico pone en marcha la construcción de un mercado nacional, una industria fabril para el consumo interno, una minería extractora de metales industriales para el consumo externo y una capitalización desde fuera. A esto se le llamó progreso. En lo social, deja hacer al chico y al grande con beneficios claros para el grande. A esto se le llamó libertad.²

Simultáneamente surgen varias ciudades del norte que han sido favorecidas por el ferrocarril y aunque con doctrinas capitalistas, esta zona adquiere la responsabilidad de convertirse en un importante centro administrativo y mercantil. Llega el tren a Guadalajara y junto con los cables telegráficos se une el resto de la República hasta la Península de Yucatán.

²González. *op. cit.* p. 951

Los comerciantes como los máximos beneficiarios de las obras de comunicación y transporte aclaman a Porfirio Díaz. Se remachan las ideas claves de progreso, el ferrocarril, el telégrafo, las inversiones y los empréstitos foráneos, el orden, la política de conciliación, la integración nacional, la conciencia internacional, la paz y el progreso.³

En el apogeo porfirico hubo según la fórmula consagrada “mucha administración y poca política” o en otros términos “poca pugna por el poder y mucho poder disciplinador”.

1.1.1 LA SALUD EN EL PORFIRIATO

La ausencia o poco interés en el ejercicio del derecho social se reflejó en 1878 cuando se registraron 108 nacimientos y 708 defunciones. En la capital federal en 1879 nacen 1,745 infantes y mueren 110 sujetos, en enero de 1880 nacen 253 y la mortalidad es de 762, causada por tuberculosis, neumonía y enteritis⁴. En esa fecha se tenía el dato no comprobado de 9'686,700 habitantes y en 1887

³*Idem.* p.956

⁴Valadés, José. *El porfiriato: historia de un régimen*. Tomo 1. p. 167

dada la alta mortalidad se había decretado que los hospitales, hospicios y establecimientos de beneficencia dependerían del Ayuntamiento a la Dirección de beneficencia pública. Para este entonces, se contaba sólo con seis hospitales y en especial el Juárez era objeto de opiniones deplorables de las personas de mejores recursos que por alguna razón lo conocieron.

En 1881, 20,500 personas solicitaron el servicio en los hospitales de la ciudad de México, sin que pudieran ser atendidas.⁵ en 1888 con el cese de la persecución a los religiosos, regresaron los jesuitas, y la iglesia se hizo cargo de los hospitales, cosa que favorecía socialmente al pueblo marginado por el régimen.

Desde la tribuna del Congreso se daba un grito de alarma a las autoridades mostrándoles los cuadros de mortalidad anual en México y pidiendo la pronta aplicación de medidas higiénicas que mejoraran el estado sanitario de la ciudad. Como resultado en marzo de 1884, el Consejo de salubridad ordenó sanear puertos, extinción de pantanos, plantío de árboles, desarrollar sistemas de evacuación de las aguas negras y limpia en las calles.

⁵*Idem.*

Antes de tomar estas medidas, el cólera causaba serios estragos en Chiapas y Tabasco, y la fiebre amarilla provocó la muerte de 302 personas en el lapso del 15 de agosto al 16 de septiembre en el puerto de Mazatlán.⁶ A estos decesos había que agregar las víctimas de la furia de la naturaleza: huracanes y ciclones en Matamoros, Tamaulipas y Sinaloa. La pérdida de sembradíos y rancherías provocada por las inundaciones, además de los estragos en la población, estos hechos incitaron al Ejecutivo Federal a hacer un llamado al país para que acudiera o cooperara en pro de los damnificados.

El 1892, además de la sequía extraordinaria, se señaló por la fuerte tembladera en el occidente y los repetidos ciclones en el oriente. No se habían visto peores temporales en mucho tiempo ni tampoco el par de epidemias de 1893, cuando el tifo y la viruela se llevaron alrededor de 66,000 criaturas entre grandes y chicos. Las viruelas volvieron dos veces más en 1889 y cargaron con 38 mil niños, y en 1902 con 28,000.⁷

⁶*Idem*

⁷González. *op. cit.* p. 965

Lo anterior reflejó que la gran mayoría de ciudadanos siguió sin ejercer los derechos concedidos por los constituyentes en 1857. Mientras tanto, los favorecidos del régimen hacían de la ostentación un arte de la vida, era aquella sociedad mexicana que al igual que el nuevo régimen no poseía aún la solidez de sus cimientos.

1.1.2 SITUACIÓN LABORAL

Los mexicanos en general no sabían elegir gobernantes, era cómodo vivir recargado en los altos poderes del mando. Por su parte, Porfirio Díaz no quiso ser peligroso ni estorbar a nadie, siempre y cuando las aspiraciones no fueran políticas. Dejó que los hombres de negocios se hicieran ricos. En el campo de la economía, el principio del *dejar hacer* se mantuvo escrupulosamente. Patrones y trabajadores gozaron de amplias libertades, los obreros y artesanos tuvieron, como nunca, quehacer remuneratorio. Solamente la construcción ferroviaria le dio trabajo a muchos miles, aunque las labores se regían por

reglamentos impuestos por los patronos.⁸ Sin embargo, a la hora de la pelea los trabajadores perdían casi siempre.⁹

Cabe aclarar que no se les negó el derecho de asociación, huelga y manifestación. Las sociedades mutualistas y las cooperativas que se habían formado después de la intervención francesa siguieron creciendo y multiplicándose después de que Díaz tomó el mando.

Las sociedades mutualistas fueron entidades que nacieron junto con la creación de la Dirección de la Industria Nacional de 1842. Conocidas también como sociedades de socorros mutuos reunían varias decenas de personas que eran operarios de una fábrica y vivían en una misma población, además de pertenecer a un mismo oficio o profesión. Cada sociedad contaba con su propio reglamento y su objetivo fundamental era prestarse ayuda en caso de adversidad.¹⁰

⁸*Idem.* p. 948

⁹*Idem.* p. 947.

¹⁰Leal, Juan Felipe. *Del Mutualismo al sindicalismo en México: 1843-1910*. Ediciones El Caballito, México, 1991. pp. 13-15. *apud.* Ley Federal del Trabajo. Editorial Sista, México, 1995. p. 9-A.

Entre las muchas huelgas que hubo entre 1877 y 1888, destacan la de hilados de San Fernando en Tlalpan con 1,000 huelguistas; la del Mayorazgo en Puebla a causa de la disminución de los jornales y aumento de las jornadas; ferrocarrileros de Toluca contra el maltrato de sus capataces gringos; los trabajadores del Ferrocarril Central que no querían trabajar después de horarios establecidos; mineros del Cerro del Mercado para conseguir mejores jornales; por cigarreros de los talleres Moro, Muza César y la Niña para impedir rebajas en el jornal; y por los normalistas en Puebla que pedían recibir el sueldo prometido. En suma se registraron 250 huelgas a lo largo del porfiriato.¹¹

Pese al clima de pacificación en el México campesino el 80% de la sociedad mexicana, no tuvo cambio en su calidad de vida. En 1896, se inicia la insurrección rural, novecientos indios que querían la devolución de sus tierras atacaron Papantla. Se sometió a los indios yaquis de Sonora y los mayas de Yucatán.

¹¹De la Peña, Sergio. *La formación del capitalismo en México*. Siglo XXI, México, 1976.p.218. *apud* Ley Federal del Trabajo. *op. cit.* p. 11-A.

1.1.3 DECADENCIA DEL PORFIRIATO

De 1904 a 1910 la industria y el comercio prosperan espléndidamente y al dejar de ser novedades la población dominante y opinante, los más asiduos opinantes del régimen se preguntan: Y después de Díaz, ¿qué? La gente da en hablar de los defectos de la prosperidad y el orden del porfiriato; da en ponerle peros a los hombres y los actos oficiales.

La dictadura entra en una senda de soledad y animadversión difícil de entender en su conjunto. De un día para otro Porfirio Díaz y su camarilla empezaron a restar admiradores y sumar críticos. Para propios y extraños el régimen pierde fuerza. Los letrados más o menos jóvenes, la mayoría de la clase media urbana, los rancheros y terratenientes, los sacerdotes y más de un obispo, los artesanos y trabajadores industriales, los peones *libres* que trabajaban temporalmente en Estados Unidos, dan en empequeñecer al que poco antes era para todos el gran protector, el árbitro supremo, el Justicia Mayor, el coloso del progreso.

Los otros países empiezan a desmentir el milagro mexicano. A veces, artículos y libros de autores extranjeros pintan la situación oscura. Otras veces, son las relaciones internacionales las que sufren tropiezo. Dentro de las fronteras del país, los jóvenes letrados se vuelven muy agresivos, éstos constituyen la generación modernista nacida entre 1858 y 1872, inclusive y formada por regla general en normales de maestros y en escuelas de jurisprudencia.

Los modernistas habían sido educados en escuelas públicas donde *“habían adquirido convicciones e ideales sobre política, administración, economía, sociología y finanzas. Y como era natural, todos ellos aspiraban a poner en práctica esos ideales y convicciones y a tal propósito ambicionaban tomar parte activa en el gobierno”*¹²

Esos jóvenes adultos entre 30 y 45 años de edad, al sentirse suficientemente maduros para el gobierno, al ver que éste no los incorporaba a sus filas y al darse cuenta que los poderosos los desdeñaban y les plantaron el calificativo de plebe intelectual, de pronto se transforman en críticos feroces de la situación. Además atraen al redil de la crítica a los intelectuales verdaderamente jóvenes,

¹²González. *op.cit.* p.985

a los nacidos entre 1873 y 1889, a recién egresados de escuelas profesionales o todavía alumnos de ellas.

A partir de los primeros seis o siete años del siglo, dos generaciones, la modernista y la del Ateneo se hacen una en sus actos de murmuración contra el régimen. Los motivos de orgullo del dictador son convertidos por los jóvenes intelectuales en motivos de crítica.

Un segundo congreso, reunido en 1902 sube el tono de la protesta sin apartarse de la plataforma liberal. En él se votan la efectiva libertad de expresión, el sufragio efectivo, el municipio libre, la reforma agraria, y la iniciativa de cubrir a la nación de clubes liberales. De hecho se forman unos 200 que se expresarán al través del periódico *El Renacimiento*.

En 1903, lanzan otro escrito con el propósito de combatir al clero y al militarismo, se habla de dignificar al *proletariado* y se despotrica contra los ricachones, los extranjeros y los funcionarios públicos. Grupos detractores de Díaz, se ven obligados a refugiarse en E.U.A. allí forman un partido antirreeleccionista.

La clase media urbana no dependiente del presupuesto público acaba por ser antiporfirista en nombre del liberalismo. En las tertulias de la medianía se maldice la opulencia desaforada de los poderosos, se culpa al gobierno de la penuria de los humildes, se murmura que todo va de mal en peor y culpan al régimen porfirista.

Los sacerdotes y la inteligencia católica pusieron en entredicho las tareas liberales y progresistas, la gente de sotana se sumó al antiporfirismo. No se habían cumplido sus deseos ya que había masones entre los funcionarios y no se habían derogado las Leyes de Reforma en lo que a ellos les concernía, además acababa de morir el papa León XIII en 1903 y había dejado la recomendación a los sacerdotes de que tomaran partido con los de abajo.

Los rancheros no latifundistas a pesar de que de 1904 a 1907 pasan por un buen periodo se integran al coro de los enemigos del régimen. También los braceros que trabajan en las pizcas o en la construcción de ferrocarriles o en fábricas del país gringo, se vuelven detractores de Porfirio Díaz arguyendo que

allí sí hay un buen gobierno, que se ganan jornales de oro y dicen horrores de la situación de su país, especialmente de los jefes políticos.

La clase obrera con sus 700 000 hombres hace más estruendoso el rompimiento con la dictadura, escribe Daniel de Cosío Villegas, las jornadas interminables, el trabajo dominical y nocturno, los bajos salarios, la insalubridad e inseguridad de los talleres y ciertos abusos flagrantes como multas, fueron asociando a los obreros hasta hacerlos fuertes para desafiar al patrón, al gobierno y al país. Al patrono venían desafiándolo desde el principio de la era liberal; con las autoridades había habido piques de poca importancia y con el país ningún roce. De 1904 a 1905 las relaciones obrero-patronales se deterioran.

1.2 PRINCIPALES CAUSAS DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA

A partir de 1906, estallaron tres conflictos: la huelga de Cananea, la protesta de los obreros textiles de oriente y el lío de los ferrocarriles del norte.

Lo de Cananea fue político, xenófobo y laboral. Los trabajadores de la industria cuprífera habían formado una Unión (lo que después se conocerá como sindicato) que hizo suyas las resoluciones tomadas por la Junta Organizadora del Partido Liberal el 28 de septiembre de 1905.¹³

Los mexicanos fronterizos recibían por el mismo trabajo una retribución menor que la que se les daba a los gringos. En fin, los obreros de las minas se lanzaron a la huelga el 1º de junio de 1906 con la que sobrevino la impresionante masacre de trabajadores ejecutada por la policía norteamericana.

La huelga de los mecánicos del Ferrocarril Central explotó en Chihuahua. Fue persistente y con intervención presidencial. Los huelguistas acudieron a don Porfirio; éste los recibió y colmó de atenciones y dijo parecerle *injusta e inaceptable* la gana trabajadora de querer compartir la dirección ferrocarrilera con el patrono, pero él haría lo posible para lograr de los empresarios *lo justo y legítimo*.

¹³*Idem* p.988.

En la llamada huelga de Río Blanco, hubieron más de 30 000 trabajadores descontentos.

Desde la fundación del Gran Círculo de Obreros que alió a más de 12 mil obreros y artesanos, además de las asociaciones mutualistas simpatizantes a él, tuvo muchos logros. Sus fines se inscribieron en un reglamento que pretendía: 1) mejorar la situación de la clase obrera y protegerla de los abusos de los propietarios de las fábricas para las cuales trabajaban; 2) relacionar entre sí a toda la familia trabajadora del país; 3) proteger la industria de las artes; 4) instruir al obrero en sus derechos y obligaciones; y 5) establecer sucursales en todos los centros industriales del país.¹⁴

El movimiento civil comenzó en abril de 1906, a través del Gran Círculo de Obreros Libres, ya que la tendencia de los patronos del ramo textil a pagar cada vez menos y a exigir cada vez más del trabajador; ahondó la alianza de los obreros poblanos; porque los industriales de Puebla y Tlaxcala expidieron un reglamento de labores duro; decretándose la huelga el 4 de diciembre de 1906.¹⁵

¹⁴González y González, Luis et al. "La vida social" en *Historia Moderna de México*. La República restaurada, Ed. Hermes, México-Buenos Aires, 1985. p.439. *apud* Ley Federal del Trabajo, *op. cit.* p. 11-A

¹⁵González. *op. cit.* p. 989

Los huelguistas redactaron un contrarreglamento; esto es, un tímido pliego de peticiones justificadas. El 14 de diciembre acudieron al arbitraje de Díaz. Pasó el tiempo. La necesidad apretaba entre los 30 mil trabajadores parados. Los patronos tomaron la decisión de cerrar sus negocios y no admitir el arbitraje de don Porfirio, quien de cualquier modo propuso una salida grata a los obreros. Estos, movidos por el hambre, acudieron al robo y la pira, y la autoridad respondió con la violencia indiscriminada. Después de matar y hacer prisioneros a docenas, el fuego cesó el 9 de enero de 1907, pero el rescoldo se mantuvo.

Las huelgas se sucedieron en los tranvías, en las panaderías y las fábricas del Distrito Federal, Orizaba y Puebla, así como en las minas de San Luis Potosí y se paralizaron los trabajos en varias haciendas de San Luis Potosí.

En 1906, un Congreso agrícola y católico se reunió en Zamora y estuvo porque la gente campesina tuviera servicio médico gratuito, aumento de salarios, cajas de crédito y la doble enseñanza del catecismo cristiano y la economía

doméstica. Díaz se encolerizó, pero ya era demasiado tarde, el descontento había alcanzado niveles muy peligrosos.

1.3 ESTABLECIMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Desde el principio de la Revolución hubo intentonas de establecer jurisprudencia para la SEGURIDAD SOCIAL y el establecimiento del estado de derecho para todos los mexicanos.

En 1911 se acrecentaron los problemas laborales. Los trabajadores de varias industrias se fueron a huelga; y en el ramo textil paralizaron el 80% de las fábricas.

El 11 de diciembre de este mismo año, se creó la Oficina del Trabajo, adscrita a la Secretaría de Fomento con la finalidad de mediar en los conflictos obrero—patronales; esta oficina auspició una convención textil para resolver el problema y tratar de evitar otros en lo futuro. A esta convención acudieron más de un centenar de representantes de la industria y otro tanto del Comité Central

de Obreros y acordaron reducir la jornada de labores a 10 horas diarias, elevar los salarios, establecer reglas equitativas para valorar el trabajo y dar compensaciones.

Durante su labor, la Oficina del Trabajo, hacia diciembre de 1912, había arreglado 70 huelgas; además adquirió el rango de Departamento y sus estatutos fueron aprobados por el Congreso de la Unión. Entre las atribuciones del Departamento, estuvieron la de servir de árbitro en los conflictos y de intermediario en los contratos de trabajo.

Durante el gobierno del presidente Madero, este pidió al Congreso de la Unión que elaborara la ley sobre accidentes de trabajo que aún está vigente (1996) y de otras prestaciones para los obreros; cabe aclarar que en esta época, se aumentaron los hospitales, se aumentaron los sueldos, se concedieron ascensos y jubilaciones a los maestros, se fundaron comedores escolares y se hicieron repartos de ropa y calzado para los niños.¹⁶

¹⁶Ulloa, Bertha. "La lucha armada (1911-1920)" en *Historia General de México*. Tomo 2. El Colegio de México. p. 1091, 1092.

Los programas libertarios y reformistas fueron precursores de la SEGURIDAD SOCIAL en México. Tal fue el caso del decreto que Sebastián Lerdo de Tejada promulgó el 25 de septiembre de 1873, respecto a la incorporación de las Leyes de Reforma a la Constitución y en las cuales el artículo 5 dice a la letra:

“Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. 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 del hombre.”¹⁷

Las sociedades mutualistas, antecesoras de los sindicatos, lo son también de los seguros sociales que constituyeron una aspiración y un anhelo de la población trabajadora.

Fue en 1916 y 1917 que los constituyentes queretanos le dieron forma legal a esas aspiraciones. El artículo 123 de la Constitución, que se refiere al trabajo,

¹⁷González Navarro, Moisés. “La era moderna” en *Historia Documental de México*, Tomo 2, UNAM, México, 1984. p.363.

en la fracción XXIX respecto a la previsión social de los mexicanos, al establecer en su primera versión a la letra dice que:

“Es de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros fines análogos, por lo cual el Gobierno Federal como el de cada Estado deberá fomentar la organización de instituciones de esta índole para difundir e inculcar la previsión popular.”¹⁸

Durante las épocas Obregonista y Callista se llevaron a cabo anteproyectos para una iniciativa de ley para crear el Seguro Social en México, sin embargo, por la redacción del texto Constitucional que limitaba al Gobierno Federal no se podía legislar sobre una Ley del Seguro Social.

En el mandato de Emilio Portes Gil, se superó la limitación legal que no permitía satisfacer las necesidades de los trabajadores enviando una iniciativa

¹⁸Coquet, Benito . *La seguridad social en México*. Ed. Helio, México, 1964. p.10.

al Congreso de la Unión el 6 de septiembre de 1929, para modificar la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, que textualmente decía:

“Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos.”¹⁹

Con esta reforma se permitió la formulación de la Ley del Seguro Social y además federalizó la legislación sobre la misma.

En el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas se realizaron nuevos estudios dentro de los lineamientos de la reforma portesgilista, sin embargo, la situación económica del país no permitió la creación de Seguro Social.

Manuel Ávila Camacho tuvo como una meta importante de su plan de gobierno implantar la Ley del Seguro Social, quien ya dentro de sus funciones, envió el 10 de diciembre de 1942 una iniciativa de Ley al Congreso de la Unión. Esta

¹⁹*Idem.*

ley fue aprobada y firmada por la Cámara de Diputados bajo dispensa, lo mismo sucedió con la Cámara de Senadores, de tal manera que esta Ley se promulgó y se publicó el 19 de enero de 1943 en el Diario Oficial de la Federación.²⁰

La Ley estaba aprobada, pero la implantación del Seguro Social se dio en medio de opositores que vieron afectados sus intereses y que combatieron la Ley férreamente. Su consolidación no fue fácil, pero el planteamiento para ser instrumento de justicia social, además de los servicios y prestaciones que se proporcionan a través de esta Ley permitieron el establecimiento del Seguro Social como institución de **SEGURIDAD SOCIAL**.

Es el año de 1943 en el que se estructuró la organización administrativa y técnica del Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS. Se inscribió a los patrones y trabajadores del Distrito Federal a los cuales se les empezó, en 1944, a otorgar los servicios en prestaciones económicas y en especie.

Hasta 1995, la fracción XXIX del artículo 123 constitucional versa así:

²⁰ *Idem.* p. 11.

Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares”²¹

Hasta esta modificación constitucional, la SEGURIDAD SOCIAL en México tiene como fin proteger al trabajador y a su familia de la enfermedad, la muerte y la miseria, así como capacitarlo para el trabajo. El trabajador se entiende como aquel que presta sus servicios en la ciudad o en el campo, los asalariados y no asalariados, y estos están asegurados contra casos de perjuicios con atención médica, jubilaciones, pago de pensiones en caso de enfermedad, desempleo o muerte, capacitación profesional y otras prestaciones sociales.

²¹*Mexicano: esta es tu Constitución. Texto vigente 1994 con comentario a cada artículo por Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero†, Miguel Angel Porrúa, México, 1994. p.350*

Capítulo segundo

EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA

2.1 Principios y fines de la seguridad social

*2.2 Fundamento Constitucional de la
Ley del Seguro Social*

2.3 Nacimiento de la Ley del Seguro Social

CAPÍTULO SEGUNDO. EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA

2.1 PRINCIPIOS Y FINES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Basados en los antecedentes históricos del capítulo anterior, se advierte que en el sistema de producción capitalista (preexistente), el hombre vende su fuerza de trabajo a un patrón a cambio de un salario que muchas veces resulta insuficiente hasta para llevar una existencia que cubra las necesidades básicas del mismo y de sus dependientes.

Esta condición impide obtener la justa armonía de los factores que crean la riqueza para producir bienestar colectivo, material y hasta espiritual. Por una parte, el salario concede al trabajador la posibilidad de aportar únicamente su energía física que le es mal remunerada y surgen como respuesta los problemas sociológicos profundos. El sueldo frecuentemente es bajo para cubrir las apremiantes necesidades que le crea la civilización. Por otra parte, la producción comercial, industrial y de servicios expone al trabajador a numerosos riesgos. La senilidad, la enfermedad, la insalubridad y todos los

factores negativos inherentes a la existencia provocan al trabajador la intranquilidad no sólo del diario vivir, sino del futuro. La gran industria, peculiaridad del capitalismo, agrava el cuadro de la existencia del proletariado que sólo depende de un exiguo salario que no le permite el ahorro que consiste en gastar menos de lo que se gana.

Existe gente consciente de esta situación que aboga por un cambio de sistema a fin de evitar la amenaza en contra de la mayor riqueza de una nación que es *la vida humana* y que no puede ser soslayada por el Estado. Es importante considerar que:

*“Las causas de carácter económico, social y político han mantenido a la población pobre de México en condiciones permanentes de insatisfacción, al grado de que resulta víctima de la alimentación insuficiente, de la vivienda antihigiénica y de la insalubridad, estas causas han condenado al pueblo a vivir en un nivel muy bajo de vitalidad, en detrimento de la capacidad productiva de los individuos...”*¹

¹Arce Cano, Gustavo. *Los seguros sociales en México*. Ed. Botas, México 1944. p. 19.

A lo anterior hay que agregar que aun después de la Revolución Mexicana, ya casi nadie trabaja por cuenta propia o libremente, pues la concentración de capitales en pocas manos ha obligado a los pequeños industriales, comerciantes y profesionistas a ingresar en el campo de la clase obrera que cada momento crece considerablemente y cuando falta el sueldo o el salario o cuando este se reduce o interrumpe, la miseria se apodera de la suerte del trabajador. Esta situación provoca la intranquilidad social, el desasosiego colectivo que desmoraliza a las instituciones democráticas al servicio del pueblo y encargadas de procurar el bienestar general.

La *seguridad social* puede ser definida como el instrumento jurídico del derecho obrero, y esta definición se traduce a la necesidad de aplicar el *Derecho Social* que por su origen, esencia y fines se convierte en un derecho polémico, pues es el resultado de una lucha real entre trabajadores y patrones, principalmente ha luchado contra la reticencia de la sociedad burguesa. Lo es en su esencia porque se presentó en la historia con la intención de romper la dos veces milenaria dicotomía del derecho en *público* y *privado* y demandó su

reconocimiento como un tercer género, y lo es en sus fines porque levantó el principio de que la finalidad suprema de la justicia es el hombre.

La Revolución Mexicana, primera revolución social del siglo XX, fue producto de una fuerza incontrolable de las clases trabajadoras que se rebelaron contra los años del porfiriato donde fueron tan duramente castigadas por la marginación y el desprecio de las clases política, económica y socialmente poderosas. El enorme crecimiento de la industria y el consecuente reforzamiento de la clase capitalista, así como la proliferación de las inversiones extranjeras nos han ligado a sistemas económicos y políticos ajenos a nuestro nacionalismo que nos coloca en la posición de ser cruelmente explotados y provocan mayores desniveles económicos.

La población anónima de campesinos y trabajadores continúa padeciendo su miseria ancestral, sin participación en el progreso económico y sigue sin obtener beneficios de la instrucción y la información llamada cultura, sin embargo, la burguesía mexicana conoce los errores que provocaron la caída del general Porfirio Díaz y también sabe que el llamado *tercer mundo* al que pertenecemos como país empezó a despertar del letargo y busca una coyuntura

que le permita poner coto a la explotación del hombre por el hombre y que es necesario restituir a la justicia la razón que le arrebataron la propiedad privada y el capital.

Se está consciente de la necesidad de un cambio de sistema o en su caso, de la adopción de medidas que eviten el abatimiento de la producción de los artículos de consumo, el alza en el costo de la vida, la disminución del poder adquisitivo del salario, la presencia del flagelo del desempleo y el peligro de una nueva revolución social y esto puede lograrse a través de una mejor distribución de los beneficios de la economía. En el pensamiento democrático se está abriendo una clasificación tripartita de los derechos humanos fundamentales, término que reúne los resultados de las grandes luchas de la historia por la igualdad, la libertad y la dignidad de los hombres.

Los derechos políticos que en 1789 fueron nombrados derechos del ciudadano, hacen referencia a las normas que estructuran al gobierno de las comunidades humanas con sus miembros, además de ser la única forma de gobierno compatible con la dignidad de los hombres. Es importante mencionar los derechos sociales como son: el derecho a la educación, el derecho al deporte,

el derecho de los campesinos a la tierra que cultivan, el derecho del trabajo y la *seguridad social*, que son la fuente que hará posible el goce pleno de los derechos políticos y de los derechos del hombre.

Debemos observar que el *Derecho Social* no es un derecho de coordinación como el derecho público ni de subordinación como el derecho privado** sino que éste es un derecho de integración que encuentra su fundamento en la realidad de la vida social y en la apreciación valorativa de esa realidad, nace como un freno y contención a los excesos del individualismo y aspira al establecimiento de un nuevo orden en convivencia humana, fundado en el ideal de la justicia social, si se atiende a que la idea central en que el derecho social se inspira no en la idea de la igualdad de las personas, sino de la nivelación de las desigualdades que entre ellas existe y la igualdad deja de ser un punto de partida del derecho para convertirse en meta y aspiración del orden jurídico y que se orienta no al individuo aislado, sino hacia el individuo socializado y común y puede resumirse así:

** VER CAPÍTULO TERCERO "MARCO LEGAL DE LAS PRESTACIONES DEL SEGURO SOCIAL"

“El Derecho Social es el conjunto de principios, instituciones, y normas que en función de integración protegen, tutelan y reivindicán a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles, es decir, a la comunidad que necesita vivir con el bienestar que es aspiración de todos los seres humanos”²

A raíz del fortalecimiento del movimiento obrero consciente de sus necesidades de protección para los riesgos de trabajo, enfermedad y muerte que no resolvían sus patrones, empezaron a organizarse y crearon originalmente cajas de ahorro e instrumentos de apoyo mutuo que aliviaban estas necesidades; posteriormente el Estado asumió su responsabilidad y reconoció que debía implementar medidas que surgieran del gobierno para el bienestar común.

²Trueba Urbina, Alberto. *Derecho Social Mexicano*. Porrúa, México, 1978. p.313.

2.2 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

Durante el periodo posterior al Imperio de Maximiliano, durante la República Restaurada, ocurrió la mayor mudanza dentro de la política de libertad de trabajo, esto se dio en los sectores obrero y artesanal cuando nacieron sociedades de trabajadores. Para 1872 ya eran tantas que se hizo necesario agruparlas en una central que se llamó *El Gran Círculo de obreros de México*.³

Los líderes del mencionado *Círculo* promovieron cooperativas de producción, mejores salarios y huelgas, y aunque la Revolución Mexicana ha sido calificada repetidas veces como un levantamiento campesino, y en menor medida obrero, en contra de los abusos de terratenientes y capitalistas extranjeros, esta interpretación ha sido, aunque cierta, parcial, en virtud de que sus demandas fueron pospuestas, por lo que habrían de pasar muchos años antes de traducirse en realidades.

³ González, Luis. "El liberalismo triunfante" en *Historia General de México*. Tomo 2. El Colegio de México.p.924

De ahí que la Revolución Mexicana que fue esencialmente política al iniciarse, al calor de la contienda recogió ciertos postulados reivindicatorios. Los grandes núcleos sociales anhelaban mayor respeto al valor humano, la supresión del desamparo y de la miseria de la población; deseaban establecer procedimientos de seguridad y economía que garantizaran una democracia nueva y positiva.

En 1904, encontramos también antecedentes de lo que pueden ser los fundamentos que originaron la creación de la fracción XXIX del artículo 123 constitucional. En este año José Villada, gobernador del Estado de México, emitió un decreto en el que se reconocía la existencia de los accidentes de trabajo y responsabilizaba a los patrones del pago de las debidas indemnizaciones.

En 1906, Bernardo Reyes, gobernador de Nuevo León, elaboró un proyecto de ley de accidentes de trabajo. En la exposición de motivos de éste se afirma que el *“movimiento industrial moderno requiere de la existencia de disposiciones especiales, para proveer la indemnización del operario perjudicado por un suceso imprevisto, igualando así en cuanto cabe la cooperación de los*

elementos de riqueza: capital y trabajo.”⁴ Sin embargo, esto sólo quedó registrado como un intento para calmar los ánimos de la población y tratar de mantener la dictadura porfirista.

La aportación más importante a la teoría del seguro social es sin duda el manifiesto del Partido Liberal Mexicano en las postrimerías del porfirismo, ya que los miembros de este partido consideraban necesario reformar la Constitución de ese tiempo para garantizar al obrero efectivamente un salario mínimo, una jornada máxima, el descanso dominical, la igualdad de salario entre extranjeros y nacionales, la seguridad e higiene de las fábricas y talleres; una protección especial, para el trabajo de las mujeres y los menores y la prohibición absoluta para emplear niños menores de catorce años.

Uno de los propósitos de la Revolución de 1910 consistió en alcanzar el mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores, lo que trajo como consecuencia la inclusión de normas políticas y sociales en nuestra Legislación Constitucional para establecer procedimientos de seguridad social.

⁴*Antecedentes y Legislación del IMSS*, T.I. IMSS. México 1971. p. 15

En agosto de 1911, el presidente Francisco I. Madero insistió en la expedición de leyes sobre pensiones e indemnizaciones por accidentes de trabajo, comprometiéndose a llevar a cabo estas reformas con una legislación obrera que se formularía con base en las condiciones de seguridad y salubridad. Es justo insistir que a Francisco I. Madero se le debe la legislación del trabajo que se inició bajo su mandato y que fue la base de la Ley del Trabajo vigente (1996).

En 1912, don Venustiano Carranza, Jefe de la Revolución Constitucionalista, publicó el decreto del 12 de diciembre, en cuyo artículo 2 se asentaba:

“El primer jefe de la Nación y encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos”⁵

⁵ Arce Cano. *op.cit.* p.23.

En 1914, en Veracruz fue expedida la Ley *Cándido Aguilar* que obligó a los patrones a cubrir por su cuenta, asistencia de médicos, medicinas y alimentos a los obreros enfermos, así como a pagarles el salario que tuvieran asignado cuando fueran víctimas de accidentes de trabajo.

El 11 de diciembre de 1915, el estado de Yucatán promulgó su Ley del Trabajo a iniciativa del General Alvarado, este ordenamiento, que es sumamente importante en todos sus capítulos, fue el primero que estableció el seguro social en nuestra patria. El artículo 135 ordenó: *“El Gobierno fomentará una asociación mutualista, en la cual se asegurarán los obreros contra los riesgos de vejez y muerte”*⁶, estableciéndose así que los patrones eran responsables de los accidentes y enfermedades profesionales.

En 1916, se instaló el Congreso Constituyente de Querétaro que expidió la Carta Magna mexicana vigente, en la cual el artículo 123, fracción XXIX, consideró de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de

⁶ *Idem.* p.24

otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada estado, deberían fomentar la organización de instituciones de esta índole, *para infundir e inculcar la previsión popular*. Se advierte claramente que dicho precepto pretendía que se implantara el seguro social potestativo.

En 1918, el Código de Trabajo del Estado de Yucatán, dio un paso hacia atrás con respecto a su ley laboral de 1915, pues abandonó el sistema del seguro social obligatorio para adaptarse a la Constitución Política de 1917. En el referido Código se dieron facultades a la Bolsa de Trabajo para fomentar el establecimiento de cajas de ahorros y de seguros populares, de invalidez de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros, con fines análogos.

En 1919, se formuló un Proyecto de Ley para el Distrito y Territorios Federales, que proponía la constitución de cajas de ahorros, cuyos fondos tendrían que, entre otros, impartir ayuda económica a los obreros cesados. Los trabajadores por su parte, tendrían la obligación de dar a las cajas el 5% de sus salarios. Los patrones, por otra parte, deberían aportar el cincuenta por ciento de la cantidad que les correspondiera a sus asalariados por concepto de

utilidades en las empresas, de acuerdo con la fracción VI del artículo 123 constitucional.

Durante los años veinte, el movimiento obrero estuvo controlado en gran medida por la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) de ahí que mucha de la historia del movimiento obrero mexicano en esta década sea la historia de la CROM.

La CROM se organizó en 1918 con el apoyo de cientos de colaboradores de Carranza. Su propósito original era constituir una organización nacional que simultáneamente apoyara al gobierno y le exigiera el cumplimiento cabal del artículo 123. La empresa era problemática, pero la decisión de presionar sin mostrar abierta hostilidad al sector oficial le dio cierta viabilidad. Los líderes cromistas sabían que estaban en su etapa formativa y no podían pensar seriamente en la posibilidad de un cambio revolucionario. Buena parte de la energía de la CROM se dedicó a combatir a las organizaciones rivales, aceptaron el apoyo y se crearon relaciones formales con la American Federation of Labor (AFL).

Los gobiernos de Obregón y Calles intervinieron en las disputas intergremiales en apoyo de la CROM que constituyó una de las bases no militares del gobierno central en los veintes. Los obreros cromistas obtuvieron mejores salarios que otros sindicatos y finalmente la CROM logró hacer efectivo el pago de indemnizaciones por despido o por accidentes de trabajo. La CROM fue la organización laboral más poderosa, pero nunca llegó a controlar por entero el movimiento obrero.⁷

En 1921, el estado de Puebla promulgó su Código de Trabajo que en su artículo 221 estableció que los patrones podían substituir el pago de las indemnizaciones de accidentes y enfermedades profesionales, por el seguro contratado a sociedades legalmente constituidas y aceptadas por la Sección del Trabajo y Previsión Social.

En el mismo 1921, el Presidente de la República, General Alvaro Obregón, envió al Congreso Federal su Proyecto de Ley del Seguro Social voluntario. En la exposición de motivos sostuvo con visión y elocuencia que la mayor parte de las desgracias que afligían a las clases trabajadoras no tenían su origen

⁷ Meyer Lorenzo. "El Primer tramo del camino" en *Historia General de México*, Tomo 2. El Colegio de México. p 1214

en la falta de leyes, sino en las dificultades para su aplicación que convertían los derechos legales en simples derechos teóricos, porque dejaban a los propios trabajadores la tarea de exigir su cumplimiento, y la realización tenía que desarrollarse dentro de una legislación complicada, tardía y costosa.

En 1924, el Código Laboral del estado de Campeche estatuyó en el artículo 290 lo siguiente: *“El patrono podrá substituir con un seguro hecho a su costa, en beneficio del obrero, la obligación que tiene de indemnizar a éste en los casos de accidentes y enfermedades del trabajo...”*⁸

En 1925, las leyes del trabajo de Tamaulipas y de Veracruz establecieron una modalidad especial del seguro voluntario. Los patrones podían sustituir las obligaciones sobre enfermedades y accidentes profesionales, con el seguro hecho a su costa y en favor de los trabajadores, en sociedades debidamente constituidas.

En 1925, fue elaborado el proyecto de Ley Reglamentaria del Artículo 123 de la Constitución General que determinó que los patrones deberían garantizar la

⁸ Arce Cano. *op.cit.* México 1944. p. 25

atención médica y el pago de indemnizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Podían asegurar a los trabajadores en empresas particulares, oficiales o constituidas por ellos mismos y en el caso de que se constituyera un Seguro Oficial, el citado proyecto disponía que los empresarios estarían obligados a asegurar en él al personal que tuvieran a su servicio.

La Ley General de Pensiones Civiles de Retiro aun vigente, fue expedida el 12 de agosto de 1925. Posteriormente sufrió algunas reformas concediendo derecho a pensiones por edad, por tiempo de servicios o cuando se inhabiliten para el trabajo. También tienen derecho a pensión, los deudos de los funcionarios y empleados. El fondo de pensiones se forma principalmente con el descuento forzoso sobre los sueldos de los funcionarios y empleados durante el tiempo de servicios y con las subvenciones de la Federación y Distrito y Territorios Federales.

En 1928, la Ley de Aguascalientes estableció que el gobierno local patrocinara la fundación y sostenimiento de una sociedad mutualista en beneficio de los trabajadores, que depositando una pequeña parte de su salario podría cubrir para la vejez y dejar a sus deudos, en caso de muerte, libres de la miseria. En

este mismo año, 1928, por decreto se estableció el Seguro Federal del Maestro para otorgar pensión en caso de muerte a los deudos.

En el estado de Hidalgo en el artículo 242 de la Ley del Trabajo se declaró de utilidad pública el establecimiento de instituciones que tuvieran por objeto asegurar a los trabajadores, además de que las autoridades deberían darles toda clase de facilidades para su organización y funcionamiento.

En 1929, el Gobierno Federal hizo un proyecto de ley en el cual se imponía a los patrones depositar en una institución bancaria del 2 al 5% del salario mensual de los obreros a su servicio, para fomar un capital en beneficio de éstos.

En este mismo año (1929), el Presidente de la República, Lic. Emilio Portes Gil, sometió a la consideración del Congreso la iniciativa de un Código Federal de Trabajo que establecía el seguro voluntario en su artículo 368, que dice "*los patrones podrán substituir las obligaciones referentes a los riesgos de carácter profesional con el seguro hecho a su costa ...*"⁹

⁹ *Idem, pass. 27-28.*

El 31 de agosto de 1929, la Constitución Política de la Unión fue modificada considerando la reglamentación de esta materia que se hace en el proyecto de Ley del Trabajo como meramente provisional y se emprendió un estudio tan serio como el asunto requería a fin de proponer en breve al H. Congreso de la Unión un proyecto de ley sobre el seguro obligatorio.

En 1932, el Congreso de la Federación concedió facultades al Poder Ejecutivo para que en un plazo de ocho meses expidiera la Ley del Seguro Social obligatorio. El cambio repentino de Presidente de la República postergó el cumplimiento de dicho decreto.

De 1932 a 1940, se proyectaron diversas leyes del seguro social en los Departamentos de Trabajo y de Salubridad Pública, en las Secretarías de Gobernación y de Hacienda y en la Comisión de Estudios de la Presidencia.

En 1938, el presidente de la República, general Lázaro Cárdenas, envió a la Cámara de Diputados un proyecto de Ley del Seguro Social, cubriendo las eventualidades sufridas por el trabajador y a la cual se le denominaría *Instituto*

Nacional de Seguros Sociales, sin embargo, el proyecto se formuló sin base actuarial. En la exposición de motivos se dijo que los datos estadísticos en que debería descansar el funcionamiento del seguro social “*sólo pueden por su naturaleza, obtenerse en la práctica*”

De 1941 a 1942, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social formuló un proyecto de Ley del Seguro Social.¹⁰

Se han expuesto así, los antecedentes históricos que dieron origen al organismo que rige actualmente la *seguridad social* en nuestro país. La Ley ha plasmado el llamado *principio de unificación* que ha constituido una administración para todos los seguros. Hasta 1996, un sólo órgano administra todos los seguros y se respetan las características actuariales de cada uno. La reglamentación, empero, es única, porque se considera que todos son partes de una sola pieza.

El régimen de la unificación es superior a cualquier otro. Permite que se manejen mayores fondos y se reduzcan los costos del seguro. Al obrero se le presenta una mejor perspectiva: no quedará desamparado, tampoco sus

¹⁰ *Idem. pass* 26 31.

dependientes económicos, cualquiera que sea el riesgo que sufra, pues el sistema cubre todos o casi todos los riesgos a los que se halla expuesto.

El *Seguro Social* es un valioso logro de un gran concepto de justicia en el modo de estimar los problemas sociales, de la necesidad de evitar dolorosas miserias y de conseguir tranquilidad para dedicar mejores energías a la productividad y al desarrollo humano.

Corresponde a México el honor entre los pueblos hermanos del continente americano el haber dado la primera Constitución Política que se ocupó del Seguro Social.

2.3 NACIMIENTO DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

Al tomar la presidencia de la República Mexicana, el General Manuel Ávila Camacho pronunció un discurso que fue trascendental para la creación de la seguridad social en nuestro país. He aquí sus palabras:

“Toda conciencia libre de prejuicios que reflexione en que un país no puede realizar grandes y nobles aspiraciones sin haber elevado a las masas a la dignidad de sus derechos, a la conciencia de su fuerza y de su responsabilidad, llegará a la conclusión de que la Revolución Mexicana ha sido un movimiento social guiado por la justicia histórica, que ha logrado conquistar para el pueblo, una por una, sus reivindicaciones esenciales.”

“Cada nueva época reclama una renovación de ideales... El clamor de la República entera demanda ahora la consolidación material y espiritual de nuestras conquistas sociales en una economía próspera y poderosa. Demanda una era de construcción, de vida abundante, de expansión económica. No olvidemos que nuestros ideales de justicia colectiva están muy lejos de haberse logrado: el desempleo y los bajos salarios que existen en nuestro país reclaman las oportunidades de vivir dignamente...”

“Todos debemos asumir desde luego el propósito que yo desplegaré con todas mis fuerzas, de que un día próximo las

leyes de seguridad social protejan a todos los mexicanos en las horas de adversidad, en la orfandad, en la viudez de las mujeres, en la enfermedad, en el desempleo, en la vejez, para substituir este régimen secular que por la pobreza de la nación hemos tenido que vivir”.(sic)¹¹

El entonces Secretario del Trabajo y Previsión Social, Lic. Ignacio García Téllez, deseoso de realizar el noble anhelo del señor presidente, creó el Departamento de Seguros Sociales dependiente del órgano a su cargo. Este departamento empezó a trabajar de inmediato para desarrollar los programas de trabajo señalados. Estudió las leyes sobre seguros sociales que estuvieron vigentes, antes de la promulgación del Código Federal del Trabajo, de los diferentes estados del país y del extranjero para acoplar las bases técnicas imprescindibles en todo ordenamiento de esta índole a la realidad mexicana. Se elaboraron cuadros estadísticos sobre la población trabajadora, salarios, edades, y riesgos entre otros, además tablas de invalidez y mortalidad en México con sus valores conmutativos.

¹¹ Arce Cano. *op.cit.* 35-36

Para los cálculos actuariales se utilizaron los servicios técnicos del Dr. Emilio S̄choenbaum, técnico en seguros de prestigio internacional y cuya experiencia en la organización de sistemas de esta naturaleza en otras naciones fue indispensable para nuestro país.¹²

Finalmente, el 19 de enero de 1943, apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley que creó al *Instituto Mexicano del Seguro Social* como un servicio público nacional con carácter obligatorio, en los términos de la ley y sus reglamentos.

La fracción XXIX del artículo 123 de nuestra Constitución vigente se manifiesta en los términos siguientes:

“Es de utilidad pública la ley del seguro social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y de cualquier otro encaminado a la

¹² *Idem.* pp.35,37.

protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares”.

Aquí podemos palpar que trata de ampliar su campo de protección hacia otros sectores como es el campesinado, intentando hacer extensivos sus servicios hacia la comunidad agraria.

El derecho de la seguridad social se consigna por primera vez en el mundo, en función tutelar y reivindicatoria de los trabajadores, en la Declaración de Derechos Sociales contenida en el artículo 123, bajo el título **Del Trabajo y de la Previsión Social**, y se establece precisamente en la fracción XXIX del mencionado precepto.

La teoría de la Declaración mexicana de 1917 se basó en el ideario socialista de los constituyentes de extracción obrera y campesina para proteger y cuidar la vida de los trabajadores no sólo en el ejercicio de sus labores, sino cuando ocurran riesgos de trabajo, accidentes y enfermedades, y en todo aquéllo que se relacione con la subsistencia económica de la familia obrera. Este es el punto de partida del *Derecho de la Seguridad Social* elevado a la más alta

categoría positiva de estatuto fundamental, para proteger además de la vida de los trabajadores, su subsistencia y la de su familia, lograr las reivindicaciones sociales a fin de estimular el bienestar colectivo de los trabajadores y de sus descendientes.

Todo lo anterior tiene por objeto combatir la explotación y contribuir a la supresión de las clases. Como puede verse, la teoría de la seguridad social originaria se robustece y se extiende a otros sectores sociales y sus familiares, entre los cuales quedan comprendidos los económicamente débiles.¹³

Este fue el nacimiento de la Ley del Seguro Social.

¹³ Trueba Urbina Alberto, *op.cit.* p.382 y 383.

Capítulo tercero

MARCO LEGAL DE LAS PRESTACIONES DEL SEGURO SOCIAL

3.1 Generalidades

3.2 Especificidades

*3.3 Las prestaciones médicas, económicas
y sociales*

CAPÍTULO TERCERO. MARCO LEGAL DE LAS PRESTACIONES DEL SEGURO SOCIAL

3.1 GENERALIDADES

El seguro social pertenece al derecho social que se divide a su vez en el derecho público y el derecho privado, a su vez la seguridad social pertenece también al ámbito del derecho administrativo del trabajo, la seguridad privada pertenece es parte del derecho mercantil. La seguridad social entonces es parte del derecho social, público y administrativo del trabajo.

La palabra seguro, en lo jurídico, significa un contrato aleatorio por el cual el asegurador se compromete a indemnizar las riesgos del asegurado que puede ser él mismo o sus beneficiarios

La seguridad social es un concepto que se atribuye a la Ley Federal Americana de 1935, que concebía a la seguridad social como una amalgama de seguridad económica y seguro social y fusionaba el seguro de vejez y desempleo con la política de asistencia a la vejez y de salud pública¹. Desde entonces, el seguro

¹ IMSS. *Seguridad social en el proceso de cambio internacional* 1ª edición, México, 1980. p. 113.

social es un elemento indispensable en la estructura económica de los países el cual garantiza al mismo tiempo el orden social, de esta manera todos los países previenen dentro de sus legislaciones la seguridad social.

En México, la previsión social fue reglamentada a partir de la Constitución de 1917 en el artículo 123 bajo el rubro del Trabajo y Previsión Social. La jornada máxima de trabajo, los días de descanso, los salarios mínimos y el reglamento interior en las áreas laborales tales como la higiene, la salubridad y la prevención de riesgos se encuentran reglamentadas en este artículo.

A partir de la legislación de la Carta Magna de 1917 surgió todo un régimen jurídico derivado del artículo 123, que si bien no fue definitivo, sí fue definitorio de lo que sería la Ley del Seguro Social:

<i>Leyes y reglamentos derivados del artículo 123 constitucional anteriores a la Ley del Seguro Social</i>	
1925	Ley reglamentaria de la ley del Seguro Social.
12 de agosto de 1925	Ley general de pensiones civiles de retiro.
1928	Ley de previsión social del estado de Aguascalientes.
13 de noviembre de 1928	Decreto sobre seguridad social

Leyes y reglamentos derivados del artículo 123 constitucional anteriores a la Ley del Seguro Social

30 de septiembre de 1928	Artículo 242 de la ley del trabajo del estado de Hidalgo
1929	Proyecto del Ley del Seguro Social
1929 (Emilio Portes Gil)	Código Federal del Trabajo art. 368
31 de agosto de 1929	Constitución art. 123 fracción XXIX
18 de julio de 1931	Ley Federal del Trabajo
1934	Proyecto de Ley del Trabajo y Previsión Social
27 de diciembre de 1938 (Lázaro Cárdenas)	Proyecto de Ley de Seguros Sociales
1941-1942 (STPS)	Proyecto de Ley del Seguro Social ²

En 1941, el secretario del Trabajo y Previsión Social siguiendo instrucciones presidenciales creó el Departamento del Seguros Sociales como un órgano de la Secretaría el cual se dedicaría a estudiar las leyes sobre seguros sociales que estuvieron vigentes antes de la promulgación del Código Federal del Trabajo, en los diversos Estados del país, los proyectos elaborados con antelación y mencionados en el cuadro anterior, y las leyes del Seguro del Maestro y de Pensiones Civiles de retiro. Se estudiaron también los regímenes de previsión y

² Arce Cano, Gustavo. *Los seguros sociales en México*. Primera edición, Ediciones Botas, México, 1944. pass.23-36.

seguridad sociales que regían entonces en otros países, tales como los lineamientos de las conferencias Interamericanas la Habana y Chile.³

3.2 ESPECIFICIDADES

El derecho mexicano de la seguridad social encuentra su base en los artículos constitucionales 4 párrafo III y 123 apartados A fracción XXIX y B fracciones XI y XII en cuyo texto se consignan garantías sociales tendientes a la proyección de los derechos que tienen los hombres para llevar una existencia digna y es deber del Estado asegurar que así sea.

ARTÍCULO 4º párrafo III

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

³ *Idem.* p. 36.

salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

ARTÍCULO 73. El Congreso tiene la facultad:

I ...

...

XVI. ...

1ª El consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2ª En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3ª La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

4ª Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la

contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan.

De esta fracción del artículo 73 se desprenderá el original de la Ley General de Salud cuyo ámbito contempla a las personas jurídicas no previstas por el art. 123 en sus apartados A y B.

ARTÍCULO 123

Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y, de una manera general, todo contrato de trabajo:

I ...

...

XXIX Es de utilidad pública la ley del seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

...

B. Entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

I ...

...

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

- a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, invalidez, vejez y muerte.
- b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.
- c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la

gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su ley y en las que correspondan, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y se adjudicarán los créditos respectivos.

XII...

XIII Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes.

El Estado proporcionará a los miembros en activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

XIII bis. Las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado.

El régimen instituido por los citados artículos en sus fracciones correspondientes tiene por objeto primordial la protección del individuo, se extienden los beneficios de la seguridad social a los grupos económicamente productivos, la meta es alcanzar a todos los sectores que componen la sociedad, no sólo por el imperativo de propiciar el bienestar de la comunidad sino como una exigencia económica.

3.3 LAS PRESTACIONES MÉDICAS, ECONÓMICAS Y SOCIALES

El legislador al momento de redactar la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, enmarcó como aspecto fundamental las prestaciones que se otorgarían al trabajador y a su familia a través de los diferentes seguros que, a su vez, justifican el origen del Instituto Mexicano del Seguro Social como organismo encargado de repartir éstas en los diferentes sectores de la población. Con lo anterior el Instituto Mexicano del Seguro Social se convierte en el instrumento que complementa los fines de la seguridad social.

Los artículos 2º y 8º de la Ley del Seguro Social establecen el fundamento de las prestaciones al garantizar el derecho humano a la salud por medio de las prestaciones médicas, económicas y sociales mismos que se otorgarán con motivo de una contingencia que altere la salud, las posibilidades de trabajo, los ingresos económicos, etcétera, extendiendo su campo hacia el futuro al proteger conforme a los años cotizados o la edad de la persona.

Las prestaciones médicas tienen su campo de acción en la salud del individuo, la cual puede ser alterada por una enfermedad o accidente, el origen de los mismos es secundario, lo que importa es el establecimiento de la armonía en la familia que puede verse afectada.

Se consideran prestaciones médicas: la consulta, el diagnóstico, la curación, la atención, la asistencia hospitalaria, quirúrgica y farmacéutica procurando aparatos de prótesis y ortopedia, así como el establecimiento de mecanismos, procedimientos y lugares adecuados de rehabilitación. El campo de acción se amplía al atenderse los aspectos fundamentales de la medicina preventiva, curativa y la rehabilitación física y mental.

Las prestaciones económicas como su nombre lo indica, mantienen la capacidad económica del individuo conforme a los ingresos que fundamenta su cotización⁴. Estas se denominan según su caso:

- **Subsidio:** se limita a asegurados en caso de una contingencia, su pago comprende lapsos reducidos. El ingreso que se perciba permitirá a la persona sufragar gastos normales.
- **Ayuda:** Se dará ocasionalmente y en condiciones especiales como la ayuda para gastos de matrimonio, ayuda para gastos de matrimonio, ayuda asistencial y gastos de funeral.
- **Asignación:** Se desprende de un porcentaje adicional de la pensión para cargas familiares.
- **Pensión:** De mayor importancia en cuanto a su cuantía y duración. Respecto a su cesantía y vejez.

⁴ La cotización es un término que indica la aportación que el trabajador a través de su trabajo aporta a la seguridad social, ésta se calcula respecto a su salario.

Las pensiones que otorga la Ley del Seguro Social en su artículo 268, se consideran como derechos subjetivos en virtud de que el Instituto Mexicano del Seguro Social, como organismo descentralizado⁵, forma parte del Estado y está encargado de las prestaciones de los servicios públicos obligatorios y por otra parte, la ley citada le otorga al Instituto el carácter de ser un organismo fiscal autónomo con facultades para determinar los créditos y las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, de conformidad con la Ley del Seguro Social y sus disposiciones reglamentarias.

Las prestaciones sociales y servicios de solidaridad social son aquellas que se proporcionan a través del Instituto Mexicano del Seguro Social y no generan derecho alguno exigible, son de beneficio colectivo y son adicionales. Tiene la finalidad de fomentar la salud a través de la medicina preventiva que capacitará a la población y proporcionará la recreación sana a la colectividad. Las anteriores prestaciones se basan en el artículo 73 de la Constitución, según se ha mencionado.

⁵ Un organismo descentralizado es un ente público con iniciativa y decisión propia, se le desliga por medio de la ley, de la acción inmediata del poder central y se subordina a un régimen jurídico que lo aísla y lo somete a su propia responsabilidad. (Andrés Serra Rojas en *Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa, 1ª edición, México, 1976. p. 482.)

Capítulo cuarto

LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO DEL SEXENIO 1994-2000

4.1 PROYECTO ÁGUILA

4.2 PROPUESTA OBRERO-EMPRESARIAL DE ALIANZA PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

4.2.1 ANTECEDENTES MANEJADOS EN LA PROPUESTA

4.2.2 PROPUESTA DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS

4.2.3 LOS OBJETIVOS

4.2.4 LOS 30 PUNTOS DE LA PROPUESTA

4.3 INICIATIVA DE NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL

4.3.1 REACCIONES SOCIALES ANTE LA INICIATIVA DE LA NUEVA LEY

CAPÍTULO CUARTO. LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO DEL SEXENIO 1994-2000.

4.1 PROYECTO ÁGUILA

En enero de 1995, el presidente Ernesto Zedillo le encargó al director general del Instituto Mexicano del Seguro Social, Genaro Borrego Estrada, un diagnóstico de seguridad social; el conocimiento que de éste tuvo el gabinete económico dio pie a la creación de un grupo técnico creado a fines de marzo. Este grupo técnico se dio a la tarea de elaborar un proyecto de reforma en el cual está el contenido de la iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social,¹ presentada el 9 de noviembre a la Cámara de Diputados y que se verá con mayor atención en el apartado 4.3 de este capítulo.

El documento de 38 páginas elaborado por el grupo técnico es mejor conocido como el PROYECTO ÁGUILA, contiene en su haber propuestas de reforma del Seguro de Salud; del Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y

¹ "Elaborado en marzo por un grupo técnico, el Proyecto Águila es el sustento de los cambios propuestos para el seguro social" Proceso núm. 995, México D.F. noviembre de 1995.

Muerte; del Seguro de Riesgos de Trabajo, y del Seguro de Guarderías. Asimismo, plantea los pasos de la reorganización administrativa y de la estrategia de transición, y ofrece conclusiones.²

Las consideraciones de este proyecto son:

- ◆ Contemplar el esquema de “reversión de cuotas” generalizándolo entre las empresas como un “incentivo a la expansión de la medicina privada”;

- ◆ “Despolitizar las pensiones”;

- ◆ Redefinir los términos de la relación jurídico-laboral de los médicos de familia con el IMSS, “a fin de introducir competencia entre ellos”;

- ◆ “Desaparición de estructuras” de medicina preventiva y de salud reproductiva”;

- ◆ “Externalizar (entiéndase como privatizar) el servicio de las farmacias en una primera etapa, y seguir con los “servicios auxiliares de diagnóstico en los

² *Ídem*

tras niveles de atención, así como los servicios generales de alimentación en hospitales”;

- ◆ Reducir “significativamente la planilla sindical”;
- ◆ La separación de prestaciones en dinero y en especie;
- ◆ La incorporación “masiva” de la economía informal.³

De entre las sugerencias que deben tomarse en consideración para la reforma de la Ley del Seguro Social está la calendarización de los pasos a seguir, mide reacciones y consecuencias:

“Continuar con la campaña de comunicación del diagnóstico hasta la primera quincena de mayo.

“ En la segunda quincena de mayo y el mes de junio, los sectores presentarán públicamente sus propuestas y le pedirán al IMSS que realice los cambios necesarios. Esto servirá para encauzar a la opinión pública.

³ *Ídem.*

“En el mes de julio, el instituto se dedicará a *integrar* el proyecto de reforma a la Ley de Seguro Social.

“La fecha conveniente para que la iniciativa de ley sea presentado a la opinión pública es en agosto, mes en que el SNTSS presentará su propuesta de revisión del contrato colectivo de trabajo.

“Sería conveniente que la iniciativa de Ley se mande al Congreso de la Unión en los primeros días del mes de septiembre, para que sea discutida y en su caso aprobada, antes de que se resuelva la revisión contractual que vence el 15 de octubre.”⁴

En sus conclusiones el PROYECTO plantea las ventajas para el sector empresarial y para el sector obrero, la única desventaja que prevé es para los trabajadores del Instituto ya que sugiere la reducción de la plantilla sindical.

Al respecto se prevé una “fuerte oposición por parte de los grupos más afectados [...] Se espera que el sindicato utilice un discurso y movilizaciones virulentas en contra de una supuesta privatización”.

⁴ *Idem*

La perspectiva del grupo técnico que realizó esta síntesis para el gabinete económico, en relación con la sociedad, es que “ se generará un gran foco de atención política, por la envergadura del proyecto” además de que se prevé que “las expectativas de cambio serán muy elevadas en la opinión pública, que [se manifestarán] incertidumbre, cierta reticencia y exigencia de cambios que se traduzcan en beneficios tangibles”.⁵

La calendarización del Proyecto Águila pese a que no se llevó a cabo a pie juntillas marcó los pasos que el aparato gubernamental siguió cabalmente y es a finales de octubre que se presentó la propuesta obrero-empresarial para el fortalecimiento y modernización de la seguridad social.

4.2 PROPUESTA OBRERO-EMPRESARIAL DE ALIANZA PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Después del PROYECTO ÁGUILA el miércoles 1º de noviembre de 1995 le fue entregada al ejecutivo una propuesta obrero-empresarial llamada de

⁵ *Ídem*

“fortalecimiento y modernización de la seguridad social”. En esta propuesta participaron, al parecer, los sectores laboral y empresarial en su conjunto la signan el presidente del Congreso del Trabajo y el presidente del Consejo Coordinador Empresarial. Cabe hacer mención que se excluyeron a todas aquellas organizaciones que no pertenecen al Congreso del Trabajo, como el propio sindicato del IMSS, aunadas a las organizaciones de jubilados y pensionados del país e incluso los propios legisladores. Esta aseveración se clarifica en la cronología que se presenta adelante.

La estructura de este documento se basa en los antecedentes históricos del Instituto Mexicano del Seguro Social como garante de la seguridad social de los mexicanos y de su necesaria e impostergable renovación. Después se lanza la propuesta de los sectores productivos como respuesta a la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo del último sexenio del milenio aludiendo a los múltiples foros realizados de la sociedad a través de las organizaciones obreras y empresariales. Posteriormente se plantean los objetivos de esta propuesta y, finalmente, se presentan los 30 puntos para la reforma de la Seguridad Social.

Antes de analizar con detenimiento la estructura de esta propuesta es necesario conocer cómo de manera cronológica, desde diciembre de 1994, se ha ido preparando la privatización de los fondos de pensiones que maneja el IMSS.

- Diciembre de 1994, acto seguido de la devaluación de diciembre de 1994 el ejecutivo hace alusión a la necesidad de fortalecer el ahorro interno;
- Enero de 1995 reiteró esta necesidad a través del anuncio del primer programa económico anticrisis, el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE);
- Febrero de 1995 se anuncia la reforma al régimen de pensiones, sin hacer expresa la intención de privatizar;
- Marzo de 1995 se pone en marcha el Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Enfrentar la Emergencia Económica (PARAUSEE);
- Marzo de 1995 el director del IMSS, Genaro Borrego Estrada, dio a conocer el “Diagnóstico” del instituto que le había encargado el ejecutivo desde

enero de este mismo año. En este diagnóstico se pretende documentar la inviabilidad del sistema actual de pensiones;

- Abril de 1995, el secretario de Hacienda, Guillermo Ortiz, ofreció a la comunidad financiera estadounidense involucrar los fondos de pensiones en los circuitos financieros;
- Mayo de 1995, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000 empezó a darle forma al proyecto y a justificar el cambio en pensiones;
- Abril—Septiembre de 1995 el presidente Zedillo argumentó cada intervención al respecto que era sólo por el beneficio de los trabajadores que se buscaba el cambio en pensiones;
- Octubre de 1995 (miércoles 11) en gira presidencial por los Estados Unidos, frente a la comunidad económica de New York, Zedillo reveló lo que no había anunciado en México: que se estaban preparando leyes “...*para introducir un nuevo sistema de pensiones*”;

- Octubre de 1995 (miércoles 25) al inaugurar el decimoprimer congreso del Colegio Nacional de Economistas, el presidente dijo que se realizarían reformas que permitieran contar con una base amplia y estable de ahorro interno, para evitar recurrencias a las crisis económicas;
- Octubre de 1995 (domingo 29) en el nuevo pacto ARE señaló: *“Con el objetivo de garantizar a los trabajadores un ingreso adecuado durante su retiro, así como promover fuentes de ahorro estables y de largo plazo, se someterá a la consideración del H. Congreso de la Unión una iniciativa de reformas al sistema de pensiones, que establezca la inversión de las aportaciones correspondientes al Seguro de Vejez, Cesantía en Edad Avanzada en cuentas individuales”*.⁶

Tan sólo tres días después se da a conocer la propuesta que en su cuerpo contiene la modificación del régimen de pensiones.

⁶ Acosta Córdova, Carlos “Consultando a unos cuantos, el gobierno apresuró la reforma del Seguro Social en su búsqueda desesperada de fondos” en *Proceso* núm. 992, México, D.F. noviembre de 1995.

4.2.1 Antecedentes manejados en la propuesta

El Instituto Mexicano del seguro social a 52 años de su fundación, ha cumplido satisfactoriamente con un ciclo histórico que se ha destacado por los grandes beneficios proporcionados a la población trabajadora y sus familias contribuyendo decididamente a mejorar los niveles de salud y bienestar de toda la población.

El IMSS ha sido redistribuidor del ingreso, sólida expresión institucionalizada de solidaridad social y un auténtico baluarte de la justicia y la estabilidad de nuestro país. Estos son principios que deben permanecer inalterables.

Se toman en cuenta los cambios en las formas de organización del mundo entero y la interdependencia económica; la aceleración de las tendencias de cambio demográfico y epidemiológico. Se ha hecho patente la necesidad de basar el desarrollo de los pueblos en la necesidad de basar el desarrollo de los pueblos en capacidades propias y en el debido aprovechamiento de las ventajas que ofrece la interacción con otros países.

El IMSS, a lo largo de su trayectoria, ha sabido responder a las exigencias de los tiempos... *“las crecientes demandas de mayor eficiencia en el uso de los recursos, así como la determinación de fortalecer sus principios sociales originales dándoles viabilidad financiera en el largo plazo, hacen impostergable emprender cambios necesarios para mejorar, apoyados en el consenso de la comunidad del IMSS tanto aportantes como beneficiarios”*.

“Por las prestaciones que otorga a millones de mexicanos y por la magnitud de recursos que maneja, el destino del Instituto tiene una importancia estratégica para el futuro de nuestro país. Es por ello que con compromiso y voluntad de concertación digna de ser destacada, los sectores productivos, trabajadores y empresarios, afirmamos unidos nuestra determinación de participar activa y corresponsablemente en la renovación del IMSS”⁷.

⁷ “Propuesta obrero-empresarial de alianza para el fortalecimiento y modernización de la seguridad social” en Proceso núm. 992, México, D.F. noviembre de 1995.

Estos son los puntos que en antecedentes pueden justificar la postura gubernamental que en la gestión zedillista se habían perfilado. En este sentido se ven como línea de acción.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

Puede notarse la percepción de obsolescencia que los que signaron esta propuesta al usar el tiempo *ha cumplido* como un no cumple más. La política del mercado abierto a los grandes capitales y la necia necesidad de forzar el sistema mexicano a entrar en el ámbito económico internacional sin haber cumplido con las necesidades intrínsecas. La línea es exterior, los que rigen son los de afuera, el poder económico de los países poderosos.

4.2.2. PROPUESTA DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS.

“De acuerdo con la estrategia general del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000, en respuesta a la convocatoria lanzada por el presidente de la República, [...] los sectores productivos del país presentamos nuestra propuesta conjunta de fortalecimiento y modernización de la Seguridad Social:

esta propuesta es el resultado de múltiples foros realizados por la sociedad en general con la participación decidida de las organizaciones obreras y empresariales, así como de consultas realizadas con nuestras organizaciones afiliadas en todo el país, con expertos en la materia y con los propios usuarios y prestadores de los servicios. Comprende también un ejercicio crítico de análisis de las experiencias internacionales más recientes.

[...]

La propuesta se basa en los lineamientos señalados por el Presidente de la República: no a la privatización de la seguridad social, no al incremento de cuotas y contar con el consenso de la comunidad del IMSS.

[...] El IMSS debe permanecer como instrumento de la seguridad social integral, para coadyuvar a alcanzar la plena igualdad de oportunidades que nuestro país exige.

Debe por tanto, emprender acciones para sanear y fortalecer sus finanzas. Sin estabilidad financiera de largo plazo es imposible hablar de un sistema de seguridad social que brinde beneficios reales a sus derechohabientes y que se convierta a su vez, en palanca de la promoción del ahorro interno y por tanto del desarrollo económico. el equilibrio financiero no es un fin en sí mismo, sino el medio imprescindible para alcanzar los elevados fines sociales que la institución tiene encomendados.⁸

[...]

La propuesta está fundada en todo lo que desde diciembre de 1994 vino proponiendo el ejecutivo, no se ve ninguna propuesta como tal que no se haya

⁸ *Idem.*

delimitado en cada discurso presidencial. La línea estaba dada al hacer la propuesta.

4.2.3. LOS OBJETIVOS

Tres son los objetivos generales que sustentan la propuesta, de los cuales se cita lo principal.

“Primero: El IMSS debe renovarse para evitar su colapso financiero y garantizar en el futuro su capacidad para brindar mayor protección, elevar la calidad de sus servicios, ampliar su cobertura bajo el principio de universalidad y mejorar las prestaciones, así como las condiciones en que se otorgan.

Segundo: EL IMSS debe reformar a profundidad sus esquemas de financiamiento, partiendo del reconocimiento de la vulnerabilidad de su situación y de que en estos tiempos es claramente inconveniente

incrementar las cuotas obrero-patronales, siendo necesaria una mayor participación de recursos fiscales. [...]

[...]

*Tercero: [...] Reconociendo la magnitud de recursos que maneja, y los efectos de su regulación en el mercado de trabajo, el Instituto debe contribuir a incrementar el ahorro interno, y promover con decisión la creación de nuevas fuentes de trabajo. Se afirma que sin empleo no hay seguridad social; [...]*⁹

Los objetivos de la propuesta presentan al IMSS como un salvador económico y un resguardador ya no sólo de los trabajadores sino de las empresas, además la conservación del empleo no está garantizada, sin empleo no hay forma de ser beneficiario de la seguridad social. la pregunta es ¿cómo se generarán más empleos? ¿cómo se generará la participación fiscal sin empleo? como está planteado todo el que no trabaje, está fuera de la seguridad social ¿en dónde está entonces la seguridad social?

⁹ *Ídem*

4.2.4 LOS 30 PUNTOS DE LA PROPUESTA

En este apartado sólo se mencionará lo más importante de cada punto:

1. La estabilidad financiera del IMSS no puede sustentarse sistemáticamente en el incremento de las cuotas a los obreros o a las empresas [...]
2. [...] Es necesario incrementar la aportación gubernamental a la seguridad social, [...]
3. Garantizar la autonomía real y permanente de los recursos de cada ramo de seguro [...]
4. [...] El gobierno deberá aportar una mayor contribución distribuyéndola de manera equitativa entre todos los trabajadores y apoyando proporcionalmente más a los de ingresos más bajos. [...] Asimismo, se propone que se establezca una cuota fija mínima general con cargo al patrón y para los trabajadores de tres salarios mínimos o

más, se pagaría adicionalmente una contribución obrero-patronal proporcional a la diferencia entre el salario de cotización y tres salarios mínimos. Esta propuesta que mejora los elementos redistributivos, significa también un ahorro para los trabajadores y empresarios. [...]

5. Se deberá hacer más transparente y disminuir el déficit financiero en los esquemas modificados de aseguramiento [...]

6. [...] Ampliar la cobertura de la institución a toda la población ocupada.
[...] crear un nuevo Seguro de Salud para la Familia.

7. [...] Celebrar convenios de reversión de cuotas.

8. Enfermedades y maternidad deberá garantizar la prestación de servicios médicos con mejor calidad, oportunidad y trato humano en el Instituto.

9. [...] La libre elección del médico de familia en el IMSS por parte del asegurado.

10 [...] Bajar los costos de atención del servicio médico [...]

11. [...] Controles efectivos sobre la expedición de incapacidades del IMSS. [...]

12. [...] los recursos erogados por las acciones de salud pública que realiza el IMSS en beneficio de la población abierta sean reintegrados por el sector público [...]

13. Diseñar un nuevo sistema de abastecimiento que permita la satisfacción oportuna de las necesidades de medicamentos y materiales de curación de todos los derechohabientes.

14. [...] Las pensiones que otorgue el nuevo sistema sean inmunes a los efectos de las crisis económicas.

15. [...] Definir adecuadamente la propiedad de los trabajadores sobre las aportaciones que se recauden del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, [...]

16. [...] La creación de un nuevo sistema de pensiones en fondos individuales por trabajador, con un claro sentido social que genere un rendimiento atractivo para los trabajadores. Dicho sistema se deberá construir con base en la unificación de los fondos de pensiones de retiro y contemplar un mecanismo redistributivo. [...] El gobierno Federal aporte una cuota social uniforme a todos los fondos individuales. [...]

17. [...] En la transición se respeten los derechos adquiridos de los pensionados y cotizantes actuales, [...]

18. Es indispensable que el Estado garantice una pensión mínima para los trabajadores, [...]

19. [...] Los fondos acumulados en este nuevos sistema de pensiones deberán estar destinados a incrementar el ahorro interno, [...]

20. Las aportaciones para el fondo individual no deberán ser administradas directamente por los bancos, [...] Cada trabajador tendría la libertad de elegir cuál administradora le manejaría su fondo individual.
[...]

21. [...] Invalidez y muerte por ser un riesgo social, debe ser fortalecido en el IMSS, transformándose en un nuevo Seguro de Invalidez y Vida.
[...]

22. [...] Reducir la prima de riesgos de trabajo para las empresas que invierten en prevención de accidentes y modernización de su planta [...]

23. [...] Eliminar las clases de riesgo, y ajustar las cuotas a la siniestralidad de cada empresa en particular. [...]

24. Las empresas tendrán que garantizar el que las Comisiones de Seguridad e Higiene cumplan con sus funciones cabalmente [...] para un

mejor control de los factores que propician una mayor incidencia de riesgos de trabajo.

25. [...] Es urgente ampliar la oferta de lugares de guardería para los hijos de las madres trabajadoras, [...] para este fin (se requieren) esquemas de servicio menos costosos que los prevaecientes.

26. Debe [...] darse por terminada la práctica de transferir fondos del ramo de guarderías al de Enfermedades y Maternidad [...]

27. [...] Deberían apoyarse los servicios que se otorgan en prestaciones sociales y procurar su autosuficiencia financiera [...]

28. [...] Darle plena vigencia a la regionalización y la desconcentración [...]

29. [...] Continuar impulsando diversos programas de modernización y sistematización [...]

30. [...] De la comunidad del IMSS [...] es necesario disminuir el personal excesivo [...] y solicitar al Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS) comprensión integral del problema de viabilidad financiera que tiene el IMSS y requerirle flexibilidad y colaboración efectiva.

4.3 INICIATIVA DE NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL

El 9 de noviembre de 1995 el ejecutivo envió al Congreso de la Unión, la iniciativa de nueva Ley del Seguro Social que transforma radicalmente al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), privatiza parcialmente las pensiones, abre espacios a las instituciones privadas de salud, y pretende convertirlo en instrumento de política económica como generador de empleos y promotor del crecimiento económico.

Los cambios fundamentales que propone la iniciativa atañen a tres de los cinco ramos de aseguramiento que conforman la estructura del IMSS, y que hasta ahora son:

- EL seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte (IVCM);
- El seguro de enfermedades y maternidad;
- El de riesgos y trabajo;
- El de guarderías, y
- El del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) introducido en 1992.

Con tales lineamientos, la iniciativa presidencial de nueva ley que propone:

- I. Crear un nuevo sistema de pensiones que ya no se llevaría como un fondo colectivo sin propiedad identificable, [...] sino a través de una cuenta individual por cada trabajador. Las cuentas serían manejadas por Administradoras de Fondos para el retiro (AFORES) que podrán ser operadas por el sector social, instituciones privadas o entidades públicas.
- II. El actual seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte se divide en dos seguros: por un lado el seguro de invalidez y vida, y por el otro, el seguro de cesantía en edad avanzada y vejez. A este último se le integrarían las aportaciones del SAR.

III. Se señala que el trabajador podrá elegir a la AFORE que desee y podrá hacer aportaciones adicionales de forma voluntaria, asimismo que el Estado garantizará una pensión —que nunca será inferior a un salario mínimo y siempre se actualizará conforme a la inflación— para aquellos que en el momento del retiro no alcancen una pensión mínima decorosa.

IV. Otro beneficio sería que el trabajador que llegue a la edad de la cesantía o de retiro, es decir a los 60 ó 65 años, podrá hacer un plan de retiros programados que le asegure una pensión digna anualizada y pagada cada mes, o contratar con una aseguradora una renta vitalicia.

V. Se prevé un periodo de transición para que los pensionados y cotizantes actuales no salgan perjudicados.

VI. En lo que respecta al seguro de enfermedades y maternidad —prestaciones en especie tales como la atención y servicios en clínicas, hospitales y centros médicos—, se plantea una nueva estructura de cuotas. *En la propuesta se*

separa el financiamiento de las prestaciones en especie, del financiamiento de las prestaciones en dinero.

VII. Se crea el seguro de salud para la familia, un seguro voluntario para aquellos que no guardan ninguna relación laboral, fundamentalmente para quienes trabajan en la economía informal, y, por último, se clarifican las reglas para la suscripción de reversión de cuotas, para que las empresas puedan acceder con mayor facilidad a servicios de salud distintos de los ofrecidos por el IMSS.

La iniciativa contiene un objetivo: el de convertir el Seguros Social en un instrumento de política económica a través de la reforma al sistema de pensiones y la reestructuración de cuotas en el seguro de enfermedades...

“La seguridad social para las décadas por venir es aquella que dé plena certidumbre; garantice los beneficios, sea más justa, estimule por medio del ahorro la inversión productiva, y sea altamente generadora de empleo [...]”¹⁰

¹⁰ *Ley del Seguro Social*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995. IMSS p. 46.

4.3.1 REACCIONES SOCIALES ANTE LA INICIATIVA DE LA NUEVA LEY

Una vez presentada la iniciativa de nueva Ley del Seguro Social, las reacciones previstas desde el PROYECTO ÁGUILA se dieron. El exdirector del IMSS, Ricardo García Sainz, hizo un diagnóstico de lo que la nueva ley significaría para el Estado:

“El Seguro Social está en riesgo. La propuesta prevé un sistema que lo fractura, porque se le da un destino, una concepción distinta al seguro de IVCM, convirtiéndolo en un SAR gigantesco operado por instituciones privadas. [...] se cancela la rama de IVCM en su idea original, y se abren espacios en el seguro de enfermedades generales y maternidad que vulneran profundamente la concepción actual de prestación de servicios”¹¹

¹¹ “EL IMSS en peligro; las reformas, privatizadoras, sin consenso, sólo beneficiarán a las sociedades de inversión: Ricardo García Sainz. Proceso núm. 993. México, D.F. 13 de noviembre de 1995.

El movimiento nacional de jubilados reaccionó mediante un integrante del Movimiento Unificador Nacional de Jubilados y Pensionados, Alfonso Takami Campos:

“Descubrieron que el problema económico de México era la falta de ahorro y de consumo, e inventaron que nuestras miserables pensiones tiene que depositarse en los bancos”.

“No somos ningunos advenedizos sino propietarios del imss y las pensiones. No pedimos algo que no nos corresponda. Y no vamos a permitir que se desconozca eso; tenemos que participar en las decisiones del Instituto ¿Por qué otros van a disponer de lo que es nuestro?”¹²

El Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS) que está compuesto por 300 mil trabajadores, envió un desplegado a los medios impresos de comunicación con su posición ante la iniciativa de nueva Ley del

¹² “El movimiento nacional de jubilados reacciona: Los que quieren privatizar las pensiones del IMSS deberían vivir con el salario mínimo, a ver si pueden guardar un sólo centavo”. *Ídem.*

Seguro Social, dirigido al H. Congreso de la Unión, a las organizaciones obreras y campesinas, y al pueblo de México.

En él hacen un llamado a defender la Seguridad Social, exponen los principios solidarios del Instituto y aceptan la modernización sin menoscabo de los derechos de los trabajadores ni poniendo en los principios de solidaridad y redistribución, sin fines de lucro, en la cual basa su vida el Seguro Social. Hacen una enérgica protesta por la forma antidemocrática en la que se impone la reforma de la ley, en específico la ley de pensiones. Niegan además que hayan estado dentro del consenso para la modificación de la misma; y denuncian que nunca fueron convocados para participar en un debate sobre el diagnóstico, la propuesta obrero-empresarial ni mucho menos la iniciativa de nueva ley.

Dentro del mismo desplegado hacen un llamado a los legisladores para que antes de emitir un voto a favor o en contra de la iniciativa de ley, estudien a fondo las repercusiones sociales de su decisión. Finalmente, convocan a una movilización nacional de protesta para defender los principios y vigencia de la Seguridad Social.

Las autoridades del IMSS respondieron al desplegado y la movilización del SNTSS con un conjunto de seis preguntas y respuestas con relación a la iniciativa de la nueva Ley del Seguro Social.

1. ¿Por qué es necesaria la reforma?

Porque el objetivo principal del IMSS es [...] fortalecer a la Seguridad Social mexicana, ampliar la cobertura[,] así como los beneficios que ofrece a través de sus prestaciones económicas y sociales, crear las condiciones para mejorar en todos los órdenes la oportunidad y calidad de los servicios que ofrece[...]

2. ¿Por qué no contempla ningún efecto privatizador?

Porque el Seguro Social se preserva como un servicio público de carácter nacional [...] y] seguirá siendo el garante del cumplimiento de las obligaciones contenidas en materia de Seguridad Social.

3. ¿Cómo surge esta iniciativa?

[...] dos de los sectores que integran el Consejo Técnico del imss presentaron una propuesta conjunta al señor Presidente de la República, cuyos

planteamientos fueron tomados en cuenta, para integrar la iniciativa presidencial de la nueva Ley del Seguro Social.

4. ¿Por qué se fortalece la Seguridad Social mexicana?

[...] renovar al imss significa transformarlo para actualizar sus estructuras y sistemas operativos, para mejorar sus servicios y prestaciones y para darle forma definitiva la viabilidad financiera que tanto necesita.

El propósito esencial es el de darle solidez y vigencia a la Seguridad Social mexicana, fortaleciendo al Instituto Mexicano del Seguro Social.

5. ¿Por qué no se afectan los derechos de los trabajadores del IMSS ni su Contrato Colectivo de Trabajo?

Las condiciones y términos de los contratos colectivos de trabajo que se pactan no son susceptibles de modificarse (de acuerdo a la Ley Federal del Trabajo) sino por la misma vía que los originó: el acuerdo de las partes.

La iniciativa de ley en ningún momento y en ninguno de sus términos contiene elementos encaminados a la afectación de derechos laborales y mucho menos,

lesión o modificación alguna del Contrato Colectivo renovado recientemente para regir durante el bienio 95-97.

Lo previsto por el Proyecto Águila se dio tal vez con tiempos dilatados, sin embargo, las respuestas (que también debieron estar previstas) fueron contundentes apoyadas con una propaganda en los medios de comunicación que no permiten dar vuelta de hoja ni mucho menos marcha atrás. Las consecuencias reales se verán hasta la entrada en vigor de la nueva Ley.

Capítulo quinto

ESTUDIO COMPARATIVO DE LAS PRESTACIONES EN ESPECIE Y EN DINERO EN LOS SEGUROS DE RIESGOS DE TRABAJO, Y DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD ENTRE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL CON SUS MODIFICACIONES HASTA 1995 Y LA NUEVA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL DE 1996

5.1 DEL SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO

5.1.2 Prestaciones monetarias

5.1.3 Prestaciones en especie

5.2 DEL SEGURO DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD

5.2.1 Prestaciones monetarias

5.2.2 Prestaciones en especie

CAPÍTULO QUINTO. ESTUDIO COMPARATIVO DE LAS PRESTACIONES EN ESPECIE Y EN DINERO EN LOS SEGUROS DE RIESGOS DE TRABAJO, DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD; ENTRE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL CON SUS MODIFICACIONES HASTA 1995 Y LA NUEVA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL DE 1996

El presente capítulo tiene como finalidad presentar las diferencias que la nueva Ley del Seguro Social tiene respecto a la que hasta 1995 con sus modificaciones nos ha regido.

Se ha destacado en la propuesta, la separación del financiamiento de las prestaciones en especie, del financiamiento de las prestaciones en dinero; además de las modificaciones a los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte convertidos ahora en seguros de invalidez y vida, de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. Sin embargo, en este estudio sólo se tocan las modificaciones a los seguros de riesgo de trabajo y de enfermedades y maternidad, debido a que las reformas a estos seguros son representativas de la abrogación de la anterior Ley y lo sustancial de la nueva Ley del Seguro Social.

Es importante señalar que la estructura de la nueva Ley es similar a la que abroga, sin embargo las modificaciones han hecho un reajuste en el número de artículos que la contienen, es por ello que en la comparación se menciona el cambio de número de artículo cuando así se presenta.

La comparación se presenta en dos columnas: una, cómo estaba la anterior ley y la otra, como se definió la nueva ley.

5.1 DEL SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO

La sección primera del capítulo III sobre el seguro de riesgo de trabajo está dedicada a establecer las generalidades del mismo. En él se estipula el concepto de riesgo de trabajo, los derechos y obligaciones tanto del asegurado como del Instituto; de los patrones para con los asegurados y de la relación entre los tres que se habrá de seguir en caso de riesgo. Se destaca que en la nueva Ley, las generalidades no sufrieron reforma

5.1.1 PRESTACIONES EN ESPECIE

Anterior Ley	Nueva Ley
<ul style="list-style-type: none">• Capítulo III Del Seguro de Riesgos de Trabajo• Sección segunda de las prestaciones en especie	<ul style="list-style-type: none">• Capítulo III Del seguro de riesgos de trabajo• Sección segunda. de las prestaciones en especie
<ul style="list-style-type: none">• Artículo 63	<ul style="list-style-type: none">• Artículo 56 (correspondiente)
<ul style="list-style-type: none">• Artículo 64	<ul style="list-style-type: none">• Artículo 57 (correspondiente)

5.1.2 PRESTACIONES EN DINERO

Anterior Ley	Nueva Ley
<ul style="list-style-type: none"> • Capítulo III Del Seguro de Riesgos de Trabajo • Sección tercera. De las prestaciones en dinero 	<ul style="list-style-type: none"> • Capítulo III Del seguro de riesgos de trabajo • Sección tercera. De las prestaciones en dinero
<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 65 • fracción I 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 58 (correspondiente) sin cambios • fracción I sin cambios
<ul style="list-style-type: none"> • fracción II . Al ser declarada la incapacidad permanente total del asegurado, éste recibirá una pensión mensual equivalente al setenta por ciento del salario en que estuviere cotizando. En le caso de enfermedades de trabajo se tomará el promedio de las cincuenta y dos últimas semanas de cotización, o las que tuviere si su aseguramiento fuese por un tiempo menor. 	<ul style="list-style-type: none"> • fracción II. Al declararse la incapacidad permanente total del asegurado, éste recibirá una pensión mensual definitiva equivalente al setenta por ciento del salario en que estuviere cotizando. en el caso de enfermedades de trabajo, se calculará con el promedio del salario base de cotización de las cincuenta y dos últimas semanas o las que tuviere se su aseguramiento fuese por un tiempo menor para determinar el monto de la pensión. Igualmente, el incapacitado deberá contratar un seguro de sobrevivencia para el caso de su fallecimiento, que otorgue a sus beneficiarios las pensiones y demás prestaciones económicas a que tengan derecho en los términos de esta Ley. <p>La pensión, el seguro de sobrevivencia y las prestaciones económicas a que se refiere el párrafo anterior se otorgarán por la institución de seguros que elija el trabajador. Para contratar los seguros de renta vitalicia y sobrevivencia el Instituto calculará el monto constitutivo necesario</p>

para su contratación. Al monto constitutivo se le restará el saldo acumulado en la cuenta individual del trabajador para la contratación de los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia. El seguro de sobrevivencia cubrirá, en caso de fallecimiento del pensionado a consecuencia del riesgo de trabajo, la pensión y demás prestaciones económicas a que se refiere este capítulo, a sus beneficiarios; si al momento de producirse el riesgo de trabajo, el asegurado hubiere cotizado cuando menos ciento cincuenta semanas, el seguro de sobrevivencia también cubrirá el fallecimiento de éste por causas distintas a riesgos de trabajo o enfermedades profesionales.

Cuando el trabajador tenga una cantidad acumulada en su cuenta individual que sea mayor al necesario para integrar el monto constitutivo para contratar una renta vitalicia que sea superior a la pensión a que tenga derecho, en los términos de este capítulo, así como para contratar el seguro de sobrevivencia podrá optar por:

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

Los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia se sujetarán a lo dispuesto en el artículo 159 fracciones IV y VI de esta ley. (ver apéndices)

Anterior Ley	Nueva Ley
<p>• fracción III. Si la incapacidad declarada es permanente parcial, el asegurado recibirá una pensión calculada conforme a la tabla de valuación de incapacidad contenida en la Ley Federal del Trabajo tomando como base el monto de la pensión que correspondería a la incapacidad permanente total. El tanto por ciento de la incapacidad se fijará entre el máximo y el mínimo establecidos en dicha tabla teniendo en cuenta la edad del trabajador, la importancia de la incapacidad, si esta es absoluta para el ejercicio de su profesión aun cuando quede habilitado para dedicarse a otra, o que simplemente hayan disminuido sus aptitudes para el desempeño de la misma o para ejercer actividades remuneradas semejantes a su profesión u oficio.</p> <p>Si la valuación definitiva de la incapacidad fuese de hasta 25 %, se pagará al asegurado, en sustitución de la pensión, una indemnización global equivalente a cinco anualidades de la pensión que le hubiese correspondido. Dicha indemnización será optativa para el trabajador cuando la valuación definitiva de la incapacidad exceda del 25% sin rebasar el 50 %</p>	<p>• fracción III sin cambios</p>
<p>• fracción IV. El instituto otorgará a los pensionados por incapacidad permanente total o parcial con un mínimo de cincuenta por ciento de incapacidad, un aguinaldo anual equivalente a quince días del importe de la pensión que perciban</p>	<p>• fracción IV. El instituto otorgará a los pensionados por incapacidad permanente total o parcial con un mínimo de más del cincuenta por ciento de incapacidad, un aguinaldo anual equivalente a quince días del importe de la pensión que perciban</p>

- Artículo 66 La pensión que se otorgue en el caso de incapacidad permanente total, será superior a la que le correspondería al asegurado por invalidez, suponiendo cumplido el período de espera correspondiente, comprendidas las asignaciones familiares y la ayuda asistencial
- Artículo 67
- Artículo 68. Al declararse la incapacidad permanente, sea parcial o total, se concederá al trabajador asegurado la pensión que le corresponda, con carácter provisional, por un período de adaptación de dos años.
- Durante ese período, en cualquier momento del Instituto podrá ordenar y, por su parte el trabajador asegurado tendrá derecho a solicitar, la revisión de la incapacidad con el fin de modificar la cuantía de la pensión.
- Transcurrido el período de adaptación, la pensión se considerará como definitiva y la revisión sólo podrá hacerse una vez al año, salvo que existieran pruebas de un cambio sustancial en las condiciones de la incapacidad.

- Artículo 59. (correspondiente) La pensión que se otorgue en el caso de incapacidad permanente total, será superior a la que le correspondería al asegurado por invalidez, suponiendo cumplido el período de espera correspondiente, comprendidas las asignaciones familiares y la ayuda asistencial, así como cualquier otra prestación en dinero a que tenga derecho en los términos de este capítulo.
- Artículo 60 (correspondiente) sin cambios
- Artículo 61 (correspondiente). Al declararse la incapacidad permanente, sea parcial o total, se concederá al trabajador asegurado la pensión que le corresponda, con carácter provisional, por un período de adaptación de dos años.
- Durante ese período, en cualquier momento del Instituto podrá ordenar y, por su parte el trabajador asegurado tendrá derecho a solicitar, la revisión de la incapacidad con el fin de modificar la cuantía de la pensión.
- Transcurrido el período de adaptación, se otorgará la pensión definitiva, la cual se calculará en los términos del artículo 58 fracciones II y III de esta Ley.

Anterior Ley

- Artículo 69 Si el asegurado que sufrió un riesgo del trabajo fue dado de alta posteriormente sufre una recaída con motivo del mismo accidente o enfermedad de trabajo, tendrá derecho a gozar del subsidio a que se refiere la fracción I del artículo 65 de esta Ley, en tanto esté vigente su condición de asegurado.

Nueva Ley

- Artículo 62 (correspondiente) Si el asegurado que sufrió un riesgo del trabajo fue dado de alta posteriormente sufre una recaída con motivo del mismo accidente o enfermedad de trabajo, tendrá derecho a gozar del subsidio a que se refiere la fracción I del artículo 65 de esta Ley, en tanto esté vigente su condición de asegurado.
- Cuando el asegurado al que se le haya declarado una incapacidad permanente total o parcial que le dé derecho a la contratación de la renta vitalicia y del seguro de sobrevivencia en los términos previstos en los artículos 58 fracciones II y III, 61 y 159 fracciones IV y VI de esta Ley, (ver apéndices), se rehabilite y tenga un trabajo remunerado que le proporcione un ingreso cuando menos equivalente al cincuenta por ciento de la remuneración habitual que hubiere percibido de continuar trabajando, dejará de tener derecho al pago de la pensión por parte de la aseguradora. En este caso, la aseguradora deberá devolver al Instituto y a la Administradora de Fondos para el Retiro, el fondo de reserva de las obligaciones futuras pendientes de cubrir. La proporción que representó la suma asegurada y el saldo de la cuenta individual al trabajador con los recursos que le fueron devueltas por la aseguradora..

- Artículo 70. Las prestaciones en dinero que establece este capítulo pagarán directamente al asegurado, salvo el caso de incapacidad mental comprobada ante el Instituto, en que podrán pagar a la persona o personas a cuyo cuidado quede el incapacitado.

El Instituto podrá celebrar convenios con los patrones para el efecto de facilitar el pago de subsidios a sus trabajadores incapacitados.

- Artículo 63 (correspondiente) Los subsidios previstos en este capítulo se pagarán directamente al asegurado o su representante debidamente acreditado, salvo en el caso de incapacidad mental comprobada ante el Instituto, en que se podrán pagar a la persona o personas a cuyo cuidado quede el incapacitado.

El Instituto podrá celebrar convenios con los patrones para el efecto de facilitar el pago de subsidios a sus trabajadores incapacitados, salvo las cuotas previstas en el artículo 168 de la presente Ley que se aplicarán a las cuentas individuales de los trabajadores.

Las demás prestaciones económicas se pagarán en los términos previstos en esta Ley.

- Artículo 71. Si el riesgo de trabajo trae como consecuencia la muerte del asegurado, el Instituto otorgará a las personas señaladas en este precepto las siguientes prestaciones:

- Artículo 64. Si el riesgo de trabajo trae como consecuencia la muerte del asegurado, el Instituto calculará el monto constitutivo al que se le restará los recursos acumulados en la cuenta individual del trabajador fallecido, a efecto de determinar la suma asegurada que el Instituto deberá cubrir a la institución de seguros, necesaria para obtener una pensión, ayudas asistenciales y demás prestaciones económicas previstas en este capítulo a los beneficiarios.

Los beneficiarios elegirán la institución de seguros con la que deseen contratar la renta con los

fracción IV de la presente LE. En caso de que el trabajador fallecido haya acumulado en su cuenta individual un saldo mayor al necesario para integrar el monto constitutivo necesario para contratar una renta que sea superior al monto de las pensiones a que tengan derecho sus beneficiarios, en los términos de este capítulo, éstos podrán optar por:

a) retirar la suma excedente en una sola exhibición de la cuenta individual del trabajador fallecido,

o

b) contratar rentas por una cuantía mayor.

• fracción I

• fracción I sin cambios

• fracción II A la viuda del asegurado se le otorgará una pensión equivalente al cuarenta por ciento de la que hubiese correspondido a aquél tratándose de incapacidad permanente o total. La misma pensión corresponde al viudo o concubinario que hubiera dependido económicamente de la asegurada. El importe de esta prestación no podrá ser inferior a la cuantía mínima que corresponda a la pensión de viudez del seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

• fracción II A la viuda del asegurado se le otorgará una pensión equivalente al cuarenta por ciento de la que hubiese correspondido a aquél tratándose de incapacidad permanente o total. La misma pensión corresponde al viudo o concubinario que hubiera dependido económicamente de la asegurada. El importe de esta prestación no podrá ser inferior a la cuantía mínima que corresponda a la pensión de viudez del seguro de invalidez, y vida.

• Fracción III.

• fracción III. sin cambios

• fracción IV

• fracción IV sin cambios

Anterior Ley	Nueva Ley
<ul style="list-style-type: none"> • fracción V 	<ul style="list-style-type: none"> • fracción V sin cambios
<ul style="list-style-type: none"> • fracción VI 	<ul style="list-style-type: none"> • fracción VI sin cambios
<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 72 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 65 (correspondiente) sin cambios
<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 73 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 66 (correspondiente)
<ul style="list-style-type: none"> • artículo 74 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 67 (correspondiente) sin cambios

5.2 DEL SEGURO DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD

En las sección primera del seguro de enfermedades y maternidad se determinan las características de los asegurados que pueden hacer usufructo de las prestaciones que este seguro proporciona. En el se definen las circunstancias a las cuales un asegurado debe responder. Los requisitos que un patrón debe cumplir para dar servicio a sus trabajadores y

de la forma en que el Instituto prestará sus servicios a sus asegurados. Cabe señalar que en la Ley anterior y la nueva Ley estas generalidades son iguales, no hubo reforma en cuanto a ellas.

5.2.1 PRESTACIONES EN ESPECIE

Anterior Ley	Nueva Ley
<ul style="list-style-type: none"> • Capítulo VI Del Seguro de Enfermedades y Maternidad • Sección segunda. De las prestaciones en especie 	<ul style="list-style-type: none"> • Capítulo IV Del Seguro de Enfermedades y Maternidad • Sección segunda. De las prestaciones en especie
<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 99 En caso de enfermedad, el Instituto otorgará al asegurado la asistencia médico-quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria que sea necesaria, desde el comienzo de la enfermedad y durante el plazo de cincuenta y dos semanas para el mismo padecimiento. <p>No se computará en el mencionado plazo el tiempo que dure el tratamiento curativo que le permita continuar en el trabajo y seguir cubriendo las cuotas correspondientes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 91. En caso de enfermedad no profesional, el Instituto otorgará al asegurado la asistencia médico quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria que sea necesaria, desde el comienzo de la enfermedad y durante el plazo de cincuenta y dos semanas para el mismo padecimiento. <p>No se computará en el mencionado plazo el tiempo que dure el tratamiento curativo que le permita continuar en el trabajo y seguir cubriendo las cuotas correspondientes.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 100 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 92. (correspondiente) sin cambios.
<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 101 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 93 (correspondiente) sin cambios.

Anterior Ley	Nueva Ley
<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 102 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 94 (correspondiente) sin cambios.
<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 103 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 95 correspondiente) sin cambios.

5.2.1 PRESTACIONES EN DINERO

Anterior Ley	Nueva Ley
<ul style="list-style-type: none"> • Capítulo VI Del Seguro de Enfermedades y Maternidad • Sección tercera. De las prestaciones en dinero 	<ul style="list-style-type: none"> • Capítulo IV Del Seguro de Enfermedades y Maternidad • Sección tercera. De las prestaciones en dinero
<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 104 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 96 (correspondiente) sin cambios.
<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 105 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 97 (correspondiente) sin cambios.

Anterior Ley

• Artículo 106 El subsidio en dinero se otorgará conforme a la tabla siguiente:

• Salario Diario

grupo	Más de	promedio	hasta	subsidio diario
M	\$ _____	\$45.00	\$50.00	\$27.00
N	50.00	60.00	70.00	36.00
O	70.00	75.00	80.00	45.00
P	80.00	90.00	100.00	54.00
R	100.00	115.00	130.00	69.00
S	130.00	150.00	170.00	90.00
T	170.00	195.00	220.00	117.00
U	220.00	250.00	280.00	150.00
w	280.00	Hasta el límite superior establecido		El 60% del salario de cotización

Los trabajadores incorporados al sistema de porcentaje sobre salario percibirán un subsidio del sesenta por ciento del último salario diario registrado.

Los subsidios se pagarán por periodos vencidos que no excederán de una semana.

Nueva Ley

• Artículo 98 (correspondiente) El subsidio en dinero que se otorgue a los asegurados será igual al sesenta por ciento del último salario diario de cotización. El subsidio se pagará por periodos vencidos que no excedan de una semana, directamente al asegurado o a su representante debidamente acreditado.

Anterior Ley	Nueva Ley
<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 107 • Artículo 108 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 99. (correspondiente) sin cambios. • Artículo 100 (correspondiente) sin cambios.
<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 109. La asegurada tendrá derecho durante el embarazo y el puerperio a un subsidio en dinero igual al cien por ciento del último salario diario de cotización el que recibirá durante cuarenta y dos días anteriores al parto y cuarenta y dos días posteriores al mismo, sin importar que el período anterior al parto se haya excedido. Los días en que se haya prolongado el período anterior al parto, se pagarán como continuación de incapacidades originadas por enfermedad. El subsidio se pagará por períodos vencidos que no pasen de una semana. 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 101 (correspondiente) La asegurada tendrá derecho durante el embarazo y el puerperio a un subsidio en dinero igual al cien por ciento del último salario diario de cotización el que recibirá durante cuarenta y dos días anteriores al parto y cuarenta y dos días posteriores al mismo, sin importar que el período anterior al parto se haya excedido. Los días en que se haya prolongado el período anterior al parto, se pagarán como continuación de incapacidades originadas por enfermedad. El subsidio se pagará por períodos vencidos que no pasen de una semana.
<p>Para el caso de salarios comprendidos en el grupo W, el subsidio será igual al cien por ciento del salario de cotización.</p> <p>En los casos en que la fecha fijada por los médicos del Instituto no concuerde exactamente con la del parte, deberán cubrirse a la asegurada los subsidios correspondientes por cuarenta y dos días posteriores</p>	<p>En los casos en que la fecha fijada por los médicos del Instituto no concuerde exactamente con la del parte, deberán cubrirse a la asegurada los subsidios correspondientes por cuarenta y dos días posteriores</p>

Anterior Ley	Nueva Ley
<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 110 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 102 (correspondiente) sin cambios.
<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 111 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 103 (correspondiente) sin cambios.
<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 112 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 104 (correspondiente) sin cambios.

Conclusiones

CONCLUSIONES

La situación económica prevaleciente en el país ha conllevado la debilitación y empobrecimiento de los salarios de los trabajadores mexicanos impactando indudablemente en su poder adquisitivo, situación que no es menos preocupante que la que viven los pensionados del Seguro Social, mismos que han visto mermadas las prestaciones en dinero y en especie, que con las contribuciones hechas durante su vida laboral, no son equiparables a los la calidad de los servicios y beneficios que ellos esperan recibir por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Por lo anterior, se considera que una nueva legislación sobre seguridad social era inminente tomando en cuenta la creciente población que hace uso de los recursos del IMSS tanto en dinero como en especie y que por su volumen en asegurados y beneficiarios ya no permite el derecho a disfrutar de los bienes que merecen. La subsistencia a partir de las prestaciones en dinero se hace imposible y el beneficio de las prestaciones en especie, que en general son de servicios médicos, se ven empobrecidos e insuficientes.

Pareciera que es el volumen de la población el problema principal y la insuficiencia de los recursos del IMSS, o que es el volumen de trabajadores sindicalizados de este instituto lo que no permite una buena administración de los servicios, que el hecho de que el sector salud haya contribuido con la sociedad, a través de la investigación y el desarrollo de las nuevas tecnologías en medicina, ha sido contraproducente pues sólo se ha logrado que crezca el número de pensionados, traducidos en población ya no productiva a la que hay que mantener, cuando en realidad lo que se está haciendo con un cambio de ley es que la seguridad social ya no sea responsabilidad del Estado sino del sector privado.

El problema real no se está atacando con la renovación de la Ley, si no que es la falta de recursos que generen empleos productivos, de planta, no eventuales ni subempleos. El crecimiento poblacional no es el problema. La asunción de la responsabilidad en la reducción de la planta productiva es del gobierno que a ultranza ha querido forzar una economía sin sustento ni fundamento social. No bastan sólo dos sexenios y casi dos para modificar el estilo de una sociedad cimentada en ganancias sociales, productos de revoluciones sociales.

La política económica prevaleciente impone lo privado sobre lo social. La Ley del Seguro Social con sus consecuentes institutos: el IMSS y el ISSSTE se convierten en instrumentos sociales que estorban a la iniciativa privada en una nueva visión del *dejar hacer*, que se está convirtiendo en un deslinde de responsabilidad por parte del gobierno.

Dentro de las consideraciones generales de la Nueva Ley, el Instituto Mexicano del Seguro Social se constituye como el órgano **fiscalizador** autónomo que otorgue **seguridad jurídica al contribuyente** con esto debe entenderse que deja de ser el organizador y administrador del Seguro Social, perdiendo así su personalidad y patrimonio propios para convertirse en un organismo que vigila y supervisa las Administradoras de Pensiones y los servicios de salud que se han subrogado.

Debido a estas nuevas funciones, el nuevo nombre que debería tener el IMSS es el de Procuraduría de la Seguridad Social.

El cambio de personalidad de los asegurados y beneficiarios por el de **contribuyente**, entiéndase éste como el que paga una cuota al Estado, es uno de los cambios más serios, ya que se pierde el sentido de derrama para los

dependientes de los trabajadores, cada miembro de la familia deberá contar con un seguro que debe pagarse por separado y en el momento que no sean cubiertas las cuotas, el seguro se perderá. En este sentido queda muy lejos el vínculo de seguridad social con el de empleo.

La Nueva Ley de Seguridad Social disminuye el tiempo de años laborables para poder adquirir una pensión. Esta medida se considera favorable, además de que todos aquellos que hayan contribuido a la seguridad social puedan gozar de una pensión que en cotización por tiempo y monto sea justa para quienes hayan trabajado.

Otra de las medidas que se consideran como favorables de la Nueva Ley en relación a las prestaciones en especie, es la subrogación de los servicios médicos a organismos privados, entendida como concesión de servicios a través de un convenio para atender a los empleados y asegurados de los servicios médicos del IMSS.

La reducción que se anuncia, de manera implícita, de los miembros del sindicato, trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social, tuvo una respuesta de movilización social, sin embargo, el programa de propaganda

estatal que se dio a raíz de estas movilizaciones, desmovilizaron a los trabajadores del sindicato. Aparentemente la movilización se paró con una medida más contundente que se vislumbró desde el Proyecto Águila, que la Nueva Ley entraría en vigor el 1° de julio de 1997.

Si bien las movilizaciones masivas se truncaron, el gobierno no ha dejado de trabajar en cimentar las condiciones propicias en las cuales se establece la Nueva Ley. La aprobación mediante una discusión acelerada y sin fondo ni fundamento de la Nueva Ley, la reglamentación de las AFORES, la subrogación de los servicios médicos, y la aparente gracia que se les concedió a los asegurados conforman el marco en el cual se regirá.

Es de suma importancia hacer alusión a las bases sobre las cuales se ha legislado en materia de seguridad social, el artículo 123 constitucional en su fracción XXIX:

Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores,

campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares”¹

Deben subrayarse dos aspectos constitucionales importantes: la utilidad pública, y la protección y bienestar de los trabajadores (...), cuando se legisló en 1944 sobre la seguridad social, se conformó un organismo público descentralizado. Por hoy los mismos aspectos se ven contradichos por la inclusión de organismos privados en la prestación de servicios, administración de fondos para el retiro y las administradoras de pensiones.

La contraposición de los términos público y privado tiene que ver no sólo en la legislación sino en los aspectos operativos del otorgamiento del Seguro Social. El compromiso del Estado de otorgar la seguridad social queda en manos de la iniciativa privada que en un marco de *neoliberalismo* entendido no como el *laissez-faire* dejar hacer, sino como la privatización y desaparición de las entidades estatales, paraestatales y descentralizadas marca el inicio de un caos social y más que una evolución de la seguridad social, una involución de la misma. Esta situación provocará el regreso a la intranquilidad social, el

¹*Mexicano: esta es tu Constitución*. Texto vigente 1994 con comentario a cada artículo por Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero, Miguel Angel Porrúa, México, 1994. p.350

desasosiego colectivo que desmoraliza a las instituciones democráticas al servicio del pueblo y encargadas de procurar el bienestar general.

El *Derecho Social* se ve contradicho en sus principios de establecimiento de un nuevo orden en convivencia humana, fundado en el ideal de la justicia social, que se inspira en la idea de la nivelación de las clases, orientándose así hacia el individuo socializado y común.

Es notable que para darle un sustento al Instituto Mexicano del Seguro Social como organismo responsable de administrar y otorgar la seguridad social pasaron 26 años de estudio y búsqueda para darle respuesta a una demanda social proveniente de la Revolución Mexicana que se inscribió en la legislación Constitucional, y para quitarle todos sus atributos y dejarlo sólo como un organismo fiscalizador de la seguridad social, faltaron sólo nueve meses.

Sea tal vez que el constituyente de 1917 a 1940 no tenía la capacidad de lanzar una ley completa al respecto y el congreso de 1995 encontró estas facultades gracias al apoyo del ejecutivo federal.

Bibliografia

FUENTES DE INFORMACIÓN

Alegria, Margarita, Sandro Cohen, Carlos Gómez Carro, Enrique López Aguilar. *Manual para el manejo de información en la investigación documental*. Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, 1ª edición, México, 1994. 46 pp-

Coquet, Benito. *La seguridad social en México*. Ed. Helio, México, 1964.

Cosío Villegas, Daniel, (coordinador). *Historia General de México*. El Colegio de México, 2 tomos. tercera edición, México, 1981.

Cueva, Mario de la. *El nuevo derecho mexicano del trabajo*. Editorial Porrúa, primera edición, México, 1979.

De la Torre Villar, Ernesto, Moisés González Navarro, Stanley Ross. *Historia Documental de México*. II tomos. UNAM, tercera edición, México, 1984.

De Pina Vara, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Decimoquinta edición Ed. Porrúa. México, 1988.

Floris Margandant, Guillermo. *Introducción a la historia del derecho mexicano*. Editorial Esfinge, tercera edición, México, 1978.

García Maynes, Eduardo. *Introducción al estudio del Derecho*. Editorial Porrúa, cuadregésimosexta edición reimpresión, México, 1994. 445 pp.

Valades, José C. *El porfirismo: Historia de un régimen*. Editorial José Porrúa y Editorial Patria, primera edición, México, 1941-1947.

Ley del Seguro Social con disposiciones legales conocidas hasta mayo de 1995. Editorial Sista

Ley del Seguro Social Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995.

Ley Federal del Trabajo con disposiciones legales conocidas hasta octubre de 1995. Editorial Sista.

Proyecto Aguila. Presidencia de la República, marzo de 1995.

Laboral. (México, D.F.) Año IV, 1996, número 40, 128, pp.

Proceso. *Semanario de Información y Análisis* (México, D.F.) números del 992 al 1000, noviembre de 1995, enero de 1996.

Apéndices

A. ARTÍCULO 58 DE LA NUEVA LEY

B. ARTÍCULO 61 DE LA NUEVA LEY

C. ARTÍCULO 159 DE LA NUEVA LEY

APÉNDICE A. ARTÍCULO 58 DE LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL

El asegurado que sufra un riesgo de trabajo tiene derecho a las siguientes prestaciones en dinero:

I. Si lo incapacita para trabajar recibirá mientras dure la inhabilitación, el cien por ciento del salario en que estuviese cotizando en el momento de ocurrir el riesgo.

El goce de este subsidio se otorgará al asegurado entre tanto no se declare que se encuentra capacitado para trabajar, o bien se declare la incapacidad permanente o parcial o total, lo cual deberá realizarse dentro del término de cincuenta y dos semanas que dure la atención médica como consecuencia del accidente, sin perjuicio de que una vez terminada la incapacidad que corresponda, continúe su atención o rehabilitación conforme a lo dispuesto por el artículo 61 de la presente Ley:

II. Al declararse la incapacidad permanente total del asegurado, éste recibirá una pensión mensual definitiva equivalente al setenta por ciento del salario que estuviere cotizando. En el caso de enfermedades de trabajo, se calculará con el promedio del salario base de cotización de las cincuenta y dos últimas semanas o las que tuviere si el su aseguramiento fuese por un tiempo menor para determinar el monto de la pensión. Igualmente, el incapacitado deberá contratar un seguro de sobrevivencia para el caso de su fallecimiento,

que otorgue a sus beneficiarios las pensiones y demás prestaciones económicas a que tengan derecho en los términos de esta Ley.

La pensión, el seguro de sobrevivencia y las prestaciones económicas a que se refiere el párrafo anterior se otorgarán por la institución de seguros que elija el trabajador. Para contratar los seguros de renta vitalicia y sobrevivencia el Instituto calculará el monto constitutivo necesario para su contratación. Al monto constitutivo se le restará el saldo acumulado en la cuenta individual del trabajador y la diferencia positiva será la suma asegurada, que deberá pagar el Instituto a la institución de seguros elegida por el trabajador para la contratación de los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia. El seguro de sobrevivencia cubrirá, en caso de fallecimiento del pensionado a consecuencia del riesgo de trabajo, la pensión y demás prestaciones económicas a que se refiere este capítulo, a sus beneficiarios; si al momento de producirse el riesgo de trabajo, el asegurado hubiere cotizado cuando menos ciento cincuenta semanas, el seguro de sobrevivencia también cubrirá el fallecimiento de éste por causas distintas a riesgos de trabajo o enfermedades profesionales.

Cuando el trabajador tenga una cantidad acumulada en su cuenta individual que sea mayor al necesario para integrar el monto constitutivo para contratar renta vitalicia que sea superior a la pensión a que tenga derecho, en los términos de éste capítulo, así como para contratar el seguro de sobrevivencia podrá optar por:

a) Retirar la suma excedente en una sola exhibición de su cuenta individual;

b) Contratar una renta vitalicia por una cuantía mayor; o

c) Aplicar el excedente a un pago de sobreprima para incrementar los beneficios del seguro de sobrevivencia.

Los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia se sujetarán a lo dispuesto en el artículo 159 fracciones IV y VI de esta Ley;

III. Si la incapacidad declarada es permanente parcial, superior al cincuenta por ciento, el asegurado recibirá una pensión que será otorgada por la institución de seguros que elija en los términos de la fracción anterior.

El monto de la pensión se calculará conforme a la tabla de valuación de incapacidad contenida en la Ley Federal de Trabajo, tomando en como base el monto de la pensión que correspondería a la incapacidad permanente o total. El tanto por ciento de la incapacidad se fijará entre el máximo y el mínimo establecidos en dicha tabla teniendo en cuenta la edad del trabajador, la importancia de la incapacidad, si está es absoluta para el ejercicio de su profesión aún cuando quede habilitado para dedicarse a otra, o que simplemente hayan disminuido sus aptitudes para el desempeño de la misma o para ejercer actividades remuneradas semejantes a su profesión u oficio.

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

valuación definitiva de la incapacidad exceda de veinticinco por ciento sin rebasar el cincuenta por ciento, y

IV. EL Instituto otorgará a los pensionados por incapacidad permanente total y parcial con un mínimo de más del cincuenta por ciento de incapacidad, un aguinaldo anual equivalente a quince días del importe de la pensión que perciban.

APÉNDICE B. ARTÍCULO 61 DE LA NUEVA LEY

Al declararse la incapacidad permanente, sea parcial o total, se concederá al trabajador asegurado la pensión que le corresponda, con carácter provisional, por un período de adaptación de dos años.

Durante ese período de dos años, en cualquier momento el Instituto podrá ordenar y, por su parte, el trabajador asegurado tendrá derecho a solicitar la revisión de la incapacidad con el fin de modificar la cuantía de la pensión.

Transcurrido el período de adaptación, se otorgará la pensión definitiva, la cual se calculará en los términos del artículo 58 fracciones II y II de esta Ley.

APÉNDICE C. ARTÍCULO 159 DE LA NUEVA LEY.

Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. Cuenta individual, aquella que se abrirá para cada asegurado en las Administradoras de Fondos para el Retiro, para que se depositen en la misma cuotas obrero-patronales y estatal por concepto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como los rendimientos. La cuenta individual se integrará por las subcuentas: de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; de vivienda y de aportaciones voluntarias.

Respecto de la subcuenta de vivienda las administradoras de Fondos para el Retiro deberán hacer entrega de los recursos al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en los términos de su propia Ley.

II Individualizar, el proceso mediante el cual se identifica la parte que se abona a las subcuentas correspondientes a cada trabajador de los pagos efectuados por el patrón y el estado, así como los rendimientos financieros que se generen.

III. Pensión, la renta vitalicia o el retiro programado.

IV. Renta vitalicia, el contrato por el cual la aseguradora a cambio de recibir los recursos acumulados en la cuenta individual se obliga a pagar periódicamente una pensión durante la vida del pensionado.

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

VI. Seguro de sobrevivencia, aquél que se contrata por los pensionados, por riesgos de trabajo, por invalidez, por cesantía en edad avanzada o por vejez, con cargo a los recursos de la suma asegurada, adicionada a los recursos de la cuenta individual a favor de sus beneficiarios para otorgarles la pensión, ayudas asistenciales y demás prestaciones en dinero previstas en los respectivos seguros, mediante la renta que se les asignará después del fallecimiento del pensionado, hasta la extinción legal de las pensiones.

VII: Monto constitutivo es la cantidad de dinero que se requiere para contratar los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia una institución de seguros.

VIII: Suma asegurada es la cantidad que resulta de restar al monto constitutivo el saldo de la cuenta individual del trabajador.

La renta vitalicia y el seguro de sobrevivencia, que otorguen de acuerdo a lo previsto en los seguros de riesgos de trabajo, invalidez, y vida y retiro, cesantía

en edad avanzada y vejez, las instituciones de seguros se sujetarán a las reglas de carácter general que expida la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el retiro.