

18  
2ej.



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas  
y Sociales

“LA REFORMA A LA SEGURIDAD  
SOCIAL DE 1995 EN MEXICO”

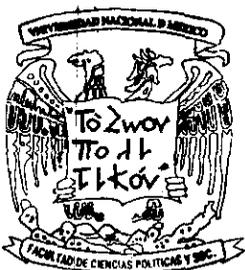
T E S I S

Para optar por el grado de  
Licenciado en Ciencias Políticas y  
Administración Pública (Ciencia Política)

p r e s e n t a

MIGUEL ANGEL ESPEJEL ALVA

278021



México, D. F.

Diciembre 1999

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



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.

## **AGRADECIMIENTOS**

Sería injusto citar a tan solo algunas pocas personas que hay que agradecer el apoyo que me brindaron para la realización de este trabajo, debido, en parte, a que veo en su constante labor el agrado placentero en lo que realizan. Y ello ya da constancia de la importancia de lo producido, pues en ello obtienen su contenido.

### **Agradecimientos Familiares:**

A mi padre, por entero y su presencia; y a mi madre, por conservarlo y su entrega, para poder espigar el alba.

A mis hermanos, como pacto de aquellas justas.

**Agradecimientos Profesionales:**

A los profesores, presentes y pasados, que han contribuido a la formación de mi carácter, templándome pacientemente para la culminación de esta obra.

**Agradecimientos Bibliográficos:**

Agradezco las aportaciones capitulares que se destellan para la realización de este trabajo de tesis, de aquellos científico sociales que han impreso sus ideas de manera tan bella, clara y precisa. Asimismo, me permito felicitarlos por esta vía y medio, reconociendo en ellos una ardua labor de articulación de trabajos profesionales, y de muchos días en el oficio del quehacer como científicos en el arte y pretensión de ser políticos.

## **LA REFORMA A LA SEGURIDAD SOCIAL DE 1995 EN MEXICO.**

Introducción.	4
<b>I. FUNDAMENTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.</b>	<b>16</b>
1.1. Antecedentes generales.	16
1.2. Caridad, Cofradías y Sociedades Mutualistas, Beneficencia Privada y Asistencia Pública.	22
1.3. Los sistemas de seguridad social precursores en el mundo.	27
<b>II. FUNDAMENTOS HISTÓRICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO.</b>	<b>37</b>
2.1. Antecedentes de la seguridad social.	37
2.2. Los programas de bienestar social.	49
2.3. Seguridad Social, Seguro Social y Ley del Seguro Social.	58
<b>III. LA REFORMA DEL ESTADO Y LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO.</b>	<b>69</b>
3.1 Reforma del Estado y del gobierno en México.	69
3.2 La Reforma a la seguridad social.	85
3.3 El problema de financiamiento y la inviabilidad del sistema de pensiones.	97
3.4 La reforma del sistema colectivo al individual de capitalización.	106
3.4.1. La creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) en 1992, el antecedente inmediato.	109
3.5 El Diagnóstico de 1995.	114
<b>IV.- LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL.</b>	<b>123</b>
4.1 La iniciativa presidencial.	123
4.1.1 Los cambios en el ramo de pensiones.	126
4.1.2 El cambio en el ramo de Enfermedades y Maternidad.	142
4.2 Algunas posiciones partidistas frente a la reforma al sistema de seguridad social de 1995.	149
<b>V.- CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES.</b>	<b>155</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA y HEMEROGRAFÍA.</b>	<b>172</b>

## INTRODUCCIÓN

Para poder llegar a apreciar y entender el análisis que comprenden los cambios a *La Reforma a la Seguridad Social de 1995 en México*, es necesario primero, definir qué se reforma. Desde un punto de vista genérico, entendemos a la seguridad social como la prevención y remedio de toda clase de riesgos sociales, o bien, como una etapa en el desarrollo de la Previsión Social en la que la contribución personal deja de ser condición para obtener los servicios, resaltando como punto de partida la necesidad.<sup>1</sup>

Diversos investigadores del tema como Manuel Alonso Olea y José Luis Torturo Plaza la definieron como el "Conjunto integrado de medidas públicas de ordenación para la prevención y remedio de riesgos personales mediante prestaciones individualizadas y económicamente evaluables, agregando la idea de que tendencialmente tales medidas se encaminan hacia la protección general de todos los residentes contra las situaciones de necesidad, garantizando un nivel mínimo de rentas"<sup>2</sup>

Dicho de otra forma, aunque en el lenguaje común sabemos lo que es o implica la palabra seguridad y lo que significa vivir en lo social, como ya lo señalan algunos analistas, "... no hay acuerdo (ni es sencillo) para expresar un contenido jurídico con la unión de ambos vocablos. Y es que las dificultades de conceptualización derivan de la propia equívocidad terminológica", por principios y fines que no llegan a ser claros y utilizados para el conjunto social; y en este caso del propio contenido jurídico, mutable por la eventualidad de las circunstancias y los sistemas de organización social, y, sobre todo, por la diferente perspectiva, política y jurídica, desde la que se observa la seguridad social.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Alonso Olea, Manuel y Torturo plaza, José Luis, "Instituciones de seguridad social", 12ª, ed, Madrid, Civitas, 1990, p.31, en Buen Lozano, Néstor de, Diccionario Jurídico de la Seguridad Social, México, 1993, p. 403.

<sup>2</sup> Op cit.404.

<sup>3</sup> Op cit, p.57.

No obstante las dificultades que encierra ese objeto de estudio, se puede llegar a definir como un Instrumento estatal específico protector de necesidades sociales, individuales y colectivas, a cuya prevención, reparadora y recuperadora tienen derecho los individuos, en la extensión, límites y condiciones que las normas dispongan, según permite su organización financiera.<sup>4</sup>

Para los fines de este trabajo entenderemos a la seguridad social como un conjunto de medidas o acciones políticas, administrativas, económicas y jurídicas encaminadas a proporcionar a todos los individuos, satisfactores que contribuyan a su desarrollo en sociedad.

En ese sentido, el Estado mexicano se ha entendido desde sus orígenes ideológicos y revolucionarios a través de un marco normativo que consideró a la seguridad social como garante del derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia, y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, dado el caso y previo análisis técnico del cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.<sup>5</sup>

Esta visión integralmente a proyectarse, y comprendida en el régimen jurídico de la seguridad social, se advierte articuladamente en el artículo 3º, de la Ley del Seguro Social explicando que: para la realización de la seguridad social ésta estuviera a cargo de entidades y dependencias públicas, federales o locales y de organismos descentralizados, conforme a lo dispuesto por ella misma y demás ordenamientos legales sobre la materia.

Lo anterior es comprensible a la luz de la lectura del artículo 2º de la Ley del Seguro Social, el cual señala que la seguridad social tiene por finalidad garantizar

---

<sup>4</sup> Op cit. p. 404

<sup>5</sup> Véase a esto la Nueva Ley del Seguro Social, Comentada. Ed. IMSS, 3 Tomos, México, 1998, p. 10 y 11.

diversos aspectos fundamentales para el bienestar individual y colectivo, desde que aparece la Ley del Seguro Social de 1973. Cronológicamente, la Ley del Seguro Social de 1943 pasaría de constituir un "servicio público nacional" establecido con carácter obligatorio en términos de la tradición jurídica, con las leyes y reglamentos centralizados por la administración que la instrumentara inicialmente, la del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), buscando el acceso para incorporar paulatinamente a algunos Estados y personas, y contraponiéndose a normas de interés particular a ser una Ley de observancia general en toda la República desde 1973, considerando a esta conforme a las disposiciones de orden público y de interés social,<sup>6</sup> con una paulatina extensión efectiva de ésta en su aplicación práctica hasta los municipios, mediante acuerdos de un plural y tripartita H. Consejo Técnico del IMSS.

En congruencia con diversas disposiciones en ordenamientos legales emanados de la Constitución de 1917, la Ley del Seguro Social otorgó al IMSS el carácter de organismo público descentralizado encargado de organizar la prestación del servicio público del Seguro Social, con la personalidad jurídica y patrimonios propios. Ciertamente, las razones que motivaron al legislador a optar porque el responsable de esta labor fuera un organismo descentralizado están contenidas en la *Exposición de Motivos* de la originaria Ley del Seguro Social del 18 de diciembre de 1942, enviada por el entonces presidente, Gral. Manuel Ávila Camacho al Congreso de la Unión, las cuales prevalecen en la Ley y en sus instituciones que representan al Estado: "Se encomendó la gestión del sistema a un organismo descentralizado porque ofrece respecto del centralizado ventajas de consideración entre las que se encuentran: primero, una mayor preparación técnica en sus elementos directivos, surgida de la especialización; segundo, democracia efectiva en la organización del mismo, pues permite a los interesados en su funcionamiento intervenir en su manejo; tercero, atraer donativos de los

---

<sup>6</sup> Ver a este respecto, comparando las diferentes Leyes, 1943, 1973, y 1997, como es o puede ser capitalizada objetivamente la Nueva Ley del Seguro Social Comentada en sus diversos artículos. 1, 2 y 3 por ejemplo, refiriendo diversos cambios de una manera puntual.

particulares que estarán seguros de que, con los mismos, se incrementará el servicio al que los destinen, sin peligro de confundirse con los fondos públicos, y cuarto, inspirar una mayor confianza a los individuos objetos del servicio".<sup>7</sup>

Aunque el IMSS, encuadrado en la Administración Pública Federal, frecuentemente se llega a percibir con una subordinación al Ejecutivo Federal, pues este conserva los poderes de nombramiento, mando y resolución de los conflictos de competencia y los ejerce con limitantes que se establecen en la propia Ley, resulta importante resaltar que el principal coto u obstáculo para el ejercicio y desenvolvimiento en el Instituto estriba en la naturaleza tripartita del Seguro Social.

Lo anterior puede resultar de la mayor importancia si se quisieran apreciar los cambios que se realizaron a la Ley del Seguro Social de 1973 en diciembre de 1995, pues en esta tripartición se define la fortaleza de la Institución, por sus compromisos con la sociedad y por las aportaciones que le restringen su margen de acción.

Con la Ley del Seguro social de 1973 empezó a caracterizarse un Estado con finalidades que tendencialmente se universalizan a través de diversos ordenamientos, entendiéndose en ella al Seguro Social como el instrumento básico de la seguridad social sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros conductos legales.<sup>8</sup> Asimismo desde esa Ley se estableció la clara diferencia entre seguridad social y seguro social. El primer término referido a la protección que puede recibir un individuo por el simple hecho de residir en territorio nacional, sin que necesariamente sea aportante a un determinado régimen de seguro social. Mientras que en el segundo se limita el otorgamiento de las prestaciones a las personas que cotizan.

---

<sup>7</sup> Ver la Exposición de Motivos de la Ley del Seguro Social, Cámara de Diputados, 18 de diciembre de 1942.

<sup>8</sup> Ver a esto el artículo 4º de la Ley del Seguro Social de 1973 en cuestión.

Cabe mencionar que bajo la Ley, el Estado, por medio de la administración pública se encargaría de brindar la seguridad social. Además dejó entender que como un ordenamiento emanado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere expresas limitaciones que pueden ser explicadas e instrumentadas a la luz de los tiempos y espacios necesarios para su realización.

Sin embargo, el desconocimiento del sistema jurídico político, de la naturaleza tripartita, y de que el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que forma parte de la seguridad social fue producto de un proceso de búsqueda de justicia social de diferentes fuerzas, llega a ser causa de una apreciación que está lejos de lograr tener proyección social del mismo sistema, pues frecuentemente se llega a aislar bajo suposiciones a ese todo de la seguridad social en una parte. Incomprendida esta última por lo demás.

Algunas veces apreciando a ese todo como el Seguro Social o a tan sólo uno de sus seguros que se privatizan llegamos a generalizar que:

"como la protección impartida por el Seguro Social entraña una función de interés público, no puede ser encomendada a empresas privadas, sino que el Estado tiene el deber de intervenir en su establecimiento y desarrollo porque quién sufre, en última instancia, los riesgos de la pérdida de la capacidad de trabajo de los obreros, es la colectividad entera".<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Ver a este respecto la percepción política de algunos legisladores bajo el señalamiento entrecorrido de fragmentos de la Exposición de Motivos de la Iniciativa que dio vida y entrada a la Ley del Seguro Social, la cual fuera turnada al H. Congreso de la Unión el 18 de diciembre de 1942 por el presidente Ávila Camacho. Documento proporcionado por la Comisión de Seguridad Social en los meses de noviembre de 1998. Esto es, La Iniciativa de Decreto que pretendía reformar Los Artículos 89 y 213 para derogar la fracción VII del artículo 264 de la Ley del Seguro social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995, firmada por 11 legisladores: 7 del PRD, 1 del PT y 3 del PAN, firmado con fecha 29 de abril de 1998. DOC. 125/57/98 (2 P.O. A-I) sello de maquina de la Cámara de Diputados.

Ciertamente, el Seguro Social si bien es una institución en que se compensan las cargas económicas de sus costos entre un gran número de empresas y asegurados; es un fenómeno esencialmente colectivo, de solidaridad industrial sobretodo, que no puede resolverse individualmente.

Lo anterior resulta ser mas que claro si contemplamos los principios o fundamentos de la seguridad social, que permitan entender la naturaleza tripartita del mismo Instituto y la labor que le caracteriza, bajo el entendimiento normativo del derecho. De ahí nuestra inquietud por el análisis legislativo y puedan ser materia de estudio y análisis los cambios y modificaciones realizados al sistema de seguridad social, concretados en la nueva Ley del Seguro Social que se constituyó a partir de 1995, apercibidos ellos por nosotros como *La Reforma a la Seguridad Social de 1995 en México*.

Dicho título trata de mostrar que uno de los objetivos de este trabajo consistirá en analizar la Reforma a la Ley del Seguro Social de 1995, integrada a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro de 1997, la cual es considerada la iniciativa más trascendente de la LVI Legislatura.

Es evidente para quienes conocen el tamaño de la Institución básica de seguridad social, el IMSS, que una de las excelencias del sistema del Seguro Social consiste en que desde su fundación pretende permitir la organización de servicios médicos y farmacéuticos de calidad superior a la que los empresarios brindaban a los trabajadores, porque su principal propósito ha sido dar una protección amplia al sector activo de la población, y porque dadas las finalidades de amplia proyección social del mismo sistema, por medio de éste se logran la organización de servicios médicos competentemente especializados cuya actuación en la asistencia profesional da a los asegurados un valor que difícilmente se alcanzará a través de intereses particulares, cuyas finalidades son ciertamente distintas a la institución del Seguro Social.

Dicho lo anterior, resultaría sencillo entender que la reforma a la Ley del Seguro Social de 1995 comprendió la privatización del ramo de pensiones, el cual representó tan solo una parte de lo que implican las diversas instituciones de seguridad social.

Ahora bien, y por lo que a este trabajo de investigación toca, empezaremos por señalar de manera más puntual el planteamiento adecuado del problema con el que habremos de entendernos con los lectores en el contenido del texto:

Frente a la difícil situación económica la administración del Instituto Mexicano del Seguro Social, en marzo de 1995, presentó el Diagnóstico sobre la Estructura, Funcionamiento y Financiamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el cual abrió un amplio debate nacional sobre la seguridad social, cuyas aportaciones serían consideradas en la iniciativa presidencial de noviembre del mismo año.

En términos generales dicha iniciativa planteó que el IMSS requería de una estrategia de estabilidad a largo plazo, que le permitiera contar con recursos suficientes para crecer y resolver sus crisis financieras. Se proponía entre otras razones, modificar el sistema presupuestario, tanto para fortalecer al instituto, como para otorgarle capacidad de respuesta a las unidades de medicina familiar y *autonomía de gestión*, que se reflejan en una mayor equidad para las delegaciones, regiones y estados.<sup>10</sup>

El 12 de diciembre de 1995, el H. Congreso de la Unión aprobó la iniciativa del Ejecutivo Federal que modificaría la principal institución de seguridad en nuestro país, con alrededor de sesenta enmiendas al articulado de la Ley del Seguro Social<sup>11</sup>. Cabe resaltar que de manera paralela al problema de financiamiento, se

---

<sup>10</sup> *El Nacional*, 22 de abril de 1998, p.17.

<sup>11</sup> Es necesario decir que dicha iniciativa se aprobó en contra del voto de la oposición en ambas cámaras del Congreso de la Unión. Los grupos parlamentarios fijarían diferentes posturas con respecto a un nuevo

abriría el debate para su reforma institucional, es decir, a partir de la consideración de una nueva Ley del Seguro Social, se indujeron la reforma al sistema de pensiones, así como la creación de las llamadas Administradoras de Fondos para el Retiro (Afore)<sup>12</sup> y las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (Siefore), mediante leyes que finalmente entrarían en vigor el primero de julio de 1997.

Aunque en la *Exposición de Motivos el planteamiento para la reforma* esgrimida por el Ejecutivo define como problema principal el financiamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la inviabilidad del sistema de pensiones a largo plazo en el fondo implicaba un cambio más profundo. La Iniciativa que reformaría la Ley del Seguro Social estratégicamente pretendió con el cambio a uno de sus ramos de seguro social, la estabilidad y el crecimiento económico sostenido, articulando para ello la política social con la fiscal y financiera, así como constituir el ahorro interno, indispensables para incrementar la inversión, que se puede orientar a la generación creciente de empleos sobre bases sólidas para hacer posible un bienestar social perdurable. Medida que también era implícita desde el *Pan Nacional de Desarrollo 1995-2000*.

Institucionalmente la iniciativa de reforma era viable, rentable y sana para poder seguir brindando los servicios del Seguro Social conforme a una equidad institucional. Ciertamente, con esta visión de largo plazo debidamente articulada

---

esquema que permite dar paso a un nuevo sistema de pensiones en México. Un sistema que establece la dinámica del debate sobre las posturas partidistas en torno al planteamiento de la reforma a la seguridad social.

<sup>12</sup> Entre las principales obligaciones y funciones de las Afore, de conformidad con las leyes de seguridad social se encuentran: 1) abrir, administrar y operar las cuentas individuales; 2) recibir de los institutos de seguridad social las cuotas y aportaciones correspondientes a las cuentas individuales, así como recibir de los trabajadores o patrones las aportaciones voluntarias; 3) individualizar las aportaciones y los rendimientos derivados de la inversión de las mismas; 4) invertir los fondos en Siefore; 5) enviar al domicilio que indiquen los trabajadores, sus estados de cuenta e información, por lo menos una vez al año; 6) operar y pagar los retiros programados; 7) entregar los recursos a la compañía de seguros que el trabajador o sus beneficiarios hayan elegido, para la contratación de rentas vitalicias.

se define un mecanismo ideado para potenciar financieramente al IMSS, darle viabilidad al instituto, eficientar los servicios que presta y, sobretodo, atraer la inversión y el ahorro interno.

Por otra parte, contemplando el sistema de pensiones como uno de los ramos más importantes del IMSS que representa la forma de garantizar ingresos de sobrevivencia al momento de retirarse de un empleo formal, la nueva Ley del Seguro Social que entró en vigor el 1o. de julio de 1997, cambiaría las formas concretas de otorgar la seguridad social en el país buscando respetar los principios humanistas, solidarios, universales, redistributivos y de justicia social, contenidos en la Ley del Seguro Social de 1943, pero a través de la organización y financiamiento de los seguros para garantizar una mejor atención y una mayor cobertura. Es decir, el medio para lograr otorgar seguridad adquiere una nueva modalidad, se reforma a fin de implicar el cambio de un sistema solidario y colectivo a un sistema individual de administración de pensiones. Esto es, se ideó un mecanismo en el cual se potenciara financieramente al Instituto, para hacerlo más eficiente en la prestación de los servicios con buena calidad y teniendo presente la ampliación de la cobertura de los mismos.

Vale la pena apuntar también que, el debate sobre la seguridad social estableció una confrontación entre distintas concepciones sobre la reforma al sistema prevaleciente y de cómo esta pueda alcanzar el bienestar social, involucrando posturas ante la solidaridad, la equidad y los derechos sociales. Ello ciertamente, no obedecía solo a cuestiones técnicas, sino a un viraje profundo en la política social para adecuarla a las circunstancias cambiantes.

Por ende, ante la discusión de reforma del IMSS como institución clave de la seguridad social en México, se darían cita distintos actores políticos, cuyas divergencias se basaron principalmente en la definición de las causas que originaron su deterioro institucional, los temas de la agenda para llevar a cabo la reforma, así como los principios rectores que debían guiarla.

Uno de los temas centrales en la discusión sugería el tránsito del modelo de retiro basado en el reparto genérico de recursos, al modelo que finca una capitalización de los recursos propiedades del trabajador, a través de una cuenta única individual, que según describe la iniciativa del Ejecutivo: garantiza que el trabajador disponga al momento de su retiro de una pensión digna.

Entre las observaciones que se hicieron al modelo clásico de previsión social o seguridad social sobresalen la alta ineficiencia, ya que los beneficios no estaban ligados a la estructura de los aportes; la inequidad e injusticia social; la alta ineficiencia administrativa que eleva los costos del sistema y genera rendimientos negativos de los fondos de pensiones. Mientras que por otra parte, algunas de las críticas de la izquierda mexicana al modelo de pensiones individual, de capitalización y aportes definidos se basaban en que: anula el principio constitucional de justicia social de la seguridad social basadas en un régimen público, solidario y redistributivo; que fomenta la participación creciente del sector privado; que hace depender el futuro de los trabajadores en edad de retiro de su vida laboral, de una multiplicidad de variables económicas; que resulta altamente inequitativo y excluyente.<sup>13</sup>

Finalmente, en el esquema que planteó el Ejecutivo Federal en la iniciativa que dio pie a cambios de fondo en la Ley del Seguro Social, podemos observar que la seguridad social transita de un modelo que se basa en el principio de los derechos sociales ciudadanos que tiende a garantizar una cobertura universal, de carácter solidario, cuya garantía es responsabilidad pública, aunque sólo tendencialmente universalista, a un modelo selectivo<sup>14</sup> de retiro en el cual el Estado ya no

---

<sup>13</sup> Ulloa Padilla, Odilia y Saúl Escobar Toledo. "La reforma económica del Estado o la contrarreforma neoliberal: la privatización de la seguridad social", en La seguridad social mexicana: en la ruta de la privatización. Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1997, pp. 16 y 17.

<sup>14</sup> La reconocida y destacada investigadora en asuntos de la Seguridad Social, Asa Cristina Laurell, identifica el modelo colectivo como el modelo solidario y el sistema individual como el modelo selectivo, sin embargo el

administra los recursos del retiro, sino que lo administra el sector privado, propio de la modernización neoliberal, que enfatiza la opción privada, basado principalmente en el mercado y complementado con la asistencia social pública para proporcionar un mínimo de protección social a los más necesitados.

Este trabajo se propone estudiar los cambios y modificaciones hechos al sistema de seguridad social en México a partir de la iniciativa presidencial de 1995 que reforma al IMSS. Asimismo pretende describir y analizar el contenido de la reforma, en sus principales puntos, para interpretar su significado, haciendo una evaluación de sus repercusiones en el terreno político y social. Intentaremos demostrar, en forma general, que dicha reforma se circunscribe a un proceso global de modernización y liberalización del Estado siguiendo los lineamientos y los patrones neoliberales que rigen la política mexicana desde el gobierno de Miguel de la Madrid en 1982 y hasta nuestros días. En este sentido pensamos que, dicha reforma responde a un imperativo de cambio mayor, la Reforma del Estado.

Consideramos que este análisis tiene como referencia el tema de la reforma del Estado y del gobierno. En este sentido inscribimos la reforma a la seguridad social dentro de la Reforma del Estado, donde el IMSS es planteado por el Ejecutivo Federal como una institución protagónica para impulsar el proceso de cambio.

En esta tarea hemos dividido nuestro trabajo en cinco apartados. El capítulo I se refiere a los fundamentos de la seguridad social, mismos que hemos vinculado con los aspectos de las pensiones y del seguro social para los trabajadores, ya que es el punto central de la reforma.

En el segundo capítulo, partimos de los antecedentes de la seguridad social en México. En este apartado pretendemos reseñar el complejo entramado socio-

político de México que da cuenta desde el origen a la seguridad social, y hasta la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social.

En el capítulo III, se presenta un análisis de la reforma del Estado y la seguridad social, a partir de 1995, enfatizando temas tales como el Seguro de Retiro, la Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.

En el capítulo IV, se analiza el contenido de la iniciativa presidencial que da origen a la nueva Ley del Seguro Social, haciendo énfasis en los cambios dentro del ramo de pensiones, así como el ramo de Enfermedades y Maternidad, que se encuentran comprometidos en la discusión de los cambios al sistema de seguridad social en general.

Por último, en el apartado de conclusiones, se ofrece una reflexión en torno al diagnóstico que finalmente se da sobre la situación del IMSS y su reforma, así como a las diversas soluciones que apuntarían los partidos políticos, quedando solamente claro que no existe un modelo óptimo para la administración de pensiones.

## I. FUNDAMENTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

### 1.1. Antecedentes generales.

Los antecedentes teóricos de la moderna seguridad social tienen matices utópicos basados en concepciones filosóficas, políticas, económicas o meramente de pensamientos literarios, e ideologías de un mundo que buscaba en donde existiera igualdad de oportunidades. Para las utopías planteadas por Aristóteles, Moro y Bacon, entre otros, no son simples creaciones de la imaginación, sino teorías políticas llevadas a la práctica por la voluntad, el optimismo, y la *inteligencia visionaria de una convivencia mejor* entre los habitantes de un determinado Estado, o bien del mundo. En general, las utopías anteriores al siglo XIX conciben el bienestar individual y general como consecuencia de un orden político preestablecido.

Por otra parte, es importante señalar que los fundamentos de toda actividad social regida por un Estado están determinados por los hechos pero, sobre todo, por las leyes. En este sentido, el Derecho se ha fundamentado en principios razonados y en realidades sensibles, en donde las circunstancias que puedan vivirse en cada Estado respecto a su desarrollo social estarían expuestas diariamente a la evolución de la sociedad, lo que genera, a su vez, una movilidad de pensamiento social.

Al respecto, Rosseau <sup>15</sup> sostenía que la felicidad del hombre sumido en el seno de la naturaleza donde desarrolla vida en comunidad y donde es feliz estando sumiso al Estado, da origen a la doctrina del derecho natural y al pacto social, que hace ver que los hombres para regular sus actividades y ser conjuntamente protegidos entran en sociedad mediante un pacto, sacrificando parte de su

---

<sup>15</sup> Rosseau, Jean-Jaques; El Contrato Social, México, Ed. Aguilar, 1993.

libertad y erigen autoridades de funciones limitadas. Por otra parte, Montesquieu<sup>16</sup> llega a considerar que la autoridad unificada en una sola mano tiende al abuso, por lo que es necesario dividirla en distintos poderes relacionados y que actúen a distancia para que se compensen y se limiten entre sí, estableciendo un equilibrio de poderes. Estas doctrinas, la del pacto social y la del equilibrio de poderes, dan sustento al espíritu y los mecanismos del Estado liberal democrático.

Ciertamente el pensamiento y la corriente liberal europea del siglo XVIII propugnaban por la libertad de palabra, de discusión, de prensa y de reunión creyendo que la emancipación del hombre y el entrelace de toda actividad con la ajena depende del reconocimiento de la máxima libertad, lo que expondría a la sociedad a manejarse en la libre asociación, negociación, lucha y trabajo, buscando que de esto nazca un orden armonioso y de progreso.

De esta manera, y con el ideal de una sociedad en la que se vive sin coacciones ajenas, se llevaría al hombre básicamente a respetar, compensar y armonizar sus impulsos, lo que a la larga conduciría a la creación de una voluntad general superior a la voluntad individual. La voluntad general llegaría a tener su expresión en los órganos del Estado y su decisión en las representaciones populares deliberantes que habrían de determinar el rumbo de dicha voluntad para que las instituciones ejecutivas la pusieran en práctica. Se da así un procedimiento con características democráticas, el cual dirimiría los conflictos entre voluntades buscando el mayor de los equilibrios.

El Estado, de este modo se concebiría como una personalidad que se crea por la sociedad y por los individuos a su servicio, advirtiéndose que no sólo es un fenómeno social, sino también un conjunto de relaciones sometidas a un orden normativo, además de ser una consideración de las propias relaciones de la sociedad lo que conduce a la unidad total, a su funcionamiento.

---

<sup>16</sup> Montesquieu, El Espíritu de las leyes, México, Ed. Porrúa, 1973.

Para todo ello hay que considerar que la teoría del liberalismo no sería solamente política sino también filosófica y económica. La doctrina fijaba una actitud general frente a la vida basada en "Laissez faire" "Laissez passer", "dejar hacer y dejar pasar", que tendría logros permanentes en la evolución de la ciencia en general. Asimismo, la actitud desatada de procesos críticos, ilustrativos y lógicos establece el imperativo de elevar el nivel de conocimiento del ciudadano que permitiera su libre acción política y social de manera certera eficaz y ordenada.

En el desarrollo del liberalismo el principal elemento que reconocen los clásicos franceses era el individualismo -como ya se mencionó-, en el cual ciertamente tenía que existir un ingrediente fundamental: el Estado en sentido pasivo o con la menor cantidad de atribuciones posibles.

Sin embargo en Inglaterra, Adam Smith<sup>17</sup> reconoció el Estado de derecho y el deber de proteger a la sociedad velando por la seguridad exterior e interior, otorgándole la administración de justicia y la imposición de contribuciones. Asimismo, el Estado se mantiene en la abstención directa. Solamente puede mejorar por todos los medios posibles la educación de la población y la definición de sus conocimientos científicos. Para esos tiempos la inseguridad social se consideraría como un objetivo general de mejor adaptación, o, en otras palabras, tender al menor margen de inseguridad posible. El Estado liberal mantenía su posición de no intervenir en el tratamiento de los fenómenos en sí, para no perturbar su realización y solución. Aunque se consideraba perjudicial para la sociedad el pauperismo y la indigencia, lo mismo que las enfermedades de los individuos frente a la imposibilidad de satisfacer sus necesidades primarias.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Smith, Adam, Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones, Fondo de Cultura Económica, FCE, México, 1992.

<sup>18</sup> Sobre este tema consúltense varios autores, México y la Seguridad Social, Tomo 1 Doctrina, IMSS, México, 1952.

Con las estructuras políticas y sociales del sistema liberal, la sociedad proyectaría una serie de acciones de manera general en favor de la satisfacción de las necesidades sociales, tratando de eliminar en lo posible la propia inseguridad social. En contradicción con las ideas centrales del liberalismo económico, el Estado no podía abstenerse de actuar ante el reclamo general, dado que la sociedad necesitaba algo más que seguridad pública, orden y derecho: bienestar. De esta manera el Estado liberal tuvo que llegar a admitir que no podía realizarse íntegramente dado que entraba en contradicción con ciertos aspectos: en la cobranza de impuestos para sostener la administración de los órganos encargados de cumplir sus funciones y en la necesidad de aceptar una política que basada en la libertad regulara la coordinación de las actividades de cada uno de los individuos, pero que al mismo tiempo permitiera alcanzar una mejor convivencia, un mayor bienestar y supliendo si resultaba necesario, la actividad de los particulares en aspectos que generarían progreso a la sociedad.

No es sino hasta mediados del siglo XIX cuando el Estado liberal frente a su incapacidad para soportar las demandas y necesidades sociales y, contra sus principios, terminaría por imponerse e iniciar ciertas actividades educativas y de enseñanza; en la normatividad de salubridad e higiene en general; en la construcción de obras y en el establecimiento de servicios con fines sociales, tales como el drenaje, la captación y distribución del agua, la *vigilancia fronteriza* contra las epidemias y la prevención de enfermedades, entre otras. Asimismo, tendría que ir creando servicios de beneficencia, asilos, hospitales, manicomios y hospicios; *interviniendo mediante la legislación en aspectos de higiene industrial y de trabajo*, de prevención de accidentes en las jornadas laborales, horarios y un máximo legal para dicha actividad, prohibiciones por razones de edad, sexo o *debilidad en actividades peligrosas o excesivas*. Esta evolución surgida en los países con desarrollo industrial influiría en el pensamiento de los ideólogos, estadistas y trabajadores, de tal manera que la crítica a la llamada sociedad burguesa y al capitalismo desarrollado por el liberalismo, derivaría en tendencias y

doctrinas socialistas, así como en la concepción de nuevas definiciones del Estado.

Para esa época se observa ya un crecimiento asombroso de la clase trabajadora en las ciudades y complejos industriales, lo cual desata un aumento en el consumo y por lo tanto un incremento en la producción. La elevación de gastos públicos es muy acentuada a consecuencia de una mayor cantidad de servicios que el Estado asumiría y que sin duda generaría movilidad en la actividad económica de la sociedad: ferrocarriles, carreteras, pavimentación en ciudades, luz, mejoramiento de condiciones sanitarias, entre muchas otras. No obstante lo antes indicado, el aumento de los gastos se reflejaría en los costos de producción a través de impuestos, que traerían como consecuencia, por una parte, la marcha ascendente de los precios, y por otra parte, la baja del salario real que hacía insuficiente la satisfacción de necesidades de la masa laboral.

Con base en lo anterior, y por la evolución de la libre competencia, la necesidad de reducir costos haría que la inseguridad social mantuviera las proporciones de siempre o hasta en algunos casos mayor, debido a otros factores como desempleo. El perfeccionamiento de las herramientas para la producción pondría a más trabajadores inactivos; éstos mientras tanto presionarían sobre la gran masa de portadores de trabajo, resultando una mayor oferta, y ante la demanda que es menor, los salarios caerían muy por debajo de su nivel.

Por ello quizá resurgiría la utopía y la construcción científica de teorías sociales en intelectuales como Marx y Engels. La actividad individual inconsciente y sin fines determinados creaba e impulsaba el movimiento social en contra de la situación establecida que buscó una solución a través de una organización nueva, en donde el Estado interviniera y dirigiera la actividad social y de producción. Ser regulador en sus funciones, sobre todo en los aspectos jurídicos, de tal manera que las relaciones de los individuos en sociedad se manejaran en libertad y con igualdad. Se buscaba la satisfacción de necesidades inalienables por lo que la

sociedad lucharía por generarlos a través de sus órganos reguladores a fin de encontrar una mejor adaptación.

Así se iniciaría un mejoramiento para tener una jornada de trabajo que no desgaste al trabajador, que se ajusta a lo que el salario se refiere,<sup>19</sup> en prestaciones sociales que implican complementos en la vida de todo trabajador y que son responsabilidad para el patrón en caso de accidentes de trabajo. Se llegan a organizar sindicatos laborales que fomenten la justicia del obrero por medio de los contratos colectivos, que serían los que determinarían las condiciones de todos los trabajos que se realizan en una empresa. Poco a poco se va creando así, "un sistema más humano de compensación de trabajo, que va apareciendo en esta forma, de manera objetiva, concreta y particular, y que a la vez inicia también una corriente doctrinaria tanto jurídica como social y política que informará a los Estados a la sociedad moderna".<sup>20</sup>

Los trabajadores llegan así a poner un manifiesto de su acción creadora para su movimiento de reacción, para resolver de manera concreta el problema de la ausencia de derechos sociales o inseguridad social existente a mediados del siglo XIX. Por ello los intelectuales del pensamiento socialista pensarían en la urgencia de hallar y poner en práctica los remedios que a su consideración fuesen los correspondientes, pero sobre todo los que fueran a favor de los más débiles. Se llegaba a pensar que había que elegir un Estado al servicio de los hombres, donde la libertad del individuo se diera en lo que a su posición social atañe, donde aquel se encargara y se hiciera responsable de las condiciones generales de vida social. El combate contra la inseguridad y la injusticia social había sido ya exigida por los trabajadores, quienes buscan que los empresarios y el Estado fueran los responsables de que la cobertura y de los servicios que de ella emane.

---

<sup>19</sup> Marx, Carlos; El Capital; FCE, México, 1974, p. 241.

<sup>20</sup> Op. cit. México y la Seguridad Social, p. 216.

Corriendo el último tercio del siglo XIX, donde las ideas de reforma social tienen consenso, y por lo tanto, eco en las más altas esferas gubernamentales, específicamente en Inglaterra y en Alemania, surgirían las primeras leyes de seguridad social en el viejo mundo. En Alemania, Bismark estando consciente de la consolidación del nuevo Estado, ante el avance de los ideales socialistas, requería de un fortalecimiento y del consenso nacional, por lo que comprende la trascendencia de los seguros sociales como instrumentos de política, dado que atraería a las clases más débiles en torno al gobierno y por lo tanto robustecería la autoridad de éste en el contexto del Estado-Nación. Por otro lado, en Inglaterra, al inicio del siglo XX el Partido Liberal al Parlamento llega al parlamento con algunos obreros y obreristas, con Churchill y Lloyd,<sup>21</sup> quienes abandonan la concepción del Estado abstencionista para establecer al Estado de servicio social, basado en la igualdad de posibilidades. En el transcurso del presente siglo, el gobierno inglés llega a consagrar su sistema de seguridad social de manera universal como un aspecto del desarrollo y de orgullo nacional. En el punto 1.3, abordaremos más sobre los sistemas precursores de la seguridad social que mencionamos anteriormente. Pero antes veamos algunas opciones y actividades previas a la moderna seguridad social, para después tratar de ir hacia una definición de la seguridad social mexicana.

## **1.2. Caridad, Cofradías y Sociedades Mutualistas, Beneficencia Privada y Asistencia Pública.**

Para fundamentar los progresos de todo Estado desde la antigüedad, iniciemos por analizar algunas de las reformas sociales que la propia sociedad generó con el paso de los siglos. Antes de entrar de lleno a los términos actuales de la seguridad social, donde resultará importante conocer la actividad en contra de la inseguridad social.

---

<sup>21</sup> Ibidem.

Bajo la existencia de las sociedades esclavistas, la movilidad social era casi nula y sus gobernantes no optaban por proteger a los indigentes y pordioseros, los cuales estaban expuestos a las inclemencias del tiempo, de la insalubridad y la desnutrición, por lo que se cree que las expectativas de vida de este grupo de ciudadanos no era mayor a los 35 años.<sup>22</sup>

Posteriormente, en el siglo V de nuestra era y con la evolución de las ideas políticas, la doctrina social católica contemplaría a la caridad como base y fundamento de la justicia social desde el punto de vista religioso; se desarrollaría como una obligación moral, más que jurídica. En nuestros días el acto de caridad es un acto consentido como expresión de amor o sentimiento por medio del cual quien la posee socorre, o tiene cierta obligación (moral) con el prójimo. Asimismo, la caridad supone, aun hoy en día, a seres humanos que disponen de recursos para ayudar a otras personas del mismo entorno social.

Con el feudalismo, el siervo encontró cierta protección basada en su propia condición al menos en cuanto a su asistencia mas elemental. En plena Edad Media los siervos y villanos encontraron en la servidumbre la más segura asistencia contra la miseria. Aunque cabe decir que muchos de sus señores cuidaban de su mantenimiento y de su salud más por ideas de rendimiento de trabajo que por altruismo.

Entre los siglos XIII al XV algunos investigadores señalan un cuadro de prestaciones de las Cofradías españolas, donde los auxilios que brindaban están los relativos a enfermedad, accidentes, invalidez y vejez, paro, gastos de entierro, supervivencia y hasta otros auxilios varios de dote, prisión y cautividad. Auxilios

---

<sup>22</sup> Comentarios de una Conferencia dada por el profesor Manuel Quijano, en el Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, A.C., citada por Tamayo Castroparedes, Jorge, Estado y Seguridad Social, El Caso de México. Planteamientos y Propuestas, UNAM, FCPyS, Tesis, México, 1995, p. 17.

que entre los hombres del mar eran mayores, "pues para ellos se extiende a las viudas y huérfanos de los beneficiarios".<sup>23</sup>

Los problemas que trajo el intercambio comercial descapitalizaron a las familias. Los recursos no eran suficientes para satisfacer sus propias necesidades y la sociedad miró al Estado para que les solucionara la insatisfacción económica. No obstante, el Estado no actuó, sino hasta que grupos de presión, tales como la iglesia buscaron motivar esa intervención. Para que todo esto se diera, los trabajadores y empresarios tienen el derecho y el deber de organizar el trabajo del pueblo, pero si esto no daba los frutos adecuados el Estado tiene la obligación de acudir en su ayuda. Esta concepción dio origen a un amplio movimiento social cristiano, tanto en los terrenos teóricos como políticos. Poco a poco se dejó de hablar de la caridad como era conocida y en los hechos se fue convirtiendo en un derecho del hombre a la vida y al trabajo, derecho al que corresponde un deber del Estado de protegerlo y desarrollarlo.

Las asociaciones tales como las cofradías españolas fueron unos instrumentos de previsión. Se puede presumir que todo pueblo o civilización antiguo y que lograba un desarrollo alto en la cultura y en diversas actividades, practicaron actos preventivos y de auxilio mutuo.

Las cofradías, algunas de ellas convertidas luego en Hermandad del Socorro, crecen y se multiplican a la par de los gremios laborales y desde los tiempos comprendidos entre los siglos XVII y XVIII los auxilios que ya brindaban en España se podían encontrar los de enfermedad, accidentes, invalidez y vejez, paro, gastos de entierro, supervivencia y hasta otros auxilios varios de dote, prisión y cautividad.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Ruméu de Armas: Historia de la Previsión Social en España, p.358, en Verde Vazquez, Marco Antonio, La Seguridad Social como Factor Político. Tesis, FCPyS, UNAM, México, 1974, p.8 y 9.

<sup>24</sup> Pérez Leñero, José; Fundamentos de la Seguridad Social, Ed. Aguilar, Madrid, 1956, p. 63.

Para el siglo XVIII, los políticos ilustrados atacan a las cofradías y también a algunas de las Hermandades de Socorro debido a sus características religiosas; las primeras desaparecen pero las segundas cobran nuevo auge en la lucha, debido a que ésta le obliga a un mejor funcionamiento. Sin embargo, a mediados de siglo las Hermandades se transformarían en Montepíos que no son más que unas sociedades mutualistas pero con la característica de que ya no tienen su carácter religioso.

Esas sociedades mutualistas, conocidas hasta nuestros días, tienen su identificación en problemas socio-económicos que la revolución industrial provocó. El desempleo y la sustitución de la mano de obra por la tecnología nunca merecieron el apoyo del Estado y mucho menos de los patrones, por lo que el mutualismo surge y se organiza en Alemania, Francia e Inglaterra primeramente, y consiste en asociaciones de ayuda o socorro mutuo, que de manera voluntaria se constituyeron en casi todas partes del mundo, para ayudarse en forma solidaria y resolver, de alguna manera, las necesidades provenientes de la falta de recursos económicos y de insuficientes satisfactores.

La beneficencia privada mientras tanto, encontramos que ha subsistido en el desarrollo socio económico de la historia dado que está basada en la propia naturaleza del hombre, pero con el cristianismo se intensifica más, ya que los impulsos de la caridad proclamada, como antes ya lo habíamos mencionado, era norma y ley de la vida. No obstante, las actividades de la caridad, pero mucho más de la asistencia, eran muy limitadas debido a su propia condición de servidumbre la más eficaz asistencia contra la miseria y los riesgos que esta traía, debido a que los señores feudales cuidaban de su mantenimiento de salud no tanto por altruistas, sino por mantener el rendimiento del trabajo.

La asistencia pública aparecería más tarde, entre los siglos XVII y XVIII, de una manera paulatina, debido al declive del feudalismo y a la generalización del asalariado, se rompen los vínculos de servidumbre. En el viejo continente, los

españoles fundamentan una asistencia pública basados en una moral humana, mientras que las doctrinas protestantes de varios puntos europeos, no dudan en sacrificar el bien del individuo por el bien de la sociedad. Los españoles hacen viajar su doctrina por Asia y América a través de los misioneros, de aquí el que siempre encontramos o lo asociemos a una iglesia, una escuela o centros de instrucción.

No obstante, la lucha por crear condiciones para que la asistencia tuviera el peso que requiere en la actividad complementaria de todo Estado social, no se dio sino hasta que el forcejeo social que desató el desarrollo industrial permitió pasar de la beneficencia privada a la asistencia pública, "con su contenido más o menos patente de exigibilidad, como derecho que se exige al Estado que tiene el deber de darlo".<sup>25</sup>

En Inglaterra por ejemplo, se resolvió optar por la Asistencia, ante la legislación y atacando la ineptitud de la beneficencia privada, para resolver el problema de la protección a los pobres y el descrédito del liberalismo económico. Además se dio inicio a una nueva política de protección individuales diferente a otras instituciones que realizan tareas de bienestar común y de protección pública, como sería la enseñanza, las comunicaciones o la justicia. El Estado, no obstante los avances y las injusticias sociales que presentaba la realidad de finales del siglo XIX, decidiría establecer órganos administrativos que atendieran las contradicciones económicas y políticas traídas por el desarrollo industrial. En esto, la asistencia, como institución pública, fundamentó a la seguridad social, como ya lo señala Pérez Leñero:

"La asistencia se basa en la estructura actual de la sociedad; es inminentemente conservadora (...), si la asistencia se apoyase en e interés individual del necesitado no habría, que limitar la traslación de bienes de una a otra clase."<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Ibidem, p.64.

<sup>26</sup> Ibidem, p.149.

En suma, podemos decir que, las cofradías y las sociedades mutualistas, la beneficencia privada y la asistencia pública fundamentan a la seguridad social en los hechos y en las leyes de cada orden político establecido en el orden interno de los Estados nacionales que la conjugan.

### **1.3. Los sistemas de seguridad social precursores en el mundo.**

En la segunda mitad del siglo XIX, en la Alemania de Bismarck, Canciller de Prusia, la vanguardia legislativa que se crea, regula un nuevo sistema que combata la falta de derechos sociales. Establece así, una Alemania unificada, consolidada como Imperio, el II Reich, absolutista, y profundamente combatiente contra el movimiento socialista.

El estadista instauraba seguros obligatorios como medio de lucha política contra el socialismo revolucionario de modo tal que restaura fuerza a las masas y al movimiento progresista, calmando el reclamo de los trabajadores y canalizando a estos en torno al Estado. En 1883 se daba el primer paso.

Entendido como un Estado social (sozialstaat) que surgía hacia 1880 con las reformas de Bismarck en Alemania, y que se vincula al movimiento de la Revolución Industrial y a las ideas de igualdad, justicia, libertad, solidaridad y democracia, aunque en muchos países es anterior a la democracia, nace también como un derecho de los sectores más vulnerables y una obligación del Estado capitalista moderno en el proceso de desarrollo industrial, en un plano social intermedio entre lo público y lo privado.

Con Bismarck, el desarrollo de la seguridad social y de los seguros sociales nacionales, propiamente se inició, durante su gobierno entre 1883 y 1889. En el

esquema marcado, el principio de seguro obligatorio ya se aplicaba, aunque el único cotizante era el asegurado. El primer ramo fue el de enfermedad, que comenzó en 1883. En 1884 se inició el seguro de riesgos de trabajo y de enfermedad profesional, cuya administración se confió a sociedades de empleadores, y en 1889 se creó el seguro de invalidez y vejez, que administraban las autoridades.

Los trabajadores alemanes fueron los primeros en tener este tipo de protección social, de tal modo que si un obrero caía enfermo el seguro de enfermedad proporcionaba la atención médica y financiera conveniente; si uno sufría un accidente, el fondo de compensación sufragaba enteramente los gastos; y si quedaba incapacitado, inválido o había cumplido los sesenta y cinco años, recibía una pensión para vivir decorosamente.<sup>27</sup>

Para que toda esta actividad se llevara a cabo se determinó que los gastos del seguro contra accidentes serían sufragados por el patrón; los de enfermedad eran repartidos entre la empresa y el empleado, y los de vejez y cesantía serían cubiertos por los mismos y por el Estado. Asimismo, legalmente se establecieron preceptos que delinearón la forma y la regulación del seguro social alemán, y el cual sería tomado por muchos otros países del orbe: a) participación del trabajador en el costo del seguro, excepto en el de accidentes; b) participación del Estado en representación de la sociedad en la responsabilidad de los seguros de vejez, invalidez, maternidad y enfermedades; c) y en la administración intervinieran los destinatarios del servicio, patrones y trabajadores. Resulta muy importante considerar que en la legislación alemana el financiamiento de los seguros sociales gravita sobre el consumo, a través de los costos de producción que se difunden en los precios.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Op cit, Tamayo Castroparedes, Jorge, p. 22.

<sup>28</sup> Op cit, México y la Seguridad Social, p. 276.

Toda esta actitud por parte del Estado Alemán repercutió en las tendencias socialistas existentes, por lo que éstos no tardaron en alimentar sus doctrinas y movimientos sociales, de forma que en su camino por alcanzar una mejor justicia social incluyeron la idea del seguro social en sus programas de reivindicación. De esta manera, la propagación del ideal del seguro social a través de la provincia alemana, ya no residía en la voluntad del Estado, sino en la presión de los trabajadores aconsejados por las fuerzas socialistas.

Las mejoras del seguro social se irían acrecentando con el transcurso de los años y con ello los beneficios para la comunidad, ya que la propuesta de Bismarck no comprendía en un primer momento a todos los trabajadores ni contemplaba una institución organizada. A finales del siglo XIX en Alemania se aprobó la jornada máxima de trabajo y la prohibición de laborar en la noche para la mujer y los niños, así como el descanso dominical para todo trabajador comercial e industrial. Para 1914, poco antes de la Primera Guerra Mundial, el modelo alemán de seguro social propuesto por Bismarck era insuficiente por no considerar un seguro del desempleo, el cual ya estaba operando en Inglaterra.

Casi a la par del desarrollo de la seguridad social en tierras alemanas, en Inglaterra se gestaría, tal vez, la más importante actitud de seguridad social antes vista en tierras netamente industriales. Donde sin embargo, los primeros desarrollos se dan en una escena donde las masas obreras se encontraban en una raquítica situación, debido a que la agresiva industrialización desatada a mediados del siglo XIX y que no tuvo un contrapeso para complementar los niveles de vida requeridos por la clase trabajadora.

Asimismo, contemplando las principales características del desarrollo industrial inglés, se sabe que desde principios del siglo pasado ya existía un poderoso seguro privado (Industrial-Insurance). La importancia de este peculiar seguro de vida, el cual se otorgaba sin previo examen médico, se desarrollaba con capital privado y con primas semanales, las cuales eran cobradas en el domicilio del

trabajador. El inconveniente que tenía este seguro y otras pequeñas asociaciones se debe a que en el momento en que se pretende liquidarlos o incorporarlos al seguro social obligatorio, ya en la segunda década del siglo presente, la lucha de intereses económicos estado-seguros privados se traduce en un asunto político, dado que las primas que se cotizaban eran demasiado altas, mucho más altas que la del Seguro del Estado.

No sólo lo mencionado influyó y protagonizó el camino hacia un seguro social obligatorio, ya que el nacionalismo inglés no abandonó las viejas fórmulas de tratar los problemas sociales, pues mantuvo su lucha por medio de la asistencia. Así, para principios de siglo, los intereses se concentraban en una polémica sobre la asistencia pública, como factor del combate a la inseguridad social. La polémica residía en los intereses de la Sección de Beneficencia, apoyada por la Organización de la Caridad y los laboristas los cuales buscaban un proyecto mucho más consistente y de beneficio general.

Es en este momento que el gobierno inglés, que asumió todo el planteamiento conservador de la asistencia pública, dimitió. Cuando el Partido Liberal llegó al poder de manera abrumadora en 1906, y teniendo en sus filas elementos obreros ocuparon lugares en el Parlamento, que sumados a los conquistados por los del recién creado Partido Laborista, la actitud frente a las circunstancias nacionales tomaron otro rumbo. Entre los que se abren camino sobresalen David Lloyd George y Winston Spencer Churchill, quienes en varias ocasiones marcaron su propuesta. El primero llegaría a sostener que "la riqueza que había esparcida en todo el país, debería, como condición previa para que fuera disfrutada por sus poseedores, ser para contribuir a la honorable subsistencia de los que hubieran dejado de poder mantenerse por sí mismos". Por su parte, Churchill expresó que "las complicaciones de la civilización crean nuevos servicios que han de ser emprendidos por el Estado, y para los ya existentes una expansión".<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Op. cit, p. 289.

El Estado liberal, al entender esta nueva actitud de gobierno, siempre considerado abstencionista, toma un rumbo que tiene como meta un desarrollo social mucho más equilibrado, con oportunidades y justicia. Se promulga una Ley de Reivindicaciones Obreras; disposiciones legislativas que establecieron la enseñanza obligatoria, completa y gratuita; a los niños que por problemas de alimentación no tenían un desarrollo normal en la escuela se les era proporcionado por las autoridades docentes locales; asimismo se estableció el cuidado a la salud y la condición física de los menores; la legislación correspondiente a pensionados por vejez; la de la jornada de trabajo de ocho horas; la de la Bolsa de Trabajo la cual consistía en combatir el paro forzoso; y la de Proyectos de Ciudades, la cual proporcionaba edificación de casas baratas para los obreros.

En 1908 se establece la Ley de Pensiones, la cual tomaba como base, la propuesta de Charles Booth dada a finales del siglo XIX, donde se preveía el pago de una pensión semanal a cada persona que tuviera 65 años o más, con cargos procedentes de contribuciones, pero que no consideraba tanto la situación de necesidad, como si el beneficiario había contribuido anteriormente. Para 1911 aparece la primera legislación sobre seguridad social, propiamente dicha en Inglaterra. La propuesta anterior no es tomada en cuenta. Esta legislación se enfocaría principalmente a los seguros de enfermedades y al del paro involuntario.

Lloyd George, precursor de la seguridad social inglesa, tenía un gran interés en el seguro contra enfermedades dado que él estudió y vivió la experiencia alemana. Asimismo percibía el precedente dado por las sociedades de socorro y las uniones obreras, lo que motivó a establecer el seguro contra el paro. "La ley de 1911 (...) estableció el aseguramiento contra el desempleo a ciertas categorías de obreros y es el primer intento de solución del problema del paro, por medio del seguro obligatorio y que el éxito de ésta Ley llevó a su constante aplicación, para abarcar nuevos grupos, que ni la prolongada crisis económica, después de la

Primera Guerra Mundial, con un número de desempleados alrededor de uno y medio millones, pudo poner en peligro su eficacia."<sup>30</sup>

Por su parte el otro gran precursor, Churchill, proyecta la ley de Seguros Sociales en Inglaterra junto con William Beveridge -de quien mas adelante hablaremos por su importancia- y establecen entre muchas cosas que, el financiamiento de los seguros de enfermedad y el desempleo serían aportados por el Estado, el trabajador y los patrones, así como que gravitaba en el consumo. La administración del seguro de enfermedad estaba confiada a sociedades sin fines de lucro y la correspondiente al seguro, contra el paro era manejado por un sistema nacional de Bolsas de Trabajo.

No obstante la gran trascendencia social que despertaba la legislación de 1911 en lo social, en lo individual dejó mucho de qué hablar, ya que los servicios dentales y de hospitalización, un seguro de vejez para todos, así como el asunto de la viudez y la orfandad no fueron tomados en cuenta. La organización real estaba basada en miles de asociaciones reconocidas y el servicio médico fue administrado por comisiones territoriales. Pero en la década de los veinte, tras reformarse el campo de aplicación del seguro contra el paro, como antes ya lo habíamos mencionado, se extendió también el principio del seguro a los riesgos de vejez y muerte; las legislaciones sobre pensiones a las viudas de los asegurados y un subsidio a los hijos y huérfanos; y los asegurados, así como sus cónyuges, adquirirían el derecho a la pensión al cumplir los 65 años. Esta Ley confiere las pensiones de vejez, viudez y orfandad de manera incondicional, a diferencia de la de 1908 que ya mencionamos. Además asentaba que el financiamiento recaía en las cuotas de los propios obreros que habrían de ser completadas en la mayor parte por el Estado.

---

<sup>30</sup> Ibidem, p. 293.

A finales de esta década, el mundo cae en una depresión que replantea tanto los papeles de cada uno de los actores de la sociedad, como el del Estado, surgiendo actitudes económicas como las de un desarrollo más justo, con empleo pleno y con intervención por parte del Estado en la economía nacional a través de la expansión del gasto público<sup>31</sup> y políticas con marcados tintes sociales, como las que se establecerían por Roosevelt en 1941 en las que se hace mención a la igualdad de oportunidades, de trabajos productivos, seguridad, fin a privilegios y respeto a las libertades civiles, dando un orden moral necesario para el desarrollo pacífico de cada nación.

Tomando nota de lo antes mencionado, Inglaterra dispuso mostrarle al mundo, bajo un modelo de progreso y justicia, que el desarrollo social podía coexistir con el desarrollo industrial, el económico, y que sin duda reflejaría una mejora en la vida política de esa nación. Inglaterra había tomado la estafeta del desarrollo social iniciado el siglo XX. Las mejoras en el progreso comunitario continuaron. En 1941 se creó una Comisión Interparlamentaria que se encargó del estudio de los seguros sociales y todos los servicios relacionados con ellos. Una razón fundamental de esta comisión respondía al porvenir que demandaba la sociedad, dado que eran años de guerra y de incertidumbre. Churchill, al frente del gobierno inglés, designa para presidir dicha comisión a William Beveridge, quien como ya habíamos anunciado, trabajó con Churchill en la instrumentación de los seguros sociales a principios del siglo, y en particular en los aspectos correspondientes al seguro del desempleo.

De dicha Comisión surgió el Informe Beveridge, que bien llevaba el nombre de su Presidente por que gran parte del contenido era propuesta de él. En el mencionado documento se hace un estudio de los planes nacionales de seguro social y servicios afines existentes y en el que se recomienda un Plan de Seguridad Social que busque desaparecer la indigencia física y que asegurara el

---

<sup>31</sup> Keynes, John Maynard. Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero, FCE, México, 1992.

ingreso suficiente para que subsistieran todos los ciudadanos. Es de esta manera que se analizan los seguros de enfermedad, desocupación, las pensiones a la vejez, a las de las viudas y los huérfanos, las compensaciones a los obreros por accidentes y enfermedad del trabajo, las pensiones no contributivas para la vejez, la asistencia pública y la asistencia a los ciegos.

Los estudios muestran que si no existía la perfección en el modelo inglés de seguridad social, si por mucho era el más avanzado en comparación con otros muchos países, pero el análisis realizado mostró que había deficiencias y que era prudente atacarla. Es así que en las sugerencias dadas para llevar a cabo el Plan de Seguridad Social, el Informe recomienda atacar la indigencia o miseria extrema por dos vías: la primera, por medio del seguro social, en épocas en que se gane o no dinero, y la segunda, por medio de subsidios para los hijos, en las épocas de grandes o pequeñas responsabilidades familiares.

La población se divide en cuatro clases principales de edad en que se es apto para trabajar y otras dos por debajo y encima de esa edad: empleados o personas con contrato de servicio; otras personas con ocupación lucrativa, entre los que resaltan patrones, comerciantes y trabajadores independientes de todas clases; amas de casa o mujeres en edad de trabajar; otras personas en edad de trabajar que han rebasado la edad para laborar y que están retiradas. De esta manera, el Plan extiende la seguridad social en la medida en que lo exigen las necesidades a todos los ciudadanos y no únicamente a los empleados con contratos de servicios. Asimismo se basa en "un principio contributivo de proporcionar beneficios basados en un derecho a cambio de contribuciones, más que subsidios libres al estado" y acepta "de que en los seguros sociales organizados por el Estado, todas las personas deben figurar en las mismas condiciones y que no debe haber diferencia en las contribuciones por los riesgos, salvo en la medida que la separación de los riesgos sirve a un fin social".<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Beveridge, William, Las bases de la Seguridad Social, FCE, México, 1944. p.p. 82.

En la búsqueda por un seguro social integral, el informe detallaría lo que debería ser y lo que se tendría que hacer. Por eso, las bases tenían que estar sustentadas en una cobertura total de subsidios a los hijos, que serían pagados mientras el padre o la madre responsable estuvieran o no en activo; la existencia de amplios servicios sanitarios y de rehabilitación para prevenir y curar las enfermedades y restaurar la capacidad de trabajo y que por lo tanto estuviera a la disposición de toda la sociedad; y por último, pero fundamental, el mantenimiento de la ocupación, es decir evitar el desempleo.

El Plan de Beveridge sería así aceptado con estas bases por el Gobierno Británico en su mayor parte, lo que impulsó la creación de un servicio nacional de sanidad. Así, para 1944, el Estado Inglés habría introducido beneficios a los asegurados por enfermedad, invalidez, desocupación y vejez, con una contribución unificada y dependiente de una sola estructura: el del Seguro Nacional. En 1948, se promulgaron en el Reino Unido cinco leyes que trataban del Seguro Nacional, los accidentes de trabajo, lo correspondiente al Seguro Nacional de Sanidad, el Cuidado a la Infancia y un Plan de Asistencia a Disvalidos, lo que sin duda edificó una estructura de Seguridad Social ya que por primera vez se abarcó a toda la población no sólo con los servicios sino también con sus beneficios.

De las legislaciones anteriores del gobierno británico, la que quizá encaraba las adversidades con actitudes de fondo era: la del Seguro Nacional. En esta ley eran importantes los tres grupos o categorías en que se clasifica la población en edad de trabajar: personas con empleo, autoempleadas y sin empleo. Asimismo, es importante la contribución unificada, ya que se hace obligatoria a todas las personas incluidas en cualquiera de las tres categorías mencionadas. Dichas aportaciones cubren no sólo a la persona asegurada, sino a toda su familia y con hijos aun no con edad de trabajar. Para aquellos trabajadores empleados, todos están obligados a contribuir, y el Estado aporta a su vez una cuota

complementaria para las tres categorías. Esta Ley, además de otorgar subsidios al desempleo, lo hace en la enfermedad, maternidad y viudez, así como pensiones de retiro y por fallecimiento. Con lo anterior se afirma que los ingleses desde un inicio buscaron una justificación universal e integral en su proyecto de desarrollo social, no como paliativo, sino como base del desarrollo nacional.

Finalmente, una mejor precisión de los fundamentos de la seguridad social en este capítulo debe dejar en claro el tránsito de los seguros sociales a la seguridad social. Esta última es entendida como un servicio para todos los miembros de la sociedad, y se iniciaría en la década de los cuarenta de este siglo, cuando las experiencias desastrosas de los regímenes totalitarios se evidenciaban.

Los seguros sociales, según el Informe sobre Seguridad Social y Servicios Conexos de Beveridge, eran un instrumento para mantener los ingresos necesarios para la subsistencia, aunque la meta del Plan Beveridge era mucho más amplia, es decir, hacer innecesaria la indigencia en cualquier circunstancia mediante una política de pleno empleo.

La diferencia de los seguros sociales reside, en todo caso en el grado de extensión de los programas. Mientras que el seguro social garantiza los ingresos de la población económicamente activa, la seguridad social es una política de redistribución de la riqueza de los sectores de mayores ingresos a los sectores socialmente necesitados. Aunque en segundo lugar se incluyen las ideas del pleno empleo como políticas económicas que buscan solucionar los problemas de pobreza y los posibles efectos sociales.

## II. FUNDAMENTOS HISTÓRICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO.

### 2.1. Antecedentes de la seguridad social.

En este apartado presentamos un resumen del complejo entramado socio-político de México en las primeras décadas de este siglo, cuando aparecen los primeros brotes acerca de una seguridad social en el país. Por lo complejo que resulta el tema, y por lo extenso de los acontecimientos, describiremos tan solo algunos de los antecedentes más sobresalientes, en cuanto al origen y evolución de la seguridad social, hasta la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social que se convirtió en el instrumento modernizador, o mejor dicho reformador.

Como ya se señaló en el apartado anterior, las cofradías, con características todavía religiosas, dan lugar a las Hermandades del Socorro y los Montepíos.

Por su parte, las sociedades mutualistas, originadas en Alemania, Francia e Inglaterra se extienden hacia nuestro país con la finalidad de resolver, las necesidades provenientes de la falta de recursos económicos y de insuficientes satisfactores. En la primera legislación de Indias,<sup>33</sup> que no tiene par en la historia de los pueblos, se contemplan principios puros de dignidad de la persona humana, de libertad e igualdad, de caridad y de intensiones de una justicia social.

Las características de la asistencia en la Nueva España se inspiraron en nobles ideas de la caridad cristiana. Carlos I de España, en Fuensalida, en 1541 expidió una real orden que debía observarse tanto para vasallos, indios y españoles por igual, que carecieran de recursos económicos, estableciendo la asistencia obligatoria y a su vez la práctica de la caridad cristiana.

---

<sup>33</sup> Op cit, México y la seguridad social, p. 140

En el periodo de la colonia surgirían las cajas de comunidades indígenas. Estas llegaron a tener cierta influencia de las instituciones prehispánicas (que otorgaban cierta seguridad a sus miembros) y de las cofradías españolas. Esas cajas de comunidades indígenas consistían en un fondo de ahorro, dedicado a la atención de los servicios municipales y religiosos de la comunidad. Estos servicios eran los de la enseñanza, la atención médica gratuita, la protección de ancianos y desvalidos, así como el fomento agrícola con la concesión de créditos.

En la colonia la influencia que tuvieron las cajas de comunidades indígenas y las cofradías españolas llegan a ser muy importantes. Estas consistían en el sistema de contraprestación, en el cual se llegaron a establecer cuotas destinadas a cubrir los riesgos por anticipado.

Es en el año de 1771 cuando por orden de Carlos III se funda el primer montepío que incluía asistencia social a los trabajadores del Virreynato.

Mientras tanto, la beneficencia privada, basada en la propia naturaleza del hombre, con el cristianismo se intensifica más, y llega a tener un fuerte peso en nuestro país. Aunque las actividades de la caridad y la asistencia, limitadas por lo demás, ayudan a conservar el orden social y político acostumbrado al establecer un cuidado de la salud, no tanto por el altruismo, sino por mantenerse con estas el rendimiento de trabajo.

Ahora bien, la caridad se desvanece en los avances de los pensamientos revolucionarios. Ciertamente, el desarrollo de la seguridad social en México, lo podemos observar ya a principios de siglo, cuando se empiezan a manifestar las inquietudes de los diferentes partidos políticos como el Partido Constitucional Progresista que apoyaría la candidatura de Francisco I. Madero, de ahí que se comprometiera en su programa a expedir Leyes sobre pensiones e indemnizaciones sobre el trabajo. El Partido Democrático, presidido por el señor Benito Juárez Maza, en su manifiesto de 1º de abril de 1909 se comprometía a

expedir una Ley sobre Accidentes de Trabajo responsabilizando a las empresas. En la plataforma de principios de la Convención del Partido Antirreleccionista celebrada el 15 de abril de 1910, se comprometió presentar iniciativas para mejorar la condición integral de los obreros. Planteamientos todos ellos que abrigaban pretensiones de justicia a los obreros. Surgen con ellos las ideas de consignar normas referentes a la protección de los trabajadores, pues las condiciones laborales de éstos eran deplorables, ya que desempeñaban su trabajo con jornadas extremas y percibían muy bajas retribuciones. Además, los patrones no se responsabilizaban por los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales que sufrieran los trabajadores.

Algunos de estos planteamientos se plasmaron en programas de acción de los partidos políticos, como ya se mencionaron. Y al cabo de los años, llegaron a estructurar el ideario de la Revolución Mexicana, reconociendo el derecho a la tierra, al salario remunerador, a la salud y a la vivienda.

En una breve revisión de los programas de acción debemos incluir, primordialmente, los siguientes acontecimientos: Enrique y Ricardo Flores Magón registran, en su Manifiesto del Partido Liberal Mexicano "la más trascendente aportación de la década a la teoría del seguro social"<sup>34</sup>. Entre otros asuntos vitales, esa propuesta proponía reformar el artículo 27 de la Constitución, estableciendo la indemnización por accidente y pensión a obreros que hubieran cumplido la edad para el retiro.

En 1909, el Partido Democrático refuerza las propuestas anteriores y en su programa se compromete a expedir leyes que responsabilizaran a los patrones, de los accidentes laborales sufridos por los trabajadores.

---

<sup>34</sup> Benjam, Ma. Antonieta, "Historia del Instituto Mexicano del Seguro Social", en Binitz Popoca, Felipe, La Nueva Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social y sus Principales implicaciones en las empresas y los trabajadores, México, 1997, Tesis FCPyS, UNAM, p.15.

En 1910 se presentan varias iniciativas tendientes a mejorar las condiciones del obrero mexicano. La primera de ellas tuvo lugar en la Convención del Partido Antirreleccionista donde se planteaba la necesidad de apoyar al proletariado, material, moral e intelectualmente.

En ese mismo año da inicio la Revolución Mexicana, que según palabras de María Antonieta Benjam surge "con el propósito de mejorar las condiciones económicas y sociales de los mexicanos, por lo que en el caso de los obreros, se propuso hacer una legislación adecuada que no solo fomentara el trabajo y su justa retribución, sino que además proporcionara los medios necesarios para la vida, la salud y el bienestar de los asalariados".<sup>35</sup>

A partir de entonces y durante los siguientes años se generan una serie de propuestas, en materia de seguridad social, que definen una nueva etapa en la que se rompen las limitaciones en los principios contractuales, dadas las nuevas relaciones que buscaban los distintos actores de la sociedad, tales como las siguientes:

En agosto de 1911, el presidente Madero promueve la expedición de leyes sobre pensiones e indemnizaciones por accidentes de trabajo, con este motivo se decreta el establecimiento del Departamento del Trabajo.<sup>36</sup>

El 12 de diciembre de 1914, Venustiano Carranza, la División del Norte y la del Noreste se comprometen a expedir leyes que procuraran las necesidades de bienestar de obreros y campesinos, expidiendo la Ley Reguladora del Contrato de Trabajo, en la que se menciona como obligación de los patrones mantener la

---

<sup>35</sup> Ibid, p. 18.

<sup>36</sup> Entre las atribuciones fundamentales respecto a la seguridad social, fue el determinar las condiciones laborales de los trabajadores: duración de la jornada de trabajo, higiene, seguridad de las fábricas y la protección a mujeres y niños. Felipe Remolina R. Decreto por el que se establece el Departamento del Trabajo, México, 1ª. Edición, Ediciones del Quinto Congreso del Trabajo, p. 19.

higiene y la salubridad en los centros de trabajo, ya fueran fábricas, talleres u oficinas, para prevenir accidentes en el uso de instrumentos y materiales de trabajo. Por ello los gobernadores constitucionalistas se dispusieron a dictar medidas, en sus respectivas jurisdicciones, que apoyaran las disposiciones carrancistas de protección a la clase trabajadora.

Con la idea de considerar el derecho del trabajo como mínimo de garantías constitucionales nace en el Congreso Constituyente de Querétaro, y con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, misma que, en su artículo 123 integrado por 31 fracciones, 24 se refieren a la creación de condiciones propicias para el trabajador, a fin de proporcionarle seguridad y protección de los posibles riesgos que puedan ocurrir en el desempeño de sus labores.

En sí, la Constitución Mexicana fue una de las primeras en el mundo que se ocupan de los seguros sociales, aunque aparece con cierta vaguedad -en el sentido estricto de la seguridad social- pues se desconocía el significado concreto de este tema.

En síntesis, es la Revolución Mexicana y su producto final, la Constitución, las que permitieron delinear el proyecto económico y social del país, siendo enmarcadas en un conjunto de instituciones, y de entre ellas podemos mencionar al Seguro Social, por ser esta una de las mas importantes.

De forma paralela, en el ámbito mundial surgirían organizaciones pacifistas cuyo fin era elaborar ordenamientos legales que respaldaran las propuestas que se referían a la seguridad social. Una de estas organizaciones lo fue la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Ella se fundó en 1919 y está asociada a las Naciones Unidas desde 1946, con la finalidad de realizar programas de desarrollo social y económico, poniendo a disposición de los gobiernos la asesoría de

expertos y la asistencia técnica en asuntos relacionados con el trabajo, así como asesoría en la instrumentación de regímenes de seguridad social.

Ciertamente, con el establecimiento de organizaciones internacionales como la OIT y con la promulgación de la Constitución de 1917, en México se empezaron a desarrollar proyectos más elaborados de seguridad social. En 1921, Alvaro Obregón propuso al Congreso de la Unión, la Ley del Seguro Obrero, según la cual el Estado crearía un impuesto a pagar por los patrones, así como otros planes que serían frustrados por su asesinato.<sup>37</sup>

Dicha propuesta se retoma más tarde en la declaración de principios del Partido Nacional Revolucionario (PNR), en donde se propuso elevar el proyecto del seguro obrero -un seguro muy limitado- a la categoría de Ley, en la misma forma en que fue presentada por Alvaro Obregón. Sin embargo no es sino hasta la reforma constitucional del artículo 123, fracción XXIX, promulgada el 6 de septiembre de 1929, cuando se da el sustento jurídico al régimen del Seguro Social.

Un hecho de gran trascendencia en el año de 1931, fue la creación de la primera Ley Federal del Trabajo, la cual normaría las relaciones entre trabajadores y patrones en materia laboral, asegurando el porvenir de los asalariados mediante el pago de indemnizaciones en caso de riesgos profesionales.

Por decreto del 27 de enero de 1932, el Congreso de la Unión otorgaba facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para que en ese mismo año se expidiera la Ley del Seguro Social. Sin embargo, diversos acontecimientos políticos obligarían que Pascual Ortiz Rubio renunciara a la Presidencia en Septiembre de ese mismo año, frustrando aquella meta.

---

<sup>37</sup> Benitez Popoca, Felipe, La Nueva Ley del Instituto mexicano del Seguro Social y sus Principales implicaciones en las empresas y los trabajadores, México 1997, Tesis FCPyS, UNAM, México, p. 17.

Posteriormente, durante la administración del Gral. Abelardo L. Rodríguez, se designaría en 1932 una comisión encargada de elaborar la citada Ley, que comenzó por establecer las bases generales que deberían normar su proyecto. Además dicha comisión promovió el principio de que el Seguro Social debía organizarse sin fines de lucro y con administración y financiamiento tripartita. Este proyecto fue uno de los mas completos y estructurados, al grado de que llegó a ser básico para la discusión y estudio de proyectos posteriores.

Mas tarde, el Gral. Lázaro Cárdenas, durante el ejercicio de su gobierno se manifestaría en repetidas ocasiones a favor de la implantación del Seguro Social, y para tal efecto, aunque al final de su mandato, enviaría al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley de Seguros Sociales que no llegaría a ser revisada, determinándose que debería elaborarse un nuevo proyecto, más completo y que considerara como base de sus fundamentos un buen estudio de actuariado social.

No es sino hasta 1942 cuando el entonces presidente Manuel Avila Camacho envió un proyecto que llenó la inquietud de los legisladores. El 19 de enero de 1943, se publica la Ley correspondiente iniciando sus funciones el Instituto Mexicano del Seguro Social. Producto de esto es que llegaría a surgir la Ley del Seguro Social (LSS) con su institucionalidad operativa en lo administrativo que corresponde, el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Hasta aquí es importante apuntar que aunque en nuestro país la seguridad social se plasmó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, centralmente en el artículo 123, fracción XXIX, sólo hizo referencia a un seguro de carácter potestativo y no de obligatoriedad. Por ello en 1929 fue necesaria una reforma a la Constitución, con el fin de consagrar la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de trabajo en toda la

República. Es decir, se federalizó la legislación acerca de la seguridad social declarándose de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social (LSS).<sup>38</sup>

En virtud de tal acontecimiento, se pasó de un carácter potestativo a uno de obligatoriedad del aseguramiento. Pero no es sino hasta 1943 cuando se promulga la LSS. Con ello se desprendió "... una estructuración de principios de unidad legislativa al involucrar en una sola ley la totalidad de los riesgos para así lograr un sistema único de seguridad social, de unidad institucional, con lo que se logra una coordinación administrativa, así como una unidad financiera por lo que se vuelve el agrupamiento por tasas según la afinidad de contingencias, esto es, la cuota diaria para los ramos de enfermedad-maternidad, y de invalidez-vejez-muerte".<sup>39</sup>

Por otra parte, y teniendo muy presente la búsqueda de la salud como una meta de la seguridad, con el desarrollo de la industria se otorgaría una nueva definición a la vida económica del país, caracterizada por la urbanización y el avance de una estructura social distinta de la sociedad agraria tradicional. Durante el sexenio avilacamachista se impulsaría el sector industrial además del agropecuario. El gobierno establecería y dirigiría una alianza con los trabajadores y la industria. Habría un enorme crecimiento que derivaría en un aumento considerable del gasto público. El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) se establecerían en 1943 en respuesta a esa política de industrialización y de sustitución de importaciones.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Sobre este tema consúltese: Platero Fernández, Gonzalo y, Reyna Antuña, Lucia, "Desregulación y supervisión jurídica en la seguridad social", op cit, pp. 188-189. En Vargas Hernández J. Javier. La Modernización Político-Administrativa del Instituto Mexicano del Seguro Social 1988-1994. Tesis, FCPyS. UNAM, 1996.

<sup>39</sup> Sanchez Vargas, Gustavo, Orígenes y Evolución de la Seguridad Social en México, p. 97. También en: Vargas Hernández J. Javier, *ibidem*.

<sup>40</sup> Ver a este respecto: Álvarez Mezquita, J. Et al, "Historia de la Salubridad y la asistencia en México", en Historia de la salubridad, desde 1910 hasta 1960, tomo 11, México: Secretaria de Salubridad y asistencia, 1960.

En el afán de apoyar el crecimiento en la industria, el gobierno crearía el IMSS. Para ofrecer servicios médicos integrales. Sus lineamientos obedecieron a las necesidades del país dada la escasez de servicios privados para el grueso de la población y la convicción de la capacidad gubernamental de dar servicios médicos integrales aunque dirigidos de modo estratégico en apoyo a ese crecimiento económico que se estaba dando.

La SSA resultante de la fusión del Departamento de Salubridad y la Secretaría de Asistencia en 1943, lograría sacar el máximo provecho de los modelos constituidos y ampliamente probados: ya que el enfoque epidemias unía a los servicios de amplio enfoque social, además la medicina curativa prepagada financiada por obreros, empleadores y el Estado conforme al criterio de prioridad social unida a los servicios asistenciales a los pobres. A su vez, esta nueva Secretaría tendría el cargo de las campañas extraordinarias para el combate de las epidemias y problemas específicos de salud.

Bajo este crecimiento en los años cincuenta y mediados de los sesenta las instituciones recién establecidas serían determinantes para el desarrollo del país en lo que respecta a la industrialización, ya que fue cuando se estaba constituyendo en forma acelerada el sector manufacturero.

Para esos momentos la relación entre el gobierno y los diversos grupos estratégicos de la producción era ya prioritaria. La creación del Instituto de Seguridad Social y Servicios para los Trabajadores del Estado en 1963 (ISSSTE), que concentraría la diversidad de sistemas de pensiones y prestaciones de los burócratas federales, hizo evidente que el imperativo económico no se ajustaba a las necesidades específicas de los diferentes sectores. Por ello, también se llegaría a instrumentar la prestación de servicios médicos fuera del IMSS a

trabajadores de determinadas empresas estratégicas como Pemex,<sup>41</sup> Ferrocarriles Nacionales, la Comisión Federal de Electricidad, e inclusive a empleados de los poderes federales, como son las cámaras de diputados y senadores y los de la Secretaría de Hacienda.<sup>42</sup>

Asimismo, resulta interesante considerar a otra institución importante de la seguridad social, la del ejército. Esto es, la Dirección de Servicios Sociales del Ejército fue creada en 1945, como una dependencia de la Secretaría de la Defensa Nacional, con lo que se daba una mejor estructuración administrativa a los servicios y prestaciones otorgadas a los miembros de las Fuerzas Armadas de tierra y aire. Con ello se favoreció al instituto armado en importantes aspectos, tales como: el establecimiento del Hospital Militar, haberes de retiro y pensiones que se otorgaban a los militares o a sus deudos, atribución que después sería asignada en forma de haberes de retiro, pensiones y compensaciones, para ser otorgadas por el organismo descentralizado federal conocido como Dirección de Pensiones Militares, creado en 1955 y cuyas funciones se ampliarían considerablemente, en esos años.

Cabe apuntar respecto a los planes de pensiones para los militares que si bien se remontan al decenio de los años veinte, con la publicación de la Ley de Retiros y Pensiones del ejército y armada en 1926, éstas sufrirían modificaciones

---

<sup>41</sup> Antes de la nacionalización del petróleo en 1938 existían los Servicios Médicos de Petróleos Mexicanos (Pemex), como puestos de socorro, y se transforman en servicios médicos más completos a partir del histórico 18 de marzo; aunque su gran crecimiento es posterior a la instauración del IMSS en 1943, cuando el sindicato de trabajadores del petróleo se oponía a la incorporación de sus miembros a la nueva entidad; desde entonces se desarrolla como un reconocido servicio de seguridad social, otorgando atención médica a los tres niveles, a los trabajadores y familiares, en sus propias instalaciones; otorgamiento de pensiones; seguros por enfermedad y maternidad; jubilaciones e indemnizaciones por accidentes y enfermedades profesionales, además de muchos otros beneficios. Los trabajadores no aportan al financiamiento de este sistema de seguridad social, el cual recae sobre la empresa Pemex, considerada del área estratégica de la economía nacional. Eibenschutz, Catalina y Raphael, Thelma, "Historia de la Política Sanitaria en México", en Estudios Políticos, Tercera Epoca No. 10, abril-junio, México, FCPyS/UNAM, 1991, p.153.

sustanciales hasta 1961, cuando se promulgaría la *Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM)*.

Con fundamento en todo lo anterior, podemos decir que el sistema de seguro social en México, está integrado por diversas instituciones, las cuales destinan sus servicios a núcleos de población diferenciados entre sí. El IMSS atiende a los trabajadores empleados por un patrón; el Instituto de Seguridad y Servicios de Seguridad de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) da cobertura a quienes prestan sus servicios en la estructura gubernamental; la empresa paraestatal *Petróleos Mexicanos (PEMEX)* cubre a sus empleados; y, el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM).<sup>43</sup>

Por su parte, la Secretaría de Salud, antes de salubridad y asistencia (SSA), cuenta con la infraestructura médico-hospitalaria para proporcionar servicios en materia de salud a núcleos de la población que no tienen una relación de trabajo, y, a los grupos sociales marginados.

La *Ley del Seguro Social (LSS)* fue pues un resultado de dos objetivos sociales:

a). *El otorgar beneficios económicos y sociales a los trabajadores asalariados del*

<sup>42</sup> Para una aproximación más amplia a este tema véase Francisco González Díaz Lombardo, *El Derecho Social y la Seguridad Social Integral*, Textos Universitarios, UNAM, México, 1977, pp. 16, 17, 18 y 19.

<sup>43</sup> El Proyecto del IMSS ya propiamente es aprobado por el General Manuel Ávila Camacho y sería sancionado por el Congreso el 31 de diciembre de 1942 y publicado en el Diario Oficial el 19 de enero de 1943.

Por otra parte, y por lo que se refiere al ISSSTE, debemos tener presente el 7 de diciembre de 1959, cuando se aprobó la Iniciativa de Ley que adiciona el artículo 123, en forma de Apartado B, donde se eleva a rango constitucional un régimen protector de los trabajadores al servicio del Estado, que no solo contiene normas laborales y contractuales (atendiendo a la naturaleza específica de este importante y singular grupo), sino también un importante capítulo de una simple provisión social sino de seguridad social para los servidores públicos.

La seguridad social de los militares se otorga a través de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales del Ejército y la Armada. El 29 de junio de 1976 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley que creó con carácter de Organismo Público Descentralizado Federal el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM).

sector organizado de la economía, en caso de pérdida de su salario, ya fuese por causas de enfermedad, maternidad, edad avanzada, incapacidad, muerte y accidentes de trabajo; y b). La garantía de libre acceso a la asistencia médica básica moderna para los mismos grupos de población, incluidos los familiares dependientes.<sup>44</sup>

Desde luego que la LSS otorgaba beneficios en materia de seguridad social a los trabajadores organizados, pero igualmente es un hecho concreto que el desarrollo de la seguridad social en México respondió a los intereses y necesidades de los procesos industriales. La seguridad social consecuentemente se desarrolló como un fenómeno netamente urbano e incrementó con ello, "... la estratificación social al favorecer a los trabajadores industriales y empleados del Estado de las grandes ciudades, dejando así, en segundo término, al sector informal y al campesinado".<sup>45</sup>

No obstante, en el discurso oficial del gobierno e instituciones de política social la cobertura universal de la seguridad social sigue siendo un objetivo reconocido y válido, así como una aspiración político-social del movimiento obrero organizado y de amplios sectores que todavía se encuentran desfavorecidos por las no muy eficaces políticas del bienestar.

Constitucionalmente la seguridad social en México se encuentra a cargo del Estado, y la producción de los servicios médicos como la administración de la misma sigue siendo de carácter público, sin componentes privados.<sup>46</sup> Aunque

---

<sup>44</sup> Tamburi, Giovanni, "La seguridad social en la América Latina: tendencias y perspectivas", en La Crisis de la Seguridad Social y la atención a la salud. Experiencias y lecciones latinoamericanas. Lecturas 58 FCE, México, 1986, p. 78.

<sup>45</sup> Ibid, p. 143.

<sup>46</sup> Se aprobaría la LSS en 1995 por la Cámara de Diputados y en 1996 también por el Senado en el trabajo conjunto que les correspondía, de acuerdo con el proceso y trabajo legislativo reglamentado por la ley para aprobar, rechazar, adicionar o incluir en los dictámenes a que tienen obligación de seguir los legisladores. Aunque se condicionaba esa aprobación inicial en 1995 a 1996, para ser motivo de una nueva

como veremos, nuestro país pasaría de ser un Estado propietario y rector de la economía a uno que transita por un modelo económico significativo para el desarrollo social con una nueva instrumentación de la seguridad social.

## 2.2. Los programas de bienestar social.

La estabilidad del régimen político en México, que ha persistido a lo largo de profundas crisis económicas, es atribuida entre otras causas a los programas del bienestar, sin embargo, el ideal de brindar protección a toda la población está muy alejado de las medidas gubernamentales que se instrumentan para convertirse en una realidad latente.

En nuestro país tenemos, por una parte, una interpretación de Brachet Márquez Viviane y Sherraden Margaret de bienestar social en México que señala que ha sido producto de concesiones desde arriba hacia una población desmovilizada. Otra interpretación ha señalado que es resultado de negociaciones clientelares entre la cúpula y la base de los sectores productivos, con la mediación de las instancias corporativas, de manera que las políticas del bienestar eran vistas como medidas paternalistas.<sup>47</sup>

La constitución política de 1917 representa uno de los documentos más avanzados de su tiempo y un compromiso permanente del Estado para elevar los niveles de vida de la población, y se inserta dentro de la ideología nacional

---

reglamentación y no de una simple aprobación que automáticamente pasará, de la entonces Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LCSAR), según la acotación del Diputado Alejandro Audri en su intervención para la aprobación el 7 de diciembre de 1995, donde señala que "...en relación a las pensiones, no será motivo de reglamento, sino de una nueva ley que se aprobará el próximo periodo. Será una ley que rija en relación a los fondos de pensiones".

<sup>47</sup> Brachet-Márquez Viviane y Sherraden Margaret. "Austeridad fiscal, el Estado de Bienestar y el Cambio Político. Los casos de la salud y la alimentación en México (1970-1990)", en *Estudios Sociológicos*, No. 32, México, mayo-agosto, El Colegio de México, vol. XI, p. 335.

revolucionaria, que tuvo su principal momento de arranque desde la emisión del decreto de la creación del IMSS en 1943, como una de sus expresiones más concretas con el objetivo de proporcionar atención médica y diversas prestaciones sociales a todos los trabajadores asalariados. A partir de entonces, la legislación social en México creció lenta pero constantemente.

Entre la década de los cuarenta y posteriormente en la de los años sesenta se crearon diversas instituciones sociales, bajo una relación muy directa entre el desarrollo económico y gasto social, pues se consideraba que el crecimiento económico generaría por el efecto arrastre, bienestar social, de esta manera la distribución del ingreso quedó en un segundo plano.<sup>48</sup>

La seguridad social en México como interpretación del Estado del bienestar empezó a desarrollarse a partir de los años cincuenta y sesenta, bajo el lema de "desarrollo estabilizador", beneficiando principalmente a los trabajadores urbanos y empleados públicos, en los años sesenta se acrecentaron los gastos sociales en beneficio de la clase trabajadora y los pobres, con lo que el Estado de bienestar creció y se expandió.

A fines de los sesenta y durante los setenta se reforzó el papel rector y regulador del Estado en los procesos económicos y la estructura del gasto público favoreció el gasto social con relación al económico. Los gastos en educación y salud siguieron mostrando una tendencia ascendente, "sin embargo, la provisión de los bienes públicos o sociales estuvo orientada por mecanismos abiertamente corporativos, lo cual provocó que los recursos no fluyeran eficientemente hacia los sectores de mas bajos ingresos. En estas condiciones, las desigualdades sociales aumentaron".<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Ulloa Padilla, Odilia y Saúl Escobar Toledo. "La reforma económica del Estado o la contrarreforma neoliberal: la privatización de la seguridad social", en La seguridad social mexicana: en la ruta de la privatización. Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1997, pp. 11,12.

<sup>49</sup> Ibid, pp. 12, 13.

Precisamente este periodo de fines de los años sesenta y principios de los setenta en América Latina, fue considerado por Samuel P. Huntington, en su libro *El orden político en las sociedades en cambio*, como una etapa caracterizada por la decadencia económica y caos político, proceso que abrió la brecha entre los ricos y pobres. Sin embargo, a diferencia de la mayoría de países Latinoamericanos, México fue el único país que no enfrentó un golpe de Estado o un movimiento armado violento.

En 1972, con Luis Echeverría se crearon el Infonavit, el Fovissste y el Instituto Nacional para el Desarrollo Comunitario (Indeco) para los pobres no protegidos por la seguridad social. En 1973 el IMSS abrió sus puertas con ciertas singularidades a los no afiliados, a través del Programa de Solidaridad Social y en 1974 se creó una nueva Ley de Población. En 1977, José López Portillo creó la Coordinación General para el Plan de Atención a las Zonas Deprimidas y Grupos Marginales (Coplamar), cuyo primer programa, en coordinación con el IMSS fue la creación de una vasta red de clínicas y hospitales en áreas rurales marginadas. Con todo esto, los niveles de vida de la población crecieron.<sup>50</sup>

El crecimiento desordenado del gasto llevó al incremento de la deuda y déficit públicos, que detonaron en la crisis de 1976 y con mayor fuerza en la crisis de 1982. A partir de entonces se aplicó la estrategia de cambio estructural.

En agosto de 1982, el Secretario de Hacienda de México, Jesús Silva Herzog, visitó varias veces el Fondo Monetario Internacional, a la Reserva Federal y al Tesoro de los Estados Unidos para insistir en el hecho de que México no podía continuar con el pago de su deuda externa. Según Joseph Krapt, esta acción de México "conmocionó todo el universo", lo cierto es que esto marcó el fin de la época de la alegre expansión de la deuda de los países en desarrollo.

---

<sup>50</sup> Op cit, Brachet-Márquez, p. 338.

Los efectos de la crisis económica de 1982 se prolongaron hasta 1988, pasando por el sismo de 1985 que diezmo los gastos sociales por los gastos para la reconstrucción. En 1987 el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado tomó medidas para satisfacer las demandas laborales y populares estableciendo el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), que después se transformó con Carlos Salinas de Gortari en el Pacto para la Estabilidad, el Crecimiento y el Empleo (PECE), así, negociado con los principales sectores económicos, controló los aumentos de los precios y salarios.

Hasta principios de los años ochenta, el Estado Mexicano asumió la responsabilidad de la protección social, bajo una declarada voluntad de tutelar a los sectores mas desprotegidos, concepción, por cierto, muy ligada al origen popular de la Revolución Mexicana y por los objetivos de desarrollo, debido a la estrecha relación que existía entre la política económica y la política social hasta antes de 1982, bajo la cual el Estado sustituía al mercado como mecanismo regulador, a través de los subsidios y de una política proteccionista.<sup>51</sup>

En este sentido, Ulloa y Escobar concluyen que de 1982 a 1994, "las reformas privatizantes y desreguladoras de la acción pública condujeron a la subordinación de la política social a la política económica de ajuste y estabilización", dejando al país en una situación de estancamiento económico con alta inflación y desempleo, semejante a 1982.

Hasta antes de la crisis económica de 1982, en México se aplicaba una política de bienestar que se regía por el propósito de atender a la mayor cantidad de beneficiarios, sin la imposición de cargas tributarias generalizadas para el financiamiento de la cobertura universal de los servicios. En la apertura social aplicada por el régimen nacionalista revolucionario se combinaban dos modelos:

---

<sup>51</sup> Gordon R. Sara. "Equidad y justicia social", en *Revista Mexicana de Sociología*, 2/95, año LVII/núm 2, abril-junio, 1995, pp. 175-184.

a) el llamado bismarkiano, que supone cierto grado de cooptación y que se caracteriza por el autofinanciamiento de los servicios ofrecidos por medio del cobro a los beneficiarios, y b) el conocido como beverdigiano, inspirado en los objetivos de la provisión universal por medio de la recaudación de impuestos.

Así, en la provisión de los servicios de salud se ha operado un esquema tripartita de financiamiento (trabajador-patrón-Estado) lo que permite ampliar el presupuesto y abarcar a mayor número de beneficiarios; mientras que por ejemplo, en la provisión de la educación, el Estado ha financiado el total de presupuesto, a través de la recaudación de impuestos.<sup>52</sup>

Las políticas asistenciales de carácter general se expandirían gradualmente en la medida en que el Estado se hacía cargo de una creciente cantidad de servicios colectivos, hasta alcanzar el mayor número en los años sesenta, cuando el gasto público tuvo una gran expansión.

La izquierda mexicana critica que en las dos últimas administraciones presidenciales, con de la Madrid y Salinas, de los programas económicos se han apegado a las medidas propuestas por los EU, a través de convenios con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Han argumentado también que las reformas al sistema de seguridad social en México obedecen a las recomendaciones del Banco Mundial orientadas a la promoción de una mayor participación del mercado y del sector privado en el ámbito del bienestar social. En este sentido "lo social es variable en función de sus costos y nivel de rentabilidad, y no en función del bienestar colectivo que expresa en sí misma la práctica social", pues la estrategia de privatización gradual de ámbitos del bienestar social avanza en forma gradual y selectiva, y aunque no

---

<sup>52</sup> Gordon R., Sara, "La política social y el Programa Nacional de Solidaridad", en Revista Mexicana de Sociología, 2/93, año LV/ núm 2 abril-junio, 1993, pp. 351-366.

ha pretendido anular toda previsión social, si pretende anular "su naturaleza como derecho social, su carácter público y solidario bajo un modelo público privado".<sup>53</sup>

De esta manera, sostienen que México pasó de un Estado propietario, altamente regulado y rector de la economía, a un Estado adelgazado, que ante la crisis, reacciona casi de manera automática e irracional con mayores y más intensos procesos de privatización, llegando hasta los subsistemas de seguridad y salud.<sup>54</sup>

Así, a raíz de la crisis económica de 1982 se ha perfilado un modelo económico regido por el mercado, que rechaza el proteccionismo y postula la competencia, la apertura comercial y la inversión extranjera, paralelamente a una política de Estado orientada al saneamiento de las finanzas públicas. Precisamente un modelo al que se le ha identificado bajo los principios liberales del Banco Mundial, que supone que el desarrollo del mercado va a conducir a la mejoría del nivel y calidad de vida.

Entre los elementos y propuestas de este modelo neoliberal, respecto al Estado del bienestar, están: la eliminación de los subsidios en general; que el Estado se mantenga al margen y que solo intervenga en áreas estratégicas; el desarrollo de mercado; eficiencia; productividad; subsidios selectivos. Así, el acceso a mejores niveles de vida será resultado de la productividad y creatividad de cada individuo, de manera que sus desigualdades sean producto de las decisiones que tomen y del funcionamiento del mercado, mientras que el Estado debe limitar su acción a proveer condiciones básicas de nutrición, salud, empleo, vivienda y servicios, a los sectores más desprotegidos.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> Márquez Cabrera, María Rosa y Odilia Ulloa Padilla. "El derecho a la salud: razón de Estado", en Escobar Toledo, Saúl, Carlos López Angel, María Rosa Márquez Cabrera y Odilia Ulloa Padilla. La seguridad social mexicana: en la ruta de la privatización. Grupo parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1997, p. 45.

<sup>54</sup> Op cit, Ulloa y Escobar, p. 8-11.

<sup>55</sup> Op cit, Gordon, pp. 181, 182.

No obstante las recomendaciones del FMI y del Banco Mundial, en el curso de los ochenta aumentarían los servicios de salud para pobres urbanos y rurales: en 1981 la Secretaría de Salud extendió sus servicios hacia las zonas marginales de las ciudades del país; en 1984 se proclamó "el derecho a la salud" y se consolidó con ello el Sistema Nacional de Salud; y, mediante el programa del IMSS-Coplamar se constituirían más de 3000 clínicas y 65 hospitales. Desde 1986 el sector salud experimentó una reorganización institucional y disminución de gastos, de manera que en 1987 la Secretaría de Salud solo recibiría el 52% de su presupuesto en 1981. A pesar de los recortes presupuestales, la cobertura gubernamental en salud aumentó entre los primeros años de la década de los setenta y noventa.<sup>56</sup>

En suma, a principios de los noventa el Gobierno de la República, lejos de haber eliminado el programa de bienestar social, lo sostuvo y creó nuevos beneficios, como los que estableció el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que se inserta en los programas que recomienda el Banco Mundial, y fue creado en diciembre de 1988 con Carlos Salinas de Gortari, en el marco de la crisis económica. El Pronasol proponía como principal objetivo elevar el nivel de vida de los grupos sociales más vulnerables de las zonas rurales y urbanas, a través de la mayor cantidad posible de expresiones del bienestar social, lo que redefine al Estado como regulador y solidario tratando de dejar el carácter tutelar y paternalista y acentuando la responsabilidad individual y la corresponsabilidad, que el gobierno tiene con la sociedad.

En retrospectiva, y por todo lo anteriormente planteado, valdría la pena señalar el papel del liberalismo como uno de los fundamentos que expliquen la seguridad social en nuestro país, ya que éste avanzaría hasta derivar como sustento económico-político de la función interventora del Estado en la sociedad.

---

<sup>56</sup> Op cit, Brachet-Márquez, p. 45.

Podemos observar que con la crisis del Estado liberal a finales del siglo XIX y dadas sus limitaciones frente al surgimiento de nuevos actores sociales —como la democracia y el socialismo—, así como las demandas de la población emerge un fenómeno que permite dar una doble explicación. En primer lugar permite explicar la diversificación de la experiencia liberal con el surgimiento de la seguridad social en países de Europa, Estados Unidos y América Latina. En segundo lugar, permite explicar el surgimiento del Estado interventor, el denominado “Estado de bienestar”, el cual incluye dentro de su estructura, elementos del liberalismo político tales como libertad de expresión, de asociación, de circulación, derecho al voto, acceso a la propiedad privada, división de poderes, imperio de la ley y el derecho.<sup>57</sup> Este Estado social buscado en la Revolución Mexicana y los años siguientes, trataría de encontrar la ampliación del intervencionismo estatal con el fin de restaurar y conservar la fuerza de trabajo, asimismo legitimarse ante el movimiento obrero al garantizarle niveles mínimos de ingreso, alimentación, salud, educación, vivienda a los ciudadanos y derecho a los beneficios que otorgaría la seguridad social.

Los derechos políticos y civiles de esta forma han sido ampliados ante la transformación que exigen las demandas de la población y ante los derechos que se reconocen en las diferentes leyes.

En la época posrevolucionaria, ante la crisis del Estado liberal, se transitaría hacia el establecimiento del Estado del bienestar, como un Estado social, con una lógica intervencionista diferente al siglo anterior.

Asimismo, con la crisis estructural a fines del año 1929, las premisas del liberalismo económico se abandonarían y se buscaría la estabilidad mediante la intervención del Estado a través de la regulación de la demanda agregada,

---

<sup>57</sup> Véase Bobbio, Norberto, Liberalismo y democracia, Breviarios, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, pp. 109.

dependiendo de la situación de recesión o auge de la economía. Todo esto operó desde el enfoque keynesiano para la consecuente redimensión del Estado.

La intervención estatal se llevó a cabo mediante el notable crecimiento de la administración pública y las empresas públicas, así como por las políticas y programas de bienestar. Sin embargo, es a partir de la década de 1970, cuando el llamado Estado del bienestar se mostraba incapaz de prevenir y compensar las crisis económicas que serían cada vez más recurrentes y agudas, producto de las contradicciones del mercado. Haciéndose desde los ochenta un replanteamiento de corte "liberalista" que se conoce como "neoliberalismo".<sup>58</sup>

Por otra parte, ante la existencia de diversas crisis entre la sociedad y el Estado, podremos observar que existe una clara referencia a una crisis que se puede entender en tres ordenes: en lo económico, lo político y lo social.

Por lo que se refiere al económico, éste se manifestaría en el mercado nacional estrechado y la persistencia de prácticas productivas no consideradas por la lógica capitalista, de un lado; en la deuda externa y el déficit fiscal productos del modelo centralista anterior, de otro y, finalmente, en la necesidad de seguir sosteniendo desde el Estado los agentes y prácticas productivas más dinámicas tratando de quebrar para ello las rigideces burocráticas, clientelistas, monopólicas y los pactos sociales que corrompen la buena asignación de los recursos en el mercado.<sup>59</sup>

En el político, una brecha entre sociedad civil y Estado evocaría la crisis de legitimidad en las formas de articulación de la población a éste. El sufragio universal en torno a partidos y programas nacionales y la concertación social sectorial siendo insuficientes ante el fenómeno de la irrupción de nuevas

---

<sup>58</sup> Cordova, Amaldo, "¿Neoliberalismo Social?", en Uno más Uno, 22 de marzo de 1992, p.7.

<sup>59</sup> Restrepo, Darío, "Los dos ejes del ajuste estructural en América Latina", en Estudios Políticos, Tercera Época No. 3, julio-septiembre, México, FCPyS/UNAM, 1990, p 85.

reivindicaciones políticas y el surgimiento -y el reconocimiento- de originales movimientos sociales heterogéneos, se darían algunas de las reformas estatales que buscan generar otros mecanismos de participación y control político, en beneficio del Estado.

Finalmente, en el orden social, la crisis del estado parece referirse a cambiar una cierta incapacidad de disciplinar los movimientos sociales con las formas autoritarias precedentes, que le permitieran al país transitar por una estabilidad por muchos años.

Al parecer, ante las crisis, el papel del Estado nacional seguirá siendo una pieza fundamental de la cadena que hila la autonomía local con la transnacionalización de la producción y de las políticas económicas. Desde el gobierno central se refuerzan los mecanismos de control y de planeación financiera, se planifica la descentralización administrativa y fiscal, se recompone el gasto nacional y las fuentes de ingresos para crear una nueva racionalidad en la intervención del Estado, de manera que sea ágil, flexible, firme y eficaz. Para ello se ha pensado que se deben desmontar todas las rigideces que le impiden la tan deseada estructuración, esto es, habiendo cierta resistencia del sector obrero, transferencias incondicionales y automáticas, élites político-burocráticas, sectores protegidos, monopolios parasitarios, y seguridad social, es decir que el papel del Estado, en este nuevo modelo, va más dirigido hacia áreas y sectores concretos y deja de lado la intervención generalizada típica de la etapa anterior. Se trata de promover una intervención flexible y económica. En este marco de crisis del Estado, el nuevo modelo aparece bajo un elemento transitorio y sustentable: la reforma del Estado.

### **2.3. Seguridad Social, Seguro Social y la Ley del Seguro Social.**

Como habremos observado en los capítulos que precedieron, podemos afirmar enfáticamente que la razón fundamental del Estado es el hombre mismo. Pero no

el hombre como individuo, sino el hombre como ser social que cede parte de su libertad y de su ser individual precisamente en aras de la convivencia. Una convivencia que le asegure su bienestar. En esta convivencia social el hombre crea, establece, prevé ciertas normas, ciertas reglas, ciertas disposiciones y el mecanismo que encontró en la norma jurídica, con sus características de dar derechos y obligaciones, además de ser coercible, porque cabe la posibilidad de que el incumplimiento de esta norma se obligue por el Estado<sup>60</sup>. Dichas características básicas son distintivas de otras, es decir, distintas de la norma de trabajo social y de la norma religiosa por ejemplo, que también regulan el comportamiento humano pero que no tienen la misma eficacia.

Así, entendemos que el Estado es resultado de un proceso histórico de centralización del poder político que puede culminar con el ejercicio de la violencia legítima. La formación de este se debe a la necesidad que tienen los grupos nacientes de crear ejércitos regulares disciplinados y administrados mediante el derecho y pagados por un sistema regularizado de finanzas públicas.

A lo largo de nuestro trabajo, hemos tratado de establecer de cierta forma que, en la medida en que los seres humanos, las sociedades, y los individuos reconocemos el valor de la norma, del derecho y de las leyes, se asegura la convivencia, el orden y la paz sociales.

---

<sup>60</sup> El Estado para Max Weber, es el resultado de un proceso histórico de centralización del poder político que culmina con el monopolio del ejercicio de la violencia legítima. Según él la formación del Estado se debe a la necesidad que tienen los grupos nacientes de crear ejércitos regulares disciplinados y administrados mediante el derecho y pagados por un sistema regularizado de finanzas públicas.

La expropiación de los medios de la violencia se combinó con acontecimientos similares en el derecho y la administración. Los príncipes expropiaron los poderes legales y administrativos de ciertos grupos anteriormente autónomos: el clero, los letrados de educación humanista, los juristas expertos, la nobleza de corte y la aristocracia. Estas expropiaciones conllevaron una mayor dependencia del Estado de derecho y de los especialistas en la materia. El derecho romano fue rescatado y estructurado de acuerdo con las características y necesidades operativas del naciente Estado. Ver Weber, Max, "La política como vocación" en Política y el científico, 7ª. Ed. Alianza Universidad, Madrid, 1981. Señalamientos en Hernández, Laura.

Ahora bien, cuando la seguridad social llega, se asienta y se establece en normas jurídicas, reconoce que en el contexto de la sociedad no todos somos iguales, como naturalmente no es así, y lo que hace es prever y establecer ciertas reglas que garanticen ahora sí un trato igual, en función de que si bien naturalmente no somos iguales, si debiéramos serlo socialmente.<sup>61</sup>

Esa sería la importancia que tiene la previsión<sup>62</sup> y el establecimiento del Derecho, en el contexto ideológico que la sociedad determina finalmente. Como la que los constituyentes de Querétaro determinaron prever en la Constitución Política de 1917.

En esa relación que guarda la previsión y la seguridad social con el derecho, podemos definir categóricamente que la seguridad social se ubica desde el punto de vista legal, donde se integran los esfuerzos del Estado, el de los particulares y el de los Estados entre sí, a fin de organizar su actuación para la satisfacción plena de las necesidades y el logro del mayor bienestar social integral y la felicidad de unos y otros, en un orden de justicia social y dignidad humana.

"Estado", en Orozco José Luis, et al, Breviario Político de la Globalización, ed. Fontamara, FCPyS, México, 1997, p. 120.

<sup>61</sup> Torre Espinoza, Rosa Alba. Capítulo: Temas Generales de Debate, Respuestas en "La Reforma del Estado", en Treviño García Manzo, Norberto, et al. Opciones de la Reforma de la Seguridad Social, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, CISS, Serie Estudios 13, México, p. 261-62.

<sup>62</sup> Previsión Social: En un sentido amplio, la previsión social, se identificó con la seguridad social en el concepto moderno de la palabra, pues si se analiza el contenido del artículo 123 se verá que sus fracciones no sólo establecen medidas para prevenir el riesgo, sino la protección integral al trabajador a través del cuidado que se debe a sus dependientes económicos, a la mujer y al niño, a la educación obrera y a la habitación.

En un sentido estricto, debemos considerar la previsión social, en México, como una ramificación que el Estado de derecho imperante que hizo como un derecho de los trabajadores, teniendo por objeto el estudio y la aplicación práctica de todas aquellas medidas para prevenir los riesgos (bien sean accidentes o enfermedades profesionales) a que se expone el trabajador y las disposiciones que tienen por objeto cuidar del bienestar y salud del trabajador y sus dependientes económicos.

Como lo pudimos marcar con anterioridad al señalar el papel del liberalismo, y por los fundamentos mismos de la seguridad social, frente a la no intervención del Estado, en la actualidad éste asume funciones que le responsabilizan para llevar a cabo múltiples actividades tendientes a satisfacer necesidades colectivas que responden a la búsqueda del bienestar. Frente al aislamiento de los hombres, surgirían poderosas organizaciones sindicales, no únicamente locales sino estatales, federales y aún internacionales constituidas no sólo por trabajadores, sino también por patrones. Los sindicatos celebran contratos colectivos con las empresas y buscan la defensa y el mejoramiento de sus propios intereses colectivos. Frente a una actitud positiva en todos los órdenes se ha llegado a adoptar una actitud dinámica y creadora. Además de la igualdad política, se ha procurado también igualdad educativa, cultural, económica y social en la medida de lo posible, o de acuerdo a los diversos programas de bienestar social.

Desde el punto de vista jurídico-político, seguridad social es el conjunto de normas por las cuales el Estado protege y cuida de las personas y les garantiza sus derechos a la salud, asistencia médica, medios de subsistencia y servicios sociales.<sup>63</sup>

Para los fines de este trabajo entenderemos a la seguridad social como un conjunto de medidas o acciones encaminadas a proporcionar a todos los individuos, satisfactores que contribuyan a su desarrollo en sociedad.

Como lo apreciamos con anterioridad, durante muchos años el movimiento obrero pugnó desde sus organizaciones políticas y partidistas porque se promulgara una Ley del Seguro Social, cuya expedición, desde 1917 había sido declarada de interés público en nuestra Constitución Política.

---

<sup>63</sup> Existían diversas instituciones que contravenían los principios liberales, como la Comisión Nacional de Subsistencias Populares, Conasupo, que llegó a considerarse estratégica por muchos años, que ante una apertura de mercados el subsidiar ya no parece corresponder a la libre competencia.

Ciertamente es un hecho relevante en nuestra historia que con la Ley de 1943 se inició una nueva etapa de la política social, pues con ella se creó un sistema de seguro social, encaminado a proteger al trabajador y a su familia contra los riesgos de la existencia, encausando en un marco de mayor justicia las relaciones obrero patronales, pues originó nuevas formas e instituciones de solidaridad comunitaria.

Con el régimen del Seguro Social se contribuye a la expansión económica mediante el mejoramiento de las condiciones de vida del trabajador y la reducción de las tensiones laborales y, asimismo, ha coadyuvado a disminuir los resultados negativos de la industrialización en el seno de la sociedad, convirtiéndose en un instrumento redistribuidor del ingreso y en un factor de integración nacional.<sup>64</sup>

Las garantías sociales conocidas por la doctrina jurídica como *derecho social*, que se consignan en el texto constitucional y previstas en el artículo 123, están fundadas en el principio de considerar al hombre como miembro de un grupo social y no como sujeto abstracto de relaciones jurídicas. Conforme a esta concepción se estructuran en nuestro país: el derecho del trabajo, la seguridad social y, en un sentido más amplio, todos los sistemas de bienestar colectivo.

Aunque el régimen instituido por la fracción XXIX, apartado A, del 123 constitucional tiene como objetivo primordial establecer la protección del trabajador, atendiendo a la universalidad de la seguridad social, su meta es alcanzar a todos los sectores e individuos que componen a la sociedad mexicana.

Desde sus orígenes, la Ley del Seguro Social evidenció que el Estado mexicano es la expresión política de un pueblo cuyas aspiraciones fundamentales son la justicia social y la democracia en un sentido amplio, que implica tanto igualdad de

---

<sup>64</sup> Exposición de Motivos de la Ley del Seguro Social de 1973. Diario Oficial de la Federación del 12 de marzo de 1973. Citada en Nueva Ley del Seguro Social. Comentada, IMSS, México, p. 10.

oportunidades en la vida social, económica, política y cultural como una distribución equitativa de la riqueza social generada.

Este compromiso estatal tiene su manifestación concreta en la seguridad social, misma que "representa la garantía total o la lograda en cada caso, contra los infortunios que acechan a la humanidad o que la hacen víctima de sus estragos..., pero no persigue solamente la seguridad social precaver o remediar los riesgos de trabajo, sino todos los supuestos en que se encuentra disminuida o perdida plenamente la capacidad del individuo... El fin de la seguridad social ha de consistir en la realidad de la justicia, al menos en lo social y económico, sin ningún calificativo que la restrinja. Para ello ha de propender a la dignificación de todas las clases sociales y a colocarlas en un plano de igualdad.<sup>65</sup>

Como ya lo señalamos en la introducción, el artículo 2º, de la Ley del Seguro Social define con precisión los aspectos relevantes que conforman la seguridad social en nuestro país, cuya amplitud es la expresión de la vocación del Estado mexicano hacia la protección universal del trabajador y su familia, así como de quién no está sujeto a una relación laboral.

El artículo en cuestión menciona varios elementos que son condiciones indispensables para el desarrollo integral del individuo y, por ello, constituyen una necesidad social que exige satisfacción, estos son: el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales.

Entre las finalidades que la Ley actual comenta sobre el sistema de seguridad social encontramos la de otorgar pensiones suficientes a quienes, durante su vida productiva, han contribuido con su esfuerzo personal en la generación de la riqueza colectiva, de tal forma que el monto de éstas deba ser un reflejo de su

---

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 11.

trayectoria laboral y, por ello, dicho monto debe estar protegido contra los efectos de la inflación. La realización efectiva de este objetivo específico requiere de la existencia de una responsabilidad compartida por el trabajador, los patrones y el Estado. Este último como veremos más adelante, al analizar la reforma de 1995, constituyéndose en el garante de las pensiones, con lo que se fortalece, o amplía, el principio de solidaridad consistente en que los estratos de menores percepciones de la sociedad tienen asegurado un ingreso mínimo en el momento de separarse de la fuerza de trabajo, por cualquiera de las eventualidades protegidas por la Ley del Seguro Social.

De ahí que se llegara a destacar en este artículo en mención "como uno de los aspectos fundamentales que se incorporan a la Ley del Seguro social, la garantía estatal de otorgar una pensión mínima, por lo que se avanza en el ideal de ampliar la protección de los trabajadores, asegurándoles, a estos y a sus beneficiarios, un ingreso para sobrellevar las dificultades económicas que se presentan al momento de ocurrir una eventualidad".<sup>66</sup>

Como bien apreciamos en los apartados que antecedieron, la visión integral del régimen jurídico de la seguridad social abarca, especialmente, tres sectores de la población: los trabajadores en general, los trabajadores al servicio del Estado y quienes no están sujetos a una relación de trabajo. La Ley del Seguro Social regula específicamente la protección a que tienen derechos recibir el primero y el tercero de estos sectores, sin embargo, ello no es un obstáculo para que en el ámbito de su competencia los gobiernos estatales elaboren una legislación de seguridad social tendiente a complementar y mejorar la existente de carácter nacional a esos grupos y emitir la propia para los trabajadores al servicio de los gobiernos locales y municipales. Esta posibilidad jurídico legislativa se desprende del artículo 3º, de la Ley en mención, que se responsabiliza del otorgamiento de la

---

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 12.

seguridad social a las entidades y dependencias públicas, incluyendo a las federales, estatales y municipales.<sup>67</sup>

La disposición anterior se dispuso en la reforma a la Ley del Seguro Social de 1973, cuando también se estableció la diferencia entre seguridad social y seguro social. Conceptualmente el primer término se refiere a la protección que puede recibir un individuo por el hecho de residir en territorio nacional, sin que necesariamente sea aportante a un determinado régimen de seguro social. El segundo limita el otorgamiento de las prestaciones a las personas que cotizan.

En esa misma reforma de 1973 a la Ley del Seguro social, además, se consignó la corresponsabilidad en materia de seguridad social de los gobiernos federal y locales, los cuales en forma coordinada tienen la obligación de procurar la seguridad social de la población en su conjunto, empleando en esta tarea los recursos y los órganos administrativos que juzguen convenientes.

Desde sus inicios, la Ley del Seguro Social encomendó al IMSS la organización de la prestación del servicio público del Seguro Social, con sus diferentes ramos de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (IVCM). En él se conservaron las características que como organismo público descentralizado tienen, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

En esa consecuente ilación jurídica que le caracteriza a la seguridad social mexicana diferentes disposiciones legales regulan las actividades para alcanzar los fines de la misma.

En suma, hasta aquí hemos podido sintetizar los elementos que han permitido describir la justicia social y la equidad en un ámbito general, dejando ver que la seguridad social trata de constituirse en un elemento de progreso que sume

---

<sup>67</sup> Ibidem.

esfuerzos comunes para mitigar el rezago, promover la salud individual y colectiva, además de sustentar la fortaleza de la nación.

Como vimos, la seguridad social se produce dentro del llamado Estado social de derecho ante la necesidad de afrontar las desigualdades, amparar al individuo frente a las contingencias de la vida, así como la promoción de su bienestar. Esta dinámica rama social es un instrumento que ha permitido al Estado moderno, que se encuentre en proceso de reforma, diseñarlo o innovarlo con estrategias que lo conviertan en el rector del bienestar social, a través de entes institucionales organizados.

Asimismo, debería ser una razón del Estado el estar plenamente comprometido con el desarrollo y el suministro de alimentos, de vivienda, de salud y de buena calidad de vida. Con la corresponsabilidad de la propia sociedad, el Estado debe buscar crear esquemas de participación mucho más eficaces y eficientes que permitan al conjunto crear benefactores generales y bases sólidas para luchar contra la pobreza y la enfermedad, de tal manera que sea una forma de distribución de la riqueza entre los miembros de la sociedad.<sup>68</sup>

Con todo lo anteriormente expuesto, podríamos llegar apreciar a la seguridad social organizada conforme a bases mínimas, esto es, de acuerdo a los principios fundamentales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en diversos artículos se establecen como un derecho social, entendiendo a éste como el orden de la sociedad en función de una integración dinámica, teleológicamente dirigida a la obtención del mayor bienestar social de las personas y de los pueblos, mediante búsqueda de la justicia social. Concepción con la que sin duda se han instrumentado en múltiples momentos las acciones de gobierno, incluidas las del orden legislativo, pues conciben a la seguridad social mexicana bajo la doctrina jurídica que se da bajo la evolución del Estado

---

<sup>68</sup> Tamayo Castroparedes, Jorge, op cit. p.1.

mexicano de derecho, el cual permite entenderse hacia algo universalmente válido.

Ciertamente, y por las dificultades que encierra el ir hacia una conceptualización universalmente válida sobre seguridad social, resulta difícil ponerse de acuerdo, pero se puede llegar a la definición, consensada, de que "es un Instrumento estatal específico protector de necesidades sociales, individuales y colectivas, a cuya protección preventiva, reparadora y recuperadora tienen derecho los individuos, en la extensión, límites y condiciones que las normas dispongan, según permita su organización financiera."<sup>69</sup>

En este sentido, un análisis sobre la seguridad social puede contemplar la parte que dicta el financiamiento con el derecho social, institucional y legalmente. Un análisis del instrumento de seguros estatales, acotados por la ley que conforma la administración pública originariamente vería al IMSS, aunque sin la visión acertada sobre que la Seguridad Social es el Seguro Social, que no aconseja del todo bien a ver cual es el papel del financiamiento del Estado y del gobierno, dentro de la estructura tripartita del Instituto y en las diferentes instituciones que conforman a la seguridad social en el país.

Lo anterior quizá sea comprensible si observamos la incorporación de la palabra seguridad social en los cambios a la Ley del Seguro Social de 1943. Esto es, por una apreciación jurídica y política de que este es, o mejor dicho, debía ser siempre considerado, el instrumento básico de la seguridad social. Sin que en las diversas ampliaciones de la cobertura de servicios se contemplasen los ajustes o adecuaciones técnicas necesarias que requiere toda institución de seguros estructuralmente diseñada para ciertos sujetos de derechos y obligaciones.

---

<sup>69</sup> Ver las diversas definiciones que señala Buen, Nestor, de. en Diccionario Jurídico de la Seguridad Social, op cit, p.404.

Para finalizar este apartado relativo a la Seguridad Social, el Seguro Social y la Ley que la posibilita e instrumenta en la acción, y recordando la existencia de diversas crisis entre la sociedad y el Estado, digamos que el Estado social de derecho las articula en normas para que estas se reformen conforme a sus propias contradicciones y necesidades.

### III.- LA REFORMA DEL ESTADO Y LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO.

#### 3.1 Reforma del Estado y del gobierno en México.

Ciertamente, diversas condiciones se encuentran inmersas dentro de lo que se ha denominado reforma del Estado. Pero en todo caso se trata de un Estado que adquiere nuevas facultades, de un Estado que las pierde, o de un Estado que redefine su participación política y económicamente y/o las reglas con la sociedad.

En los años sesenta y setenta los diversos cambios sociales y económicos condicionaban la dinámica organizativa, estructural y funcional de los estados nacionales, llegándose a cuestionar los límites y las funciones del llamado Estado de bienestar, sobretodo, en su relación con la sociedad y el mercado.

Cuestionado el impulso gubernamental y el papel rector del Estado en el desarrollo, la crisis mundial de 1974-1975, revitalizó el hasta en ese momento débil monetarismo.

Entrado en contradicción el modelo keynesiano, ascendieron políticas neoconservadoras que lucharon por conciliar la equidad social con el crecimiento económico, principalmente en los Estados Unidos y la Gran Bretaña.

El dilema de la intervención económica afloró cuando el monetarismo debatía con el keynesianismo. Entre esto, diversos estados nacionales giraban los objetivos de su política económica, marchando de un "pleno empleo" al combate de la inflación.

Ante las contradicciones del modelo se plantearían diversas estrategias que buscarían la estabilización. En México, los cambios instaurados en la política económica por la administración de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, dibujarían la ampliación de las actividades y las esferas

privadas, la redefinición del espacio público, la ampliación de la apertura comercial y la inserción financiera y productiva de la economía, medidas que implican una nueva relación entre el Estado, el mercado, la sociedad y sus miembros individualizados.

Con todo lo anterior, y en busca de una política de estabilización para México, se presentarían con dos posiciones: una relacionada con el éxito económico y otra con los costos sociales. Por un lado, las políticas públicas de ajuste expresarían los objetivos racionales de alcanzar nuevos equilibrios económicos; por el otro, habría una pugna distributiva que perjudicaría principalmente a los trabajadores.

Desde la recesión económica de 1974-1975, que revitaliza al monetarismo, se empiezan a ver en auge las políticas conservadoras en Estados Unidos y la Gran Bretaña al inicio de los años ochenta. Una forma neoliberal se perfilaba, pero sin definirse un nuevo paradigma, que encuentra difícil dar compromisos del Estado con la sociedad, ya que paralelamente existía una recesión económica en los distintos países industrializados, limitándose con esto la posibilidad de un resurgimiento económico. De ahí que los gobiernos de esos países cambiasen su política económica del llamado pleno empleo a combatir la acelerada inflación.

Gracias a la distribución de los costos y beneficios sociales de una manera desigual, las políticas que buscarían una necesaria estabilización en México tendrían un éxito, pero principalmente, en el lado político. Perú, Argentina y Brasil son ejemplos de programas heterodoxos, en la década pasada, que fallaron debido, entre otras causas, a que sus gobiernos no tomaron la decisión de repartir los saldos negativos del ajuste. Sus gobiernos quisieron hacer de un juego de suma cero una arena de políticas de suma positiva, que fallaron finalmente, pues lo único que lograron fue posponer las medidas ortodoxas antinflacionarias.

En el ejemplo de Perú tenemos que, el presidente Alan García a mediados de la década pasada decidió aplicar un plan heterodoxo que no afectara a ningún actor

social. De esta forma, decretaba que la estabilización económica cambiara los componentes inerciales de la inflación y, por lo tanto, no afectara la demanda agregada ni el salario.

Definido esto, las medidas consistieron en reactivar la demanda mediante anclas económicas basadas en una indización de la economía hacia la baja de los precios y la eliminación de una nueva moneda, principalmente.

Ese programa resultó exitoso en el corto plazo, sin embargo, en el mediano plazo, la economía peruana tuvo un desgaste dramático: la inflación crecería aceleradamente, el PIB descendió de manera notable, había fuga de capitales, por lo que las consecuencias sociales se harían evidentes: empresarios inconformes y desconfiados del gobierno y sus políticas populistas y trabajadores presionando al gobierno para mantener el salario y sus empleos.

En Bolivia, por esos mismos años, contrariamente el gobierno formuló un plan heterodoxo, diseñado por funcionarios cercanos a los empresarios, que afectó negativamente a los trabajadores. El Estado, a pesar de la fuerte presión que ejercían (y ejercen) los sindicatos en ese país, tomaría la decisión de enfrentarlos apoyándose para ello en los empresarios. Resultando con esa política de ajuste un éxito notable.

En términos generales, tal pareciera que los planes ortodoxos tendrían más éxito que los heterodoxos, no sólo por sus medidas técnicas, sino por su habilidad o la decisión que los gobiernos han tenido para aplicarlas, por un lado, y la fuerza de los actores sociales en disputa, por otro.

Como consecuencia de esas modificaciones, cambios, alteraciones y realineamientos, en muchos países se formuló una reforma del Estado, que abarcaría transformaciones en casi todas las políticas públicas.

Muchos Estados, tratando de redefinir sus funciones, encargándose de ciertas áreas sociales y económicas, orientadas a sectores específicos de la población, encontrarían la privatización como una estrategia de saneamiento de las finanzas, sin implicar un desmantelamiento de las instituciones sociales, aunque sin replantear la relación del estado con la sociedad.

Las tendencias demuestran el adelgazamiento del Estado, un Estado mínimo, donde sus instituciones se adaptan programáticamente, en términos políticos e ideológicos a los nuevos rumbos de un reformismo estatal.

Nuestro país no ha sido la excepción a estos escenarios de refuncionalización y modernización. El cambio económico generaría varias modificaciones políticas: la principal sería la reforma del Estado, para posteriormente plantear la reforma del gobierno y sus instituciones que la caractericen.

De esa manera, la reforma del Estado es un punto central en este apartado, en el que expondremos sus características en México, mencionando el proyecto de reforma de gobierno y sus instituciones, indicando como influyen en la agenda decisoria del país y en especial dentro del ámbito de las instituciones de seguridad social.

La reforma del Estado, debemos entenderla como un proceso que actualmente se encuentra vigente, que está siendo debatido por los diferentes actores políticos de la sociedad mexicana y que debe clarificarse.

Por otra parte, la reforma a la Ley del Seguro Social que se plantearía en 1995, se conjuga a partir de los argumentos y razones de la necesidad de innovar, reinventar o reformar a todo el aparato gubernamental e institucional, con el fin de convertirlo en un elemento más funcional, en términos administrativos, de la sociedad mexicana.

En la reforma del Estado y en la de una parte de la seguridad social podemos llegar a delinear directrices del proyecto gubernamental, que se está llevando a cabo. Por una parte, bajo las transformaciones en el terreno económico, con la modificación de la acción estatal, que representa sustancialmente la privatización y la desregulación; por otra parte, en un terreno político se acciona un individualismo y una visión de mercado. Ambos fenómenos cambian la política social y afectan directamente a las políticas de salud y de seguridad social en su conjunto. Elementos definitorios del Estado de bienestar.

La reforma del Estado se presentó principalmente como consecuencia de los cambios económicos (fundamentalmente políticas de ajuste); refuncionalización (modernización) del sistema político mexicano -rompiendo con el nacionalismo estatista-; cambio en las relaciones de propiedad público/privado; reordenación y redimensionamiento del aparato gubernamental y en la formulación y ejecución de las políticas públicas.

Desde principios de la década de los setenta creció la idea de refuncionalizar el Estado y cancelar sus compromisos de bienestar. "El resultado fue la justificación de políticas económicas orientadas a redimensionar el aparato gubernamental, establecer un tipo de políticas públicas y, en consecuencia reformular la relación entre Estado y sociedad".<sup>70</sup> A lo largo de la década de los años 80 el consenso respecto de estas ideas se iría formando gradualmente.

Con base en la nueva idea liberal del Estado (no partidaria del Estado gendarme) la reforma parece mostrar al Estado como "una organización sujeta a diseño deliberado para que, lejos de permanecer lo más posible al margen de la vida social y económica, se complemente con ellas facilitando el cumplimiento de funciones restrictivas o positivas."<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> Valdés Ugalde, Francisco, "concepto y estrategias de la 'reforma del Estado'", en Revista Mexicana de Sociología, 1993, 2/93, año LV, núm. 2, abril-junio, p. 316.

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 317.

El Estado se presenta entonces como generador de reglas que facilitan u obstaculizan el desempeño económico, social y político de los agentes. Estas reglas no se considerarían primordialmente como constitutivas de un mandato jurídico sino como representativas de microfundamentos de la acción social. Esto haría importante la relación entre Estado y economía, pues el primero tendría que reformarse en los aspectos que pudieran obstaculizar el crecimiento de la segunda.

En nuestros días, la idea de reforma de la intervención estatal en la economía se basa en la convicción de que el crecimiento económico depende de la capacidad competitiva de cada economía nacional para situarse en el intercambio mundial sin recurrir a medidas proteccionistas internas o externas. "Para ello es indispensable cambiar la modalidad del desarrollo mediante una reforma de la intervención económica del Estado orientada a la construcción de mecanismos gubernamentales y sociales para el funcionamiento eficiente de los mercados".<sup>72</sup>

Ciertamente, la reforma a la seguridad social de 1995 se explicaría a partir de la reforma del Estado, que tiene su aplicación en México con el proyecto de la reforma de gobierno y sus instituciones. Concretamente planteamos la reforma a la seguridad social de 1995, relativizando la gestión pública, donde indicamos algunos temas principales que, desde nuestra perspectiva incluyen la agenda decisoria del país en este ámbito.

Para abordar el problema de la reforma deberemos considerar los desequilibrios que generó la crisis de la década pasada, que modificaron la matriz socioeconómica y los arreglos políticos. Ciertamente, esto se manifestó en cambios económicos que afectaron, por un lado, las relaciones sociales debido a

---

<sup>72</sup> Ibidem.

la pugna distributiva; y por otro, al aparato estatal que sé refuncionalizó para operar en el nuevo escenario social.

Históricamente podemos ubicar dicho proceso a partir del gobierno lopezportillista, en los años 1976-1982. Efectivamente, con José López Portillo se da un proceso de reforma político-administrativa, que incluyó una reordenación de la administración pública más que su redimensionamiento. Pero, los antecedentes de la reforma del Estado se presentan ya acelerados en el gobierno de De la Madrid, cuando rompió con el modelo económico anterior y la forma de intervención y gestión estatal,<sup>73</sup> en donde el Estado permaneció ejerciendo la rectoría económica. Esta situación se manifestaba en una precaria autoridad estatal en lo político y en una polarización de fuerzas en lo social.

La administración de De la Madrid reordenaba recursos económicos y políticos mediante la agrupación en un sólo subcapítulo de la constitución de las leyes económicas con el fin de buscar cuatro objetivos: reafirmar la rectoría económica del Estado; establecer la planeación democrática de la economía nacional y el régimen de economía mixta; frenar el acaparamiento y la especulación fijando precios máximos a los productos de consumo popular; y, promover la defensa y organización de los consumidores. Adicionalmente impulsaba la simplificación administrativa y el fortalecimiento municipal. Estos elementos serían básicos para hacer frente a la situación de emergencia y formular la política económica en la administración de De la Madrid, que buscaba principalmente, dos metas: (re) ordenar la macroeconomía y hacer una reforma del mercado, es decir microeconómica. Al primero correspondía la renegociación de la deuda externa y el ajuste de las cuentas gubernamentales; al segundo la apertura comercial y la privatización de las empresas públicas.

---

<sup>73</sup> Ver Luis Aguilar, "Gestión gubernamental y reforma del Estado" en Mauricio Merino, Cambio político y gobernabilidad, CES, 1992.

En ese proceso, las instituciones gubernamentales, así como las empresas públicas, se llegarían a configurar de diferentes maneras. Como consecuencia de la forma en que terminó la Revolución Mexicana y las características del sistema político mexicano, se fue consolidando a lo largo de varias décadas estilos de gobierno y gestión pública caracterizados por:

A) El predominio del gobierno federal sobre otros niveles de gobierno, pues todos los asuntos políticos y administrativos considerados con relevancia fueron identificados de naturaleza "nacional".

B) Un estilo de decisiones con amplia autonomía y discrecionalidad, por lo que había una escasa participación, discusión y concertación ciudadana.

C) Una gestión pública que derivó en la fuente primaria de legitimidad del gobierno. En vez de la elección ciudadana, derivada de la participación democrática plural y competitiva, fue la capacidad de la acción gubernamental para satisfacer puntualmente las demandas sociales, la que constituyó el fundamento de legitimidad gubernamental.

D) La gestión directa de las políticas favoreció por razones de superior control y también de más visibilidad gubernamental en busca de apoyo y consenso. Todavía más: se perdió la diferencia conceptual entre lo gubernamental y lo público.

E) Fuerte regulación de las conductas económicas.

F) Una gestión pública jerarquizada que daba lugar a que los ciudadanos no se sometieran a un gobierno de leyes, sino a un gobierno de arreglos personales, lealtades personales, compadrazgos, etc.

G) Un descuido de la dimensión costos de las decisiones de gestión pública, lo que se reflejó en insuficiencia, dispendio y discontinuidad. Desde la década de los años 30, al ser distributivas las políticas públicas, el gobierno asignó recursos desplegando un masivo gasto público.

Con todo esto no se podía operar más que un solo desenlace: la inevitable crisis financiera del Estado y, en consecuencia, la recesión económica nacional, producto del estilo de gobierno "revolucionario" apoyado en la ideología nacional popular de la revolución mexicana y la constitución del 17. Lo peor de estos Big

Governments no fue sólo el déficit fiscal sino también el déficit de consumo (legitimidad).

En el lado administrativo, la reforma abarcaba un cambio importante: el traslado de la legitimidad estatal mediante la gestión pública a los procesos electorales y la democracia política en general.<sup>74</sup> El efecto político de estos cambios se presentaba principalmente en dos áreas: en el ámbito público, refiriéndose a la responsabilidad gubernamental; y en el ámbito privado, revalorando las organizaciones de la sociedad civil -filantrópicas, privadas y cívicas-.

En el marco general del proceso queda claro que la idea inicial de reforma del Estado nació como un concepto económico <sup>75</sup>más que político y fue ampliando su contenido a medida que empezó a suplir a la modernización.<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> "El retiro administrativo ha liberado la política: centralidad de la democracia electoral, competencia partidaria, lucha de ideas, nuevos actores políticos; ... se ha producido un pluralismo político. Lo que empezó como forzado saneamiento de finanzas públicas terminó como pluralismo político, 'transición democrática', autonomía de la sociedad civil. Estando ahora en la fase de constituir un sistema plural y competitivo de partidos y precisamente, por ello se mantuvo al final el 'proyecto nacional' como la estrategia discursiva única y unitaria del consenso político (...al arribar a la) democracia pluralista, habremos llegado a 'la individualización de la política'".

Esta nueva situación lleva lógicamente a dar prioridad a la constitución política y al acuerdo de las leyes restantes. Esto significaría el paso del Estado nación al Estado de derecho como el recurso discursivo y el criterio de legitimación política en México. Políticamente (como culturalmente) dice Aguilar "México es ya muchos, muchos Méxicos, pero legalmente, constitucionalmente México es y debe ser uno... (Esta situación) implica la transición de la "dominación tradicional" a la dominación moderna" legal (Weber). En este sentido, la ideología e identidad nacional ya no debe referir con la pluralidad política. Op cit, Luis Aguilar, p.143.

<sup>75</sup> De acuerdo con Ernesto Zedillo, que entonces era secretario de Programación y Presupuesto, la reforma del Estado era un proceso por el cual se dotaría a los aparatos públicos de medios para propiciar la recuperación del desarrollo y el logro de un crecimiento sostenido. "La reforma del Estado (se definiría) así como parte de una estrategia general de desarrollo (entendida en su sentido más amplio) caracterizada por su globalidad". Ernesto Zedillo, "Reorientación de la acción estatal y efecto de la modernización del Estado" en El mercado de valores, núm. 16, 1991.

<sup>76</sup> Vargas Paredes ubica bien que el concepto de reforma del Estado no aparece en el discurso gubernamental, sino hasta el 28 de agosto de 1989 en la clausura del congreso nacional ordinario de la CNC. Esa frase fue sustituyendo a la modernización del Estado. Ese concepto se va fundamentando en que el Estado en México adoptó una forma propietaria que no necesariamente brindó más bienestar social, por lo

En términos generales, la llamada reforma del Estado implica una ruptura con el estatismo nacionalista de la revolución mexicana iniciado en los últimos años del porfiriato; un cambio de los instrumentos de intervención económica; una crisis política-intelectual en la conducción del Estado y en especial de su vinculación con el desarrollo; el tránsito de un Estado interventor a uno regulador; sustitución de la inversión pública por la inversión privada como motor de las políticas de desarrollo; redimensionamiento del Estado; traslado de la legitimidad del Estado de la gestión pública a la democracia política; intentos para precisar la diferencia entre lo público y lo estatal; redefinición de varios artículos constitucionales; e inicio de cambios en el régimen político.<sup>77</sup>

Con el presidente Carlos Salinas de Gortari, desde 1988, se definía el cambio estatal en tres áreas fundamentales: un acuerdo para modernizar la economía, otro para avanzar en el proceso democrático y uno más, para enfrentar el problema de la pobreza.<sup>78</sup>

Esa propuesta nacería en un escenario de participación e irritación social creciente, incremento de la pluralidad y representatividad en el Congreso federal y desajustes en el régimen político que provocaron modificaciones en el sistema político mexicano: a) una reorganización de las agrupaciones y movimientos sociales (muchos de ellos de izquierda) con un grupo político, segregado del PRI, autodenominado corriente democrática, que obtuvo el segundo lugar en los comicios federales de 1988 bajo la organización política llamada Frente

---

que el Estado debía empezar a *ajustar sus medios a los fines* establecidos en la constitución de 1917: abandonar su estilo propietario/administrador de bienes a un Estado más solidario, aplicando sus recursos a la atención de sus rezagos sociales más importantes: extrema pobreza y dotación de servicios a la población urbana y rural, con especial énfasis en los sectores de menos ingresos. Ver a este respecto: Gayet, Cecilia, La reforma del Estado en México bajo la gestión de Carlos Salinas 1988-1991, México: Tesis, Flacso, 1992.

<sup>77</sup> Ver la propuesta que aparece en Tesis de Vargas Paredes, Saul, Política de Estabilización y Reforma del Estado, Ed. FCPyS, UNAM, 1994. p. 104.

<sup>78</sup> Ibid.

Democrático Nacional; b) el triunfo cuestionado de Carlos Salinas, quien fuera candidato del PRI a la presidencia de la república; c) el desplazamiento del Partido Acción Nacional (PAN) al tercer lugar como fuerza política; d) profundos conflictos al interior de la élite gobernante, que hizo a la prensa opinar acerca de dos facciones: una denominada "tecnocrática", encabezada por los propios presidentes, entrante y saliente, en 1988 y otra, formada por "dinosaurios" representados por políticos tradicionales.

Dicho escenario haría al nuevo gobierno tratar de legitimar sus tareas mediante decisiones políticas espectaculares que afectarían a diversos grupos y sectores políticos -empresarios, sindicatos, caciques e iglesia, entre los principales- e iniciar una alianza estratégica entre PRI y PAN para concertar los diferentes conflictos en un escenario que parecería diseñar una arena política de suma cero, formada por las tres principales fuerzas.

Esos nuevos equilibrios políticos condicionaban al Estado para modificar varios artículos de la constitución, que se consideraban fundamentales, por su contenido histórico y potencial político, tales como el 27 y 130, así como las reformas al reglamento de inversiones extranjeras, desconcentración de los servicios educativos y, por tanto, de los problemas políticos conjuntados en el sindicato de maestros. Asimismo, PRI y PAN acordarían una regla de gobernabilidad en la que se aseguraba a un partido político obtener automáticamente la mayoría simple de la cámara de diputados con sólo alcanzar 35% de la votación. Aunque más tarde esta regla se eliminaba en una segunda reforma política de la administración salinista, en agosto de 1993.

Otras reformas políticas impulsadas desde la administración se refieren a la calificación que otorga el Instituto Federal Electoral (IFE) a los resultados electorales, donde ya no habría autocalificación; mayor representatividad de los partidos políticos en la Cámara de Senadores; una mejor regulación de los gastos de los partidos en las campañas políticas y espacios tendientes a la equidad en

ESTI TESS AN DEB  
1988 08 08 08  
ESTI TESS AN DEB  
1988 08 08 08

los medios de comunicación, punto que quizá sería el más cuestionado por los partidos.

En el lado económico mientras tanto, se establecía un pacto antiinflacionario, donde los costos y beneficios se repartirían de manera diferencial entre los firmantes, en el lado político los arreglos se rediseñaban para funcionar en el nuevo escenario social. El cambio estatal indicaba los objetivos a establecer, reestructurar y/o romper las alianzas con actores nuevos y tradicionales existentes en la arena política.

Ante esto, el Estado tuvo que reconocer varios movimientos y organizaciones sociales, por lo que buscaría regular y encauzar su participación mediante las leyes y apertura política relativa: un sector importante de esta agregación social encontraría gradualmente canales institucionales en el congreso, sindicatos, liga de comunidades agrarias, agrupaciones religiosas y otros mecanismos de interlocución política. De esa manera, se empezaría a modificar varios artículos constitucionales como el 27 (campesinos), 28 (organizaciones empresariales), 130 (iglesias), 4 (indígenas).

En el campo, el Estado mexicano decidía recomponer su relación con los campesinos y darle seguridad a los propietarios al decretar el fin del reparto de tierras; con las iglesias (principalmente la católica) establecía una nueva alianza al reconocerlas jurídicamente con lo cual se establecieron nuevas reglas entre ellos; a los inversionistas privados, el Estado mexicano les otorgaba facilidades para atraer sus capitales al país. Con los empresarios y los obreros el Estado formularía varias políticas en donde buscaría el apoyo y confianza de los primeros y el sometimiento de los segundos.

La reestructuración del Estado parecía ser clara: menos paternalista y más asistencial; menos interventor y más regulador y promotor como ejemplo de ello aparecen: el Programa de Pequeñas Empresas, el Acuerdo Nacional de

Productividad y Calidad en 1992, el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa (1993), el Servicio Nacional de Empleo, reforzado (1994) y, creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (1992); menos patrimonialista y más institucional; menos populista y más solidario. En general, el Estado mexicano intentaba incrementar su fuerza al liberarse de su condición de árbitro de varios conflictos sociales, obteniendo con ello una autonomía relativa de la sociedad.

Para el diseño del nuevo Estado mexicano se trataría de completar con el redimensionamiento del aparato gubernamental que sin duda ayuda a reducir el déficit de las finanzas públicas, modificando la fronteras público/privada en favor de la segunda e incrementando la confianza empresarial y de organismos internacionales en el Estado mexicano. Con estos cambios se permitiría al aparato estatal preocuparse más por sus funciones fundamentales que por administrar sus bienes, permaneciendo la presencia del Estado en la economía, bajo nuevas reglas que fuesen más claras y menos interventoras.

En el escenario de cambio en las políticas públicas, con naturaleza del aparato gubernamental y la relación público/privado, avanzarían de manera planeada y funcional; aunque las reformas del régimen político han sido lentas, con poca direccionalidad y con efectos que solucionan problemas coyunturales de corto plazo.

El proceso de reforma del Estado ha buscado reinventar sus gobiernos, reformarlos, para hacerlos más eficientes y eficaces como prestadores de servicios públicos. En nuestro país, el concepto de reforma es usado desde el gobierno de Salinas de Gortari, refiriéndose a la refuncionalización del Estado, y después usado por Ernesto Zedillo para proponer cambios en el gobierno.

Con los avances alcanzados durante el gobierno de Salinas, la sociedad insistió en un gobierno más eficiente, más profesional, más atento a las necesidades y propuestas de la población. Ya entradas las crisis económicas, dados los recursos

públicos limitados, el discurso expresado para la gestión pública definió estrategias racionales de acción, formas innovadoras de administración, con mejores esquemas para la asignación y evaluación del gasto, pero también una capacidad de respuesta y sensibilidad social.

La reforma del gobierno buscada por la sociedad y que ha sido instrumentada procede de tres vertientes principales: una mayor profesionalización de la administración pública, que limite los costos del aprendizaje y elimine la improvisación; más eficiencia en la gestión pública, mediante esquemas que favorezcan la innovación y la calidad en la prestación del servicio público por encima del cumplimiento de prácticas burocráticas; y espacios más amplios para la participación ciudadana en la definición, operación y evaluación de las políticas públicas.

En síntesis, la reforma debería contemplar una concepción del que hacer gubernamental como una instancia de articulación del esfuerzo de la sociedad y no como un mecanismo vertical de gestión pública. Debe ser un cambio que implique una verdadera mística de servicio público y mayor certidumbre en las acciones de gobierno.

Los cambios estructurales, con la transformación que se había iniciado y venía operando desde años atrás con la intervención "distributiva" del Estado, han cambiado radicalmente, y con ello el carácter de la política social también cambia. En la dinámica del proceso se han definido dos estrategias diferentes pero complementarias entre sí. Por una parte, fomentándose la participación de la iniciativa privada en la producción de servicios que suponen una mayor rentabilidad económica, planteándose su regulación a través de las fuerzas inherentes del mercado. Por otra parte, se ha profundizado en la acción selectiva del Estado por medio de programas de combate a la pobreza extrema. De cierta forma reeditando una versión moderna de la beneficencia.

Para cumplir eficazmente con estas metas, sin duda, una de las tareas de la mayoría de los Estados<sup>79</sup> en las últimas décadas ha consistido en reinventar sus gobiernos para hacerlos más eficaces, eficientes, así como prestadores de servicios públicos óptimos. Innovar,<sup>80</sup> reinventar, reformar, son conceptos que se usan actualmente para referirse a los cambios en todo el aparato gubernamental con el fin de convertirlo en un elemento más funcional -en términos administrativos- de la sociedad contemporánea.

La reforma gubernamental es un concepto que podemos llegar a limitar a la gestión pública de los gobiernos (federal o central, estatal, regional, municipal o local). Con las directrices del proyecto gubernamental, se ha llevado a cabo, por una parte, la transformación en el terreno económico con la modificación de la acción estatal, representada sustancialmente por la privatización y la desregulación; por otra parte, en el terreno político se implanta un individualismo y una visión del mercado aunado con una especie de autoritarismo político. Elementos estos que cambian la política social que afectan directamente a las políticas de salud y la seguridad social en su conjunto.

En general, las estrategias concretas para reducir la acción estatal en el terreno del bienestar social, son la privatización del financiamiento y producción de los servicios; el recorte del gasto social con la eliminación de programas y reducción de beneficios; la focalización del gasto, o sea, su canalización a los grupos indigentes; y, descentralización al nivel local.<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> Como bloques económicos, que según Poulantzas, permiten *salvaguardar el instrumentalismo estatal*.

<sup>80</sup> El concepto de innovación organizacional se puede definir como *el elemento detonador de un conjunto de proceso de reconfiguración y cambio de uno o varios elementos de una organización (funciones, estructuras, comportamientos y relaciones en el contexto) que puede ser capaz de 'afectar' la agencia organizacional*. El concepto de agencia se refiere a al locus de la *calculabilidad e interpretación* construido por los actores en estructuras organizacionales y en sus *símbolos culturales de acción*, en una relación de interpretación actor-estructura. Giddens, 1984, citado en Cabrero Arellano, "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica" en *Gestión y política pública*, p. 69.

<sup>81</sup> Laurell, Asa Cristina, "Avanzar al pasado: la política social del neoliberalismo", en *Estado y políticas sociales en el Neoliberalismo*, Fundación Friedrich Ebert, México, 1994, p. 135.

Las transformaciones en el terreno económico y político-ideológico, podemos expresar que desde hace más de una década donde el Estado mexicano ha instrumentado una nueva forma de relación diversa para con la sociedad, la cual se caracteriza por el desplazamiento de la responsabilidad estatal hacia el resto de los grupos y clases sociales -ámbito privado-; y a la vez, alterando el compromiso histórico-político contraído con el movimiento obrero al marginársele a las cúpulas obreras en la orientación de la política económica y social. En la prestación de servicios, profesionalización de su personal, disminución de trámites, desregulaciones, descentralización, desconcentración y reorganización de las diferentes agencias públicas, principalmente.

La reforma a la seguridad social, con los cambios que se llevaron a cabo en función de hacer más eficiente a la gestión gubernamental, dadas las demandas sociales, se presentan en un ambiente de incertidumbre y restricciones económicas así como en medio de un déficit de legitimidad de la gestión pública, cuando los mexicanos manifiestan el doble de desconfianza que tienen los norteamericanos y canadienses en sus gobiernos e instituciones, dado el planteamiento de la globalización y las crisis como la de 1994, aspectos que permiten evidenciar los argumentos de los actores políticos involucrados para ello.

Los principales impulsores de las propuestas<sup>82</sup> de este tipo de cambio, opinan que el gobierno debe operar con base en los siguientes principios: 1) Sirviendo a sus miembros; 2) fortaleciendo a sus empleados; 3) fomentando la excelencia. Aunque esto se debe hacer al crear un sentido claro de la misión, delegando autoridad y responsabilidad, remplazando regulaciones por incentivos,

---

<sup>82</sup> Michael Barzelay y Babak Armajani, Breaking Through Bureaucracy; A New Vision for Managing in Government, Berkeley, 1992. Albert Gore, National Performance Review. From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less, Washington, Government Printing, Office, 1993. Entre los principales. Osborne y Gaebler. Op cit. En Vargas Paredes, Saul, Política de Estabilización y Reforma del Estado.

desarrollando presupuestos basados en resultados y midiendo el éxito de la organización por la satisfacción de los clientes.<sup>83</sup>

Esos principios operativos se estarían basando en cuatro premisas básicas: 1) El gobierno federal y el sector privado son similares en su esencia y responden similarmente a incentivos gerenciales y de proceso; 2) las agencias del gobierno federal deben ser vistas como cuerpos empresariales, los cuales funcionan mejor en mercados competitivos; 3) el tamaño del gobierno está en función del número de servidores públicos de tiempo completo, de tal forma que el decremento del número de servidores públicos significa el descenso del tamaño del gobierno, y; 4) la gerencia de las agencias federales debe estar atada y subordinada a prioridades de presupuesto y de procesos.<sup>84</sup>

A todo esto, los cambios que el gobierno mexicano busca, pero bajo un esquema democrático de participación, debieran contemplar el incremento de la participación ciudadana, en lo referente al cambio organizacional y en la prestación de servicios. Sin embargo, estos tienen alcances muy limitados, pues están sujetos a una serie de medidas determinadas por que buscan la estabilidad para que se instrumenten en cada institución gubernamental que debe buscar definir el papel del Estado en cada renglón de cambio, como lo es también la seguridad social.

### **3.2 La Reforma a la Seguridad Social.**

En lo que se refiere a un cambio en la organización para prestación de servicios, el renglón estimado para la seguridad social se reforma bajo críticas que pudieran perjudicar las estrategias gubernamentales.

---

<sup>83</sup> Ibidem.

<sup>84</sup> Ibidem.

Significativamente existen algunos críticos de la izquierda que argumentan que el gobierno ha considerado lo social como secundario: a) que las condiciones de seguridad social en México están cambiando en sentido perjudicial, y que el nivel de vida de la población está empeorando; b) que concretamente, a partir de la crisis económica de 1982, las condiciones de vida en general y de seguridad social en particular de gran parte de la población en México se ha venido deteriorando ininterrumpidamente, deterioro que se acentuó después de la crisis de diciembre de 1994, c) y, que continuará "ahora como consecuencia de los cambios que en el sistema introducirá la nueva Ley del Seguro Social y la creación de las Afores y Siefores".<sup>85</sup>

Otros le critican al gobierno la falta de una definición de seguridad social y que las reformas a la seguridad social parecen beneficiar más al gobierno que a los propios trabajadores.<sup>86</sup>

Ante esas afirmaciones, sin embargo, precisamente uno de los aspectos que trata de resaltar el gobierno mexicano es su clara definición de la seguridad social, cuyo fundamento histórico parte de los principios revolucionarios y su sustento legal está en la Constitución Política de 1917, específicamente el artículo 123 constitucional que es la matriz de la seguridad social, ya que reafirma el compromiso del Estado mexicano con las clases sociales más desprotegidas. Además, la creación y funcionamiento de la principal institución de seguridad social en México, el IMSS, muestra que la evolución de la seguridad social ha sido gradualista, ininterrumpida para adecuarse a las transformaciones profundas, como garantía de estabilidad social y desarrollo económico.

---

<sup>85</sup> Salgado Macedonio, Felix. "Reflexiones sobre reforma política y seguridad social", en Revista del Senado de la República, Octubre-diciembre de 1996, Vol. 2, No. 5, pp. 29-32.

<sup>86</sup> Leal Sosa, Juan Carlos. "Las administradoras de fondos de pensión y ahorro interno", en Bien Común y Gobierno, año 2, No. 18, mayo de 1996, pp. 53-72.

En el planteamiento del surgimiento de problemas de financiamiento en el IMSS se planteaba que estaba en riesgo la cobertura y ampliación de beneficios para la población, esto originó un interés especial en el Estado de bienestar, la seguridad social, el IMSS y de manera especial en el sistema de pensiones.

Los primeros años de funcionamiento del IMSS en la década de los años cuarenta y cincuenta fueron de consolidación y de expansión. Aunque al principio estuvo diseñado sólo para atender a los trabajadores sujetos a una relación laboral (asalariados), luego amplió su cobertura al ramo de enfermedades y maternidad a toda la familia del trabajador sin aumentar las cuotas (las cuotas se incrementaron hasta 1991 de 6 a 7% sobre los salarios cotizables, además de un incremento anual de 0.2% hasta llegar al 8% en 1996, además del 0.5% que se agregó en las reformas a la Ley del IMSS en 1993), después, con las reformas publicadas en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1959 se amplió la cobertura a otros grupos sociales.<sup>87</sup>

Con la llamada Ley del Seguro Social, en 1973, se facilitó la continuación voluntaria en el régimen obligatorio y se enriquecieron y perfeccionaron los seguros facultativos y adicionales, también se establecieron las guarderías para hijos de madres trabajadoras como un ramo específico de la seguridad social. A pesar de que los años ochenta fueron de crisis y políticas de ajuste, se amplió la cobertura a todos los estudiantes de la enseñanza media, superior y adscritos a cualquier escuela incorporada al sistema educativo nacional.<sup>88</sup>

De 1973 a 1996, y teniendo prácticamente treinta años de vida la seguridad social, México pasó por un acelerado proceso de crecimiento: el país transitó de un estado fundamentalmente rural a una nación urbanizada; los servicios de salud

---

<sup>87</sup> García Sáinz, Ricardo. "Doctrina y objetivos de la seguridad social", en Congreso de la Unión, Foro: Beneficios, Costos y Financiamiento de la Seguridad Social. 27 y 28 de julio de 1995, Palacio Legislativo, San Lázaro, México, p.20.

<sup>88</sup> Op cit, García Sáinz, p.20 y 21.

se extendieron a una mayor parte de la población, se combatió la mortalidad y aumentó la fecundidad, así como la esperanza de vida al nacer de 40 años en 1940 a 61 en 1970<sup>89</sup>. Además se impulsaba la educación, aumentando el número de inscripciones, lo cual ayudaría a la participación de la mujer en el mercado laboral que crecería de 13.1% en 1950 a 17.6% en 1970. Asimismo, se desarrollaría una clase media compuesta por pequeños empresarios y comerciantes, así como de profesionistas; y, finalmente, el sorprendente crecimiento y desarrollo económico se fortalecía con la alianza productiva entre los sectores privado y público.

Así, en ese lapso podemos decir que, México era un país muy distinto al que existía cuando se fundó la seguridad social.

En los años recientes se observa un deterioro en la situación financiera y en las prestaciones del sistema de seguridad social, ello es atribuible a diferentes causas y no sólo a la crisis económica de 1994.<sup>90</sup>

El marco teórico en que se sustentaba la ley de 1973 tenía como fundamento la seguridad social integral. Esto es, pretendiendo atender a las necesidades y las demandas no solo de los trabajadores, sino sentar las bases para que eventualmente toda la población tuviera posibilidades de disfrutar de los servicios y prestaciones de la seguridad social. Práctica gubernamental que surgiría como resultado de detectar que un número importante de campesinos y población rural en su conjunto estaba emigrando a las ciudades.

---

<sup>89</sup> Ver a este respecto: Martínez Gabriel, "Economía y Población en México", en Rubio, Fernández, Arturo, México a la hora del cambio, Ed. Cal y arena, México, 1995.

<sup>90</sup> Arguelles Tejeda, Fernando. "Reflexiones sobre las tendencias demográficas y financieras de los sistemas de pensiones", en Congreso de la Unión. Foro: Beneficios, Costos y Financiamiento de la Seguridad social, p.107.

Este movimiento poblacional agravaría el problema de la economía informal, lo que a la vez implicaba que un gran número de mexicanos quedara fuera del desarrollo del país. En función de esto, la extensión de la seguridad social se entendería como una empresa solidaria nacional en donde los mejor avenidos apoyarían a los menos beneficiados con las políticas instrumentadas.

De esta manera quedaban establecidos los puntos lineales de la seguridad social: mejorando las prestaciones existentes e introduciendo otras más, incrementando el número de asegurados, asintiendo en abrir la posibilidad a que nuevos sectores de la población se incorporaran al régimen obligatorio, bajo una forma voluntaria, asimismo que se establecían servicios solidarios sin que se comprometieran los derechos de los asegurados. Concretamente, podemos mencionar que esto pretendía facilitar la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo otorgándoles servicios de guarderías, el establecimiento de fórmulas para facilitar la continuación voluntaria del régimen obligatorio, el perfeccionamiento de los seguros facultativos, y los servicios de solidaridad social.

91

Considerando lo antes descrito, uno de los principales sustentos para reformar la Ley del Seguro Social y el sistema de pensiones, partió del hecho de que las instituciones, de carácter público, que brindan los servicios de seguridad en algunos países y entre ellos México, han enfrentado una serie de problemas de índole financiera, principalmente debido a cambios en la dinámica demográfica, caracterizados por una disminución en la tasa de natalidad y un aumento en la esperanza de vida, lo que se tradujo en un mayor número de pensionados frente a un menor número de contribuyentes.<sup>92</sup>

Los desequilibrios financieros provocados por la inflación, que incidieron en una pérdida del valor de las pensiones; la disminución del salario, el desempleo y el

---

<sup>91</sup> Véase a este respecto *Aportaciones al debate*. México, IMSS, 1995, p.13.

<sup>92</sup> "Diario de los Debates" de la Cámara de Diputados, 20 de marzo de 1996. P. 199 y 200.

empleo informal; el déficit público crónico; un mayor aumento de los pensionados sobre los cotizantes, son tan solo algunos elementos que se comentan sobre la situación financiera del IMSS.

Como causas del desfinanciamiento del IMSS, desde el punto de vista estructural, les pueden ser atribuidas directamente al esquema económico impuesto al país a partir de 1983, que varios autores y críticos del gobierno y del PRI, principalmente de la izquierda, lo identifican como un modelo de política neoliberal; la sistemática caída del salario, que se refleja en una pérdida de ingresos del orden de 217 mil millones de pesos de 1983 a 1994 y; el lento crecimiento del empleo formal, se reflejó en el estancamiento del número de asegurados activos, que disminuyó en 1.1% en 1991 y 1994 y cayó en casi el 10% en 1995; un desempleo alto; una polarización del ingreso y un gasto de seguridad social bajos, en suma, "las dificultades actuales obedecen al modelo económico o no a algún defecto intrínseco de la naturaleza pública y solidaria del IMSS".<sup>93</sup>

Según Laurell, lo anterior se traduciría en una incapacidad de la economía por generar empleos formales y salarios remunerados y no en un cambio importante en la estructura por edades de la población, como se señaló desde la presentación del decreto de Ley, el 20 de marzo de 1996<sup>94</sup>. Sin embargo, los problemas financieros que han venido enfrentando las instituciones de seguridad social en varios países del mundo, no obedecen sólo a una cuestión demográfica, esta es sólo un elemento que específicamente en Europa tiene un fuerte peso y que en México comienza a complicarse, pero dentro de unos quince años podría ser un factor muy agravante, y junto con varios otros factores, entre ellos los de

---

<sup>93</sup> Op cit, Laurell, p. 52 y 53.

<sup>94</sup> En ese decreto se da entrada a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y reformas y adiciones a las leyes Generales de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros... En él se definen claramente que "Las cuentas individuales administradas por las Afore, traerán importantes beneficios para los mercados financieros y para la economía en su conjunto. El crecimiento económico se estimulará al canalizarse el ahorro que se genere hacia la inversión productiva". "Diario de los Debates" de la Cámara de Diputados, 20 de marzo de 1996., p. 200.

carácter estructural y las características particulares de cada país, resultan determinantes de la situación de crisis financiera de las instituciones de seguridad social.

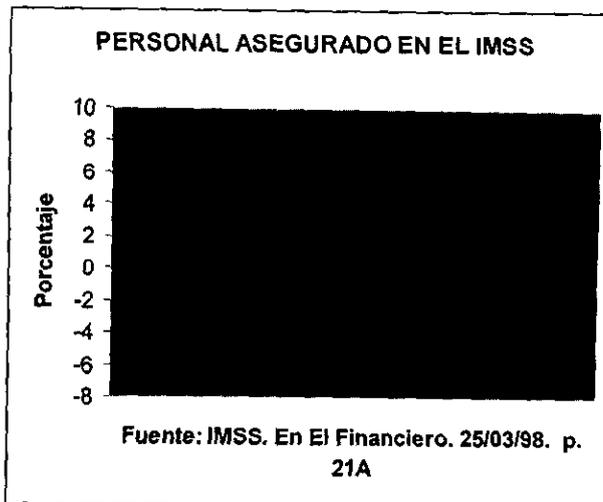
Respecto a esta situación financiera, estudios interdisciplinarios señalan al menos tres factores que inciden en los sistemas de seguridad social bajo circunstancias históricas concretas, además de las relaciones que mantiene la seguridad social con la economía y con materias afines como la salud, vivienda, prestaciones de solidaridad social, aseguradoras: a) El factor económico, como el desempleo creciente y el deterioro del salario, la inflación, disciplina fiscal, deuda pública; b) el factor demográfico, como la relación entre cotizantes y beneficiarios, los cambios en las expectativas de vida de la población, las tasas de fecundidad, la incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo; c) el factor jurídico-administrativo, como la normatividad constitucional, las relaciones institucionales, las políticas de control y racionalización de recursos materiales y humanos.<sup>95</sup>

Por eso, y en el marco de la evolución, crisis y fortalecimiento, se impondría la necesidad de modernizar la principal institución de seguridad social de México, a través de una reestructuración basada en nuevos y sanos esquemas de financiamiento, sin tener que aumentar las contribuciones fiscales.

Algunas consideraciones de Rafael Sandoval establecen que, los asegurados en el IMSS durante los cuatro trimestres de 1993 se mantuvo estable, es decir, su crecimiento fue prácticamente del 0.0%. A partir del primer trimestre de 1994 registró un incremento que al final del año superó ligeramente el 2%, sin embargo, a partir de enero de 1995 registró un crecimiento negativo que alcanzó el 6%, siendo hasta el primer trimestre de 1996 cuando registró un crecimiento que llegó al 8%, es decir, pasó de un crecimiento negativo del 6% a un crecimiento positivo de 8% en un año; pero a partir del segundo trimestre de 1997 empezó ligeramente

---

<sup>95</sup> Valls, Hernández, Sergio. Seguridad Social y Derecho. IMSS, 1997, p.35-41.



a bajar el número de asegurados, llegando a estabilizarse en el segundo semestre de 1997 en un 7%.<sup>96</sup> (Véase a esto Gráfica referida a Personal Asegurado en el IMSS.)

En medio de la crisis y frente a las restricciones presupuestarias de los últimos años, entre 1996 y 1997 se da el mayor crecimiento de afiliados que el IMSS ha tenido desde finales de los sesenta, llegando a 12.7 millones.<sup>97</sup>

Cabe señalar que el 20% de los derechohabientes en el IMSS cuenta con ingresos de un salario mínimo, cerca de una tercera parte del total percibe dos salarios mínimos, es decir, casi la mitad de los afiliados al IMSS cuentan con ingresos menores a dos salarios mínimos, lo cual incide significativamente en las aportaciones, y con ello, en las finanzas del Instituto.

Valdría la pena enfatizar aquí que una propuesta de recurrir a un mayor endeudamiento y a recursos complementarios, vendría de Ricardo García Sáinz Lavista, quien fue Secretario de Programación y Presupuesto en 1977, cargo al que tuvo que renunciar dos años después, fue también director general del IMSS

<sup>96</sup> *El Financiero*, 25 de marzo de 1998, p. 21 A, Lectura de histograma.

<sup>97</sup> *Reforma*, 3 de abril de 1998, p. 3<sup>a</sup>.

de 1982 a 1991, después, el 24 de noviembre de 1996 se afilió al PRD y, actualmente es Diputado de la LVII Legislatura.<sup>98</sup>

Como lo pudiera señalar adicionalmente García Sáinz, el IMSS se ha visto afectado por la incontenible caída del valor real del salario, eje fundamental del monto de las contribuciones destinadas a la seguridad social; la insuficiente generación de empleos; el rezago permanente en las contribuciones a la seguridad social; la defraudación y evasión de las contribuciones que afecta principalmente a la población más necesitada; la falta de actualización de las contribuciones de los llamados esquemas modificados.<sup>99</sup>

Señalaría a esto García Sáinz que resultaba evidente que la actual situación de crisis era difícil, pero no había que confundir tropiezos momentáneos, como la dramática reducción de liquidez del IMSS, con su solidez y permanencia durante más de 50 años, por lo que resultaba indispensable profundizar en el análisis. En este sentido, consideró prioritario tomar medidas inmediatas para corregir las desviaciones existentes en el sistema y dotar al IMSS de mayores recursos, para el cumplimiento de sus obligaciones, a través de un mayor endeudamiento y de la asignación de fondos de contingencia.

En una entrevista con Icaza, García Sáinz justificaba que Salinas le pidió la renuncia al IMSS por su clara postura de defensa de una forma de seguridad social solidaria que se enfrentaba a la visión neoliberal que se venía acentuando, es decir, argumenta que su alejamiento de la posición gubernamental fue en la medida en que se ha cambiado el modelo económico, siendo el punto culminante, "las reformas a la Ley del Seguro Social donde se adopta un modelo evidentemente privatizador y concentrador del ingreso."

---

<sup>98</sup> Icaza, Valdemar de. "Entrevista a Ricardo García Sáinz, 'No caer en dogmatismos'", en *Expansión*, No. 731, 17 de diciembre de 1997, pp. 80-84.

<sup>99</sup> Op cit, García Sáinz, p. 23-25.

Como se verá más adelante, en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial, Zedillo, ante la difícil situación financiera del IMSS, establecía que era: impostergable emprender los cambios necesarios para fortalecer al Instituto y darle viabilidad en el largo plazo; aumentar su capacidad de brindar mayor protección; mejorar la calidad, eficiencia y oportunidad en el otorgamiento de servicios de salud; así como garantizar prestaciones sociales adecuadas y pensiones justas <sup>100</sup>. Aunque no de la manera tan desgastante y con efectos de tan corto alcance como el endeudamiento y la asignación de fondos de contingencia, como lo propuso García Sáinz, sino a través de medidas de fondo y de largo plazo.

Ciertamente, la necesidad de la reforma del IMSS es un hecho en el que coinciden distintos actores sociales. Las divergencias parecen radicar en la definición de las causas que originaron ese deterioro, pero fundamentalmente, en los temas de la agenda para la reforma y en los principios rectores que deben guiar esa transformación.

Así, la nueva Ley del Seguro Social entraría en vigor el 1o. de julio de 1997, cambiando las formas concretas de otorgar la seguridad social para hacer efectivos los principios humanistas, solidarios, universales, redistributivos y de justicia social, contenidos en la Ley del Seguro Social de 1943, a través de la organización y financiamiento de los seguros para garantizar una mejor atención, una mayor cobertura, es decir, sólo cambian los procedimientos y las formas de financiamiento y administración de los fondos de los seguros que integran la seguridad social.<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> Zedillo Ponce de León, Ernesto. "Iniciativa de Ley del Seguro Social, exposición de motivos", presentada el 9 de noviembre de 1995, en Escobar Toledo, Saúl, Carlos López Angel, María Rosa Márquez Cabrera y Odilia Ulloa Padilla. La seguridad social mexicana: en la ruta de la privatización. Grupo parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1997. P. 111.

<sup>101</sup> Op cit, Valls, p. 15, 20, 35 y 54.

En lo relativo a las pensiones, la nueva Ley del Seguro Social, divide el ramo de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte en dos seguros: 1) el ramo de Invalidez y Vida, que cubre riesgos de accidentes o enfermedades no profesionales que le impidan al trabajador desempeñar su labor, así como la protección a los familiares y beneficiarios en el caso de la muerte del asegurado, es decir, protege al trabajador ante situaciones contingentes; 2) el Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, que busca prever ante el futuro, para que el trabajador al final de su vida laboral, tenga la certeza de vivir de manera digna y decorosa, financiado por medio de fondos individuales.<sup>102</sup>

Según el artículo 159 de la nueva Ley del IMSS, el seguro de pensiones establece un régimen financiero con cuentas individuales, donde se integran las aportaciones de los trabajadores, patrones y Estado a las subcuentas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, de vivienda y de aportaciones voluntarias, recursos de las aportaciones, que a excepción de los correspondientes a la subcuenta del Infonavit, serán invertidos en Siefore.

La reforma a la Ley del Seguro Social y la aprobación de la nueva Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, llamada comúnmente ley de las Afore, generaron expectativas a los derechohabientes de otras instituciones de seguridad social donde también existen aportaciones, en este sentido se llegaría a plantear la necesidad de una reforma completa al sistema de seguridad social en México, que eficiente la prestación de servicios y que provoque mayor equidad entre la población.

Asimismo, y como lo señala Leal Sosa: coexisten instituciones de seguridad social como el IMSS que atiende a cerca de 45% de la población, ISSSTE, Fuerzas Armadas, Sistemas Privados, Aseguradoras, Trabajadores Petroleros, SSA que atiende a los que carecen de servicios de seguridad social, lo que se

---

<sup>102</sup> Op cit, Zedillo, p.119 y 120.

traduce en un problema de discriminación y de ineficiencias. Por ello, Leal Sosa propone un proyecto completo de reforma, que incluya a todos los participantes e involucre todo el marco legal conducente, leyes y reglamentos.<sup>103</sup>

Empero, un proyecto completo de reforma en el que podríamos estar de acuerdo finalmente, concretado para la reforma a la seguridad social, es que se debe mantener una vinculación que posibilite que los cambios en todo el aparato gubernamental se conviertan en un elemento más funcional –en términos administrativos primeramente- de la sociedad contemporánea. Para ello, la reforma del Estado que naciera como un aspecto meramente económico, debe revalorizar y redefinir a las organizaciones de la sociedad civil que se establecen dentro del ámbito privado, diferenciándose claramente de la responsabilidad gubernamental, la cual se ha definido como parte de una estrategia general de desarrollo, entendida en su sentido ampliado, y caracterizándose solo por la globalidad.

Avanzar en un proyecto completo de reforma a la seguridad social que incluya a todos los participantes y los involucre, debe empezar modificando el marco legal, con sus leyes y reglamentos, identificando para ello a sus actores como entes privados a los que el Estado solo regula.

Para establecer una nueva dinámica legal del Estado-sociedad, deberemos considerar que partimos con base en la nueva idea liberal del Estado, no partidaria del Estado gendarme, para que la reforma presente al Estado como una parte que lejos de permanecer al margen de la vida social y económica, se complementa al facilitar el cumplimiento de las funciones restrictivas o positivas. Todo ello bajo conceptos y estrategias clarificados y previsiblemente aplicables en las nuevas condiciones de lo público y privado.

---

<sup>103</sup> Op cit, Leal Sosa, p. 63 y 72.

### **3.3 El problema de financiamiento y la inviabilidad del sistema de pensiones.**

Es cierta y particularmente preocupante que la fragilidad financiera y el problema de descapitalización del IMSS, impidan que las condiciones de retiro de los más de cuatro millones de jubilados se vean mejoradas, como lo señalara el presidente en su iniciativa.

En este sentido, el IMSS ante la imposibilidad de incrementar las cuotas obrero-patronales, en un corto plazo (al menos 10 años), necesitaría del apoyo del gobierno para solventar sus costos, que a su vez el gobierno tendría que buscar los recursos de la recaudación fiscal, lo que en realidad no significaría una solución de fondo.

Los problemas de financiamiento del ramo de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte, entre otros factores se debe al proceso de transición demográfica, la transferencia de recursos hacia otros ramos del seguro, especialmente al de enfermedades y maternidad, la construcción de una amplia red de infraestructura, al incremento de beneficios del ramo a través de distintas modificaciones de la Ley del IMSS desde 1944, tales como: "pensiones a familiares ascendientes, reducción de las semanas necesarias para tener derecho a los beneficios, gastos médicos a pensionados y sus derechohabientes, ayuda asistencial, extensión de la edad límite para la pensión de orfandad, asignaciones familiares, incremento de los montos de las pensiones, indización de las mismas al salario mínimo, un mes de aguinaldo e incrementos de las cuantías mínimas".<sup>104</sup> Por otra parte, un elemento importante en la problemática es que con los fondos que el IMSS captó en el Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte, que se financia a través de una cuota tripartita que

---

<sup>104</sup> Op cit, Zedillo, p. 112.

corresponde al 8.5% de los salarios base de cotización, se construyó prácticamente toda la red de clínicas y hospitales del IMSS, se creó una vasta infraestructura sanitaria pública en beneficio para todos los derechohabientes y para el país, y se financió el seguro de enfermedades y maternidad, según coinciden varios autores, tanto de la línea perredista como priista.<sup>105</sup> Dicho fondo colectivo tuvo un uso social provechoso y no un uso indebido como lo han considerado muchos, principalmente de la derecha identificada con el PAN, gracias al buen uso de los fondos, el IMSS cubre casi 37 millones de mexicanos, presta servicios en 1570 unidades médicas, en donde nacen uno de cada tres mexicanos, paga mas de 1 millón 600 mil pensiones mensualmente, atiende a más de 700 mil personas diariamente y tan sólo en 1996 otorgó más de 100 millones de consultas. Véase a este respecto unos cuadros del Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1994, del Poder Ejecutivo Federal, México, 1994, p. 368 y 369.

---

<sup>105</sup> Op cit, Laurell, p. 10. Arias Jiménez, p. 103 y Aguilar, pp 109 y 110.

### Principales prestaciones económicas otorgadas por las instituciones de seguridad social, 1988-1994

Concepto	1988	1994 <sup>1/</sup>	Crecimiento	
			Abs.	% real
<b>Pensiones y jubilaciones <sup>2/</sup></b>				
<b>(IMSS)</b>				
Personas (Miles)	1 063	1 432	369	34.7
Monto (Mil N\$)	890 000	7 033 000	6 143 000	199.9
<b>(ISSSTE)</b>				
Personas (Miles)	167	274	107	64.1
Monto (Mil N\$)	674 633	3 839 185	3 165 152	116.1
<b>Subsidios y ayudas <sup>3/</sup></b>				
<b>(IMSS)</b>				
Personas (Miles)	4 980	5 063	103	2.1
Monto (Mil N\$)	427	1 776	1 349	57.9
<b>(ISSSTE)</b>				
Personas (Miles)	4 471	7 691	3 220	72.0
Monto (Mil N\$)	3 820	20 600	16 780	104.2
<b>Indemnizaciones globales</b>				
<b>(IMSS)</b>				
Personas (Miles)	9 870	11 185	1 315	13.3
Monto (Mil N\$)	7 352	64 355	57 003	232.2
<b>(ISSSTE)</b>				
Personas (Miles)	10	12	2	20.0
Monto (Mil N\$)	8 025	52 948	44 923	160.0
<b>Préstamos personales <sup>4/</sup></b>				
<b>(ISSSTE)</b>				
<b>Corto Plazo</b>				
Número (Miles)	270.9	566.0	2 377.5 <sup>5/</sup>	108.9
Monto (Mil N\$)	134 406	1 359 941	3 557 364 <sup>5/</sup>	327.8
<b>Mediano plazo</b>				
Número (Miles)	30.8	76.4	420.3 <sup>5/</sup>	148.2
Monto (Mil N\$)	43 290	317 820	1 118 771 <sup>5/</sup>	179.6

1/ En el IMSS cifras al mes de noviembre. Para el ISSSTE cifras estimadas al mes de diciembre.

2/ Para el ISSSTE en el número Incluyen pensiones y jubilaciones ordinarias, derivadas de riesgos de trabajo y de trato especial. En el monto excluye estos últimos, debido a que se cubren con recursos de la SHCP.

3/ En el ISSSTE incluye gastos de funeral.

4/ Incluye gastos de créditos.

5/ Cifras correspondientes al acumulado absoluto 1989-1994.

Fuente: IMSS e ISSSTE

Principales prestaciones sociales proporcionadas por las instituciones de seguridad social, 1988-1994

Concepto	1988	1994 <sup>1</sup>	Crecimiento	
			Abs.	% real
<b>(IMSS)</b>				
<b>Guarderías</b>				
Número	244	466	211	86.6
Niños inscritos	37 928	61 685	23 657	62.4
<b>Sistema de tiendas</b>				
Número	101	149	48	47.6
Personas atendidas	10 822	14 4080	3 668	33.8
<b>(miles)</b>				
<b>Eventos realizados</b>				
<b>(personas mil)</b>				
Artísticos y culturales <sup>2</sup>	7 122	12 329	6 207	73.1
Recreación física y deportes	9 630	16 913	7 383	77.6
<b>Servicios funerarios</b>				
Paquetes otorgados	20 891	23 668	2 777	13.3
<b>ISSSTE</b>				
<b>Estancias de bienestar infantil</b>				
Número	101	130	29	28.7
Niños atendidos	23 746	30 266	6 520	27.6
<b>Sistema de tiendas y farmacias</b>				
Número	342	360	18	5.3
Personas atendidas en tiendas (miles)	68 670	92 358	33 688	67.4
<b>Eventos realizados</b>				

<sup>1</sup> Plan Nacional de Desarrollo. Informe de ejecución 1994, Poder Ejecutivo Federal, SHyCP, México 1994, p. 370.

(personas mil)				
Artísticos culturales <sup>2/</sup>	y 4 687	9 959	1 372	29.3
Deportivos recreativos	y 1 576	1 779	203	12.9
Servicios funerarios	270.9	566.0	2 377.5 <sup>5/</sup>	108.9
Paquetes otorgados	7 429	13 160	5 731	77.1

1/ En el IMSS cifras al mes de noviembre. En el ISSSTE cifras estimadas al mes de diciembre.

2/ Incluye a personas atendidas en eventos deportivos realizados por monitores en espacios comunitarios.

Fuente: IMSS e ISSSTE

Cabe señalar que la propia Ley autorizaba la transferencia de recursos entre los distintos seguros, gracias a ello, se creó una infraestructura hospitalaria modelo en América Latina y se financió la formación de profesionales y especialistas en la salud, sin embargo, este gran logro del IMSS se convirtió en una de sus debilidades financieras, situación cuando mucho se hubiera podido sobrellevar hasta el año 2015.

El sistema de pensiones es uno de los ramos más importantes del IMSS y ha representado para millones de mexicanos, la forma de garantizar ingresos de sobrevivencia al momento de retirarse de un empleo formal. Desafortunadamente, el desfinanciamiento del IMSS y particularmente el ramo de pensiones de no tomar medidas adecuadas llevaría a una situación deficitaria en el corto plazo.

Al respecto, se critica que no se haya avanzado hacia la universalización del sistema de pensiones, pues a 1995 existían alrededor de 13 millones de ciudadanos mayores de 65 años sin gozar de los beneficios que esto brinda.<sup>106</sup> También se argumenta, que el gran desvirtuamiento de las pensiones de vejez e invalidez, muestran que las pensiones no han cumplido con las finalidades para las que fueron creadas, ya que muchos de los pensionados continúan trabajando

<sup>106</sup>Cruz Malpica, Amado. "El fracaso del SAR", en Congreso de la Unión, p. 62.

para complementar su pensión.<sup>107</sup> El esquema de administración de las pensiones resultaba ya inviable por diversas razones, entre las que destacan: la disposición de reservas para actividades no redituables al ramo; el otorgamiento de mayores beneficios sin contar con respaldo en aportaciones; y, el gradual envejecimiento de la población. Todo esto hizo inminente una reforma al sistema pensionario mexicano.<sup>108</sup>

El anterior esquema de pensiones, a través de la formación de un gran fondo de ahorro social, estaba sustentado en las tradiciones de solidaridad entre generaciones y de los trabajadores sanos con los minusválidos, de los que tienen ingresos con los que no los tienen, entró en un problema de crisis financiera.

Incluso, además de resultar financieramente inviable, resultaba muy inequitativo y presentaba problemas de injusticia, principalmente en contra de los trabajadores de bajos ingresos y las mujeres, pues quien no cumplía con los requisitos para la pensión, perdía las aportaciones, además la pensión para quien cotizaba 40 años. era casi la misma que recibía quien cotizaba 10 años.

El control de la natalidad y el aumento en la esperanza de vida están produciendo un proceso de envejecimiento de la población en México, que se acentuará en los próximos años. La esperanza de vida promedio de los mexicanos aumentó de 36 años en 1930, 43 años en 1940, 72 años en 1990 y 73.6 años en promedio estimado para 1998, esto aunado a los esfuerzos por reducir la tasa de natalidad de las últimas décadas, conduce a una estructura poblacional con más viejos que jóvenes, lo que ha puesto en riesgo el sistema de pensiones basado en el sistema de reparto.

---

<sup>107</sup> Op cit, Hazas S. Alejandro. "Propuesta que presenta la Comisión Nacional de Seguridad Social de la COPARMEX para la solución de la problemática ante el IMSS, en Congreso de la Unión..., p. 65-66.

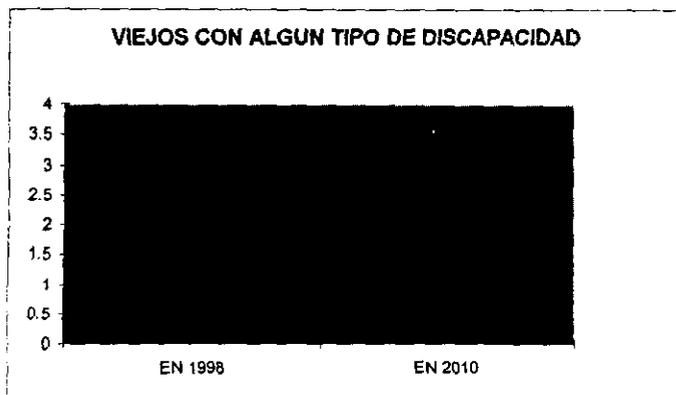
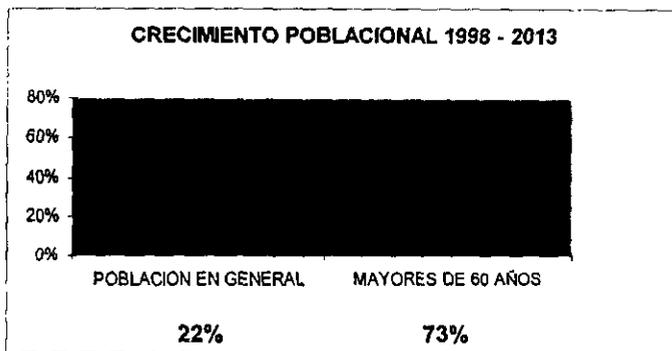
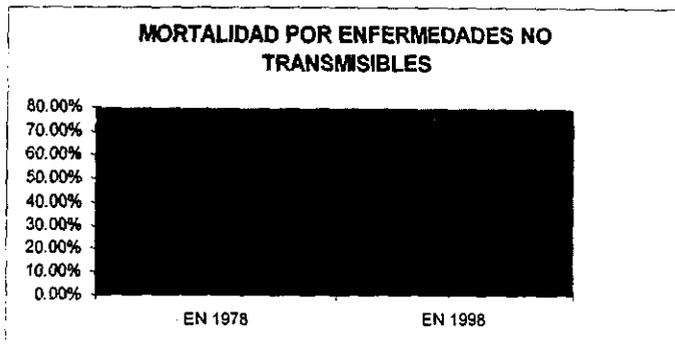
<sup>108</sup> Op cit, Gerstein, A. Laura. "Fondos de Financiamiento para el ramo de pensiones; fondeo individual frente a modelos colectivos", en Congreso de la Unión, p. 93 y 94.

Efectivamente, en los últimos años, por los cambios en la estructura demográfica, el número de pensionados había venido creciendo a una tasa mayor que el nivel de crecimiento de los cotizantes, situación que al parecer se volvería insostenible. Respecto al gradual envejecimiento de la población, la relación entre asegurados activos y jubilados, de 1980 a 1994 bajó de 12.7 a 7.1, lo que significa que las cuotas de los trabajadores activos crecen más lentamente que los egresos por pensiones.

La población mayor de 60 años en 1997 era de aproximadamente 5.7 millones, para el año 2000 se proyecta que se incremente a 7 millones, para el año 2010 podría llegar a los 10 millones y para el año 2050 se espera que 15.5 millones de habitantes sean mayores de 60 años. (Véanse gráficas sobre la Transición Demográfica)

### Transición Demográfica

El actual crecimiento de la población de la tercera edad representa un proceso inédito en la historia demográfica de México. Fuente: Reforma, lunes 23 de marzo de 1998, p. 12<sup>a</sup>.



Según la Conapo, la Comisión de Población de la Cámara de Diputados y proyecciones de los demógrafos Rodolfo Tuirán y Roberto Ham Chande, de 1998 al año 2013, es decir, en 15 años, la población en general tendrá un crecimiento de 22%, mientras que la población mayor de 60 años tendrá un crecimiento del 73%. Así, de un total de 1.9 millones de viejos con algún tipo de discapacidad en 1998, para el año 2010 podría haber 3.5 millones. Hace apenas cinco décadas que los mayores de 65 años de edad no rebasaban el medio millón. Según la Conapo, si ahora son 3.6 millones las personas económicamente inactivas de la tercera edad, dentro de 15 años serán 6.2 millones. Esto representa un proceso inédito en la historia demográfica de México.<sup>109</sup>

La estimación actuarial en el ramo de pensiones prevé que no sería viable financieramente, ya que tan sólo por los cambios en la estructura demográfica, para el año 2003 los egresos por el pago de las pensiones podrían ser superiores a los ingresos.<sup>110</sup>

Así, el financiamiento del sistema de pensiones en México enfrentando una serie de problemas, se centraría en el mantenimiento del equilibrio financiero entre los egresos e ingresos para proporcionar los beneficios que por obligación se tienen contratados con los asegurados y derechohabientes.

A pesar de la tendencia hacia un mayor envejecimiento de la población e incluso a la difícil situación interna en la administración del IMSS, los problemas de financiamiento y los del sistema de pensiones fueron vistos como una derivación de la estructura productiva del país, a la no incorporación de nuevos asegurados, al nivel salarial deprimido, a la destrucción de empleo formal, es decir, a problemas que tiene que ver con la estructura económica, ajenos a las instituciones encargadas de la administración del fondo colectivo, sin embargo,

---

<sup>109</sup> Reforma, 23 de marzo de 1998. 12ª.

<sup>110</sup> Op cit, Valls, p. 55.

como ya hemos reiterado, la problemática se deriva de una mezcla de distintos factores.

### **3.4 La reforma del sistema colectivo al individual de capitalización.**

Al parecer, el sistema de pensiones ya no podía continuar bajo el esquema de la ley anterior, eran necesarios cambios drásticos y radicales, basados en nuevas concepciones que tenían como propósito una reforma de fondo al sistema de pensiones. Lo que se requería era definir un modelo de pensiones dignas que no solo se adecuara a las circunstancias y características de México sino que además garantizara la autosuficiencia financiera. Al respecto se propondrían distintas soluciones en la Cámara de Diputados por los distintos partidos políticos.

La reforma del sistema de seguridad social bajo la modalidad financiada y controlada por el Instituto, al ser considerada como una iniciativa de gran trascendencia por parte de la LVI Legislatura, finalmente se votaría a favor con diputados del PRI. Los grupos parlamentarios de la Cámara de diputados fijarían diferentes posturas con respecto al planteamiento de un nuevo sistema de pensiones. El PRD establecía una abierta oposición a hacia éste; el PAN seguía una línea de abstención ante las discusiones del PRD con el PRI, y aunque muy de acuerdo con la privatización votaría contra la iniciativa; el PRI por su parte, en sus discursos resaltaría las bondades del nuevo sistema, por lo que votaría solo. Aunque cabría señalar que el presidente de la Comisión de la Seguridad Social de la Cámara de Diputados, e integrante del Sindicato de Trabajadores del Seguro Social, Alejandro Audri, sería el único priísta que se abstendría de votar, por indicaciones de su sindicato.

Los intelectuales del PRD señalaron que de no modificar las condiciones que han distorsionado el sistema económico mexicano, con un plan que aporte "soluciones integrales para alentar la inversión productiva, desalentar la

especulación y la salida de capitales, sanear el sistema financiero, revisar la política monetaria, y tomar medidas de fondo frente al problema de la deuda externa<sup>111</sup>, el nuevo sistema podría acarrear más prejuicios que beneficios tales como: que la crisis bancaria se profundice; que el ahorro generado no se traduzca en inversiones productivas; profundización en la concentración del capital.<sup>112</sup>

Ahora bien, el principio que alienta la política social del gobierno mexicano es el impulso al desarrollo nacional, la profundización de la justicia social y la elevación de los niveles de bienestar, como lo establece el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Además, queda claro que el bienestar social sólo puede ser general y perdurable con la generación de empleos permanentes y bien remunerados, en este sentido, la constitución del ahorro interno es fundamental para incrementar la inversión.<sup>113</sup>

Una solución alternativa del PRD, presentada en noviembre de 1995 y en la cual se ha insistido incluso una vez aprobada la iniciativa del Ejecutivo para reformar el sistema de pensiones, consiste en refinanciar el IVCM con los recursos acumulados en el SAR y en lo sucesivo la aportación del 2% que hacen los patrones por concepto de retiro. Se argumentó que con ello, además de hacer frente al pago de las pensiones, se podrían acumular grandes reservas que podrían invertirse productivamente o en infraestructura social, con las premisas de un crecimiento anual de los asegurados y de los salarios. En este sentido, la estimación actuarial del PRD arrojó que para el año 2020 se podrían acumular reservas del orden de 25 mil millones de dólares, bajo el supuesto de un crecimiento anual del 5% de los asegurados y del 2% de los salarios.<sup>114</sup>

---

<sup>111</sup> *Op cit*, Ulloa, p. 19.

<sup>112</sup> *Op cit*, Ulloa, p. 19-21.

<sup>113</sup> *Op cit*, Zedillo, p. 109.

<sup>114</sup> *Op cit*, Laurell, p. 18 y 19.

Pero esta sería una acción confiscatoria de los recursos propiedad de los trabajadores sin otorgarles indemnización alguna, sería un atentado en contra de lo dispuesto en los artículos 16 y 27 de la Constitución Política, además implicaría la desaparición de un derecho ya adquirido por la clase trabajadora, como es el seguro de retiro.

Hubo también quién señaló que la solución no consistía en aumentar las cuotas y basarse en métodos de financiamiento tradicionales, pero que "tampoco los sistemas de ahorro individual pueden, por su alto costo, otorgar cuantías de beneficios, sino solamente como sistemas complementarios que mejoren la pensión de base". En este sentido, la solución alternativa reside en volver a los principios que dieron originalmente la fundamentación y justificación de la necesidad social de las pensiones, basado en el reforzamiento de los sistemas complementarios y la estimulación del ahorro colectivo e individual; una mayor participación del gobierno en la solidaridad tripartita; y la ampliación de la vida activa mediante una nueva política laboral para los trabajadores de la llamada tercera edad así como la ampliación de las edades topes de jubilación.<sup>115</sup>

La posición de algunos otros actores, entre ellos, líderes sindicales y trabajadores del IMSS, fue que la seguridad social no debía de ser privatizada en ninguna de sus áreas, ni siquiera en forma parcial, ya que el problema de financiamiento no se resuelve privatizando las pensiones, pues es un problema que parte del modelo económico que ha probado su ineficacia, manteniendo salarios bajos y altos niveles de desempleo, problema que se enraíza en la desviación de recursos hacia otras áreas del IMSS, como el seguro de enfermedad y maternidad, así como a la inversión en infraestructura hospitalaria que ya mencionamos. En este sentido, se marca una posición muy clara y tajante, distintiva de la posición del PRD, de que no se debe de permitir que inversiones

---

<sup>115</sup> Op cit, Hazas, p.65-68.

privadas intenten con fines de lucro intervenir en el manejo de las pensiones para su beneficio personal y no para los trabajadores.

En contraparte, algunos miembros del sector privado y representantes empresariales, como es el caso Consejo Coordinador Empresarial, propusieron cambiar el sistema de contribución "por uno de cuentas individuales, más otro que las complemente, basado en la solidaridad, que permita asegurar una pensión mínima para todos los trabajadores". Este sistema funcionaría a través de un fondo administrado por entidades del sistema financiero del país, quienes deberían de garantizar un interés real del 4% anual, más la participación del Estado para garantizar que el trabajador que no logre ahorrar en su cuenta lo suficiente para alcanzar la pensión mínima, ésta le sea complementada, de manera que al retirarse, el trabajador podrá adquirir un seguro de renta vitalicia o una renta programada.<sup>116</sup>

Bajo los anteriores argumentos reformadores, la reforma del sistema colectivo al individual de capitalización podría aparecer en el simple terreno teórico, más con la experiencia del Sistema de Ahorro para el retiro (SAR) que le precedió en 1992, se podrían disolver las dudas de la operacidad del nuevo esquema planeado.

### **3.4.1 La creación del Sistema de Ahorro para el Retiro en 1992, el antecedente inmediato.**

Un grupo de expertos y funcionarios en 1989, trabajaban en un proyecto que había de cristalizar en 1992 en el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). En 1990 diversos líderes sindicales insistieron en la necesidad de mejorar las

---

<sup>116</sup> Op cit, Arias Jiménez, Recaredo. "Propuesta para la modernización del seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte", en Congreso de la Unión, p. 104 y 105.

pensiones de los asegurados. A principios de 1991 unos demandaban la privatización y otros el fortalecimiento del sistema y finalmente ganó la iniciativa del sector financiero y de seguros, con la creación del SAR, que los diputados y senadores del PRD calificaron como un fondo de retiro para los banqueros, un fondo para el gobierno y la inversión, y no como un fondo para los trabajadores.

117

El objetivo del SAR era la acumulación de recursos que serían entregados al término de la vida productiva del trabajador e incluía dos subcuentas individuales: la del retiro, en la que empresas y dependencias depositarían bimestralmente el 2% sobre el salario base de cotización del trabajador; y, la de vivienda, en la que se depositaría el 5%.

En el año de 1992 este sistema sería entendido como el primer paso en la privatización de los fondos de pensiones y el derecho a la vivienda, como un renglón importante de los cambios en la seguridad social, sería el antecedente inmediato del nuevo sistema de administración de pensiones. Esto es, como consecuencia del nuevo modelo, se requería fundamentar la viabilidad, con tres años de operación del SAR, el diagnóstico del IMSS y de manera explícita en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Se percibiría con todo ello una reforma en puerta para privatizar definitivamente los sistemas de pensiones.

La oferta del SAR descansaba en cuatro objetivos centrales: 1) incrementar el ahorro interno para financiar la inversión y estimular la actividad económica; 2) mejorar los ingresos de los trabajadores al momento de su retiro; 3) permitir a los trabajadores disponer de recursos que pudieran utilizar al quedar desempleados o incapacitados temporalmente; 4) propiciar el acceso de los trabajadores a los servicios financieros, permitiéndoles invertir con mejor mezcla de riesgo y rendimiento.

---

<sup>117</sup> Op cit, Dávila García, Abel. "Modelos de Seguridad Social (Propuestas para México)", En Congreso de la Unión, p. 78 y 79.

Leal Sosa menciona que, a pesar de que en cuatro años de operación del SAR se invirtieron 200 millones de dólares en infraestructura para el manejo individualizado de las cuentas individuales, la administración nunca se realizó de manera eficiente y se generaron duplicidades de un gran número de cuentas, de manera que siendo que cotizan 12 millones de trabajadores, el número de cuentas del SAR superó en mucho esa cifra y tan sólo las del Infonavit alcanzan 18 millones de cuentas.<sup>118</sup>

El SAR, desde un principio, enfrentó problemas administrativos, tales como encontrar trabajadores con diversos números de registro, falta de oportunidad y eficacia en el registro de cuentas individuales, y problemas de fiscalización. Además, la operación del SAR representó para las empresas pequeñas un alto costo, por los requerimientos de infraestructura, personal especializado y tiempo de tramitación, lo que propició que el 50% de los 644 mil patrones estuvieran evadiendo sus responsabilidades.<sup>119</sup>

La recepción de fondos del SAR y el manejo de las cuentas individuales fue muy codiciado por las instituciones de crédito y entidades financieras, sin embargo el SAR arrojó una concentración casi monopólica del porcentaje de captación en tres instituciones bancarias: Bancomer, Banamex y Banca Serfin, que por su infraestructura y poder económico alcanzaron el 75.89% del total, sin embargo, a los bancos se les criticó su incapacidad para "individualizar el costo de las cuentas; informar el estado de las mismas cuando menos una vez al año; facilitar el traslado de los recursos a la institución de crédito que eligiera el cuentahabiente, y entregar los comprobantes bimestrales en forma oportuna".<sup>120</sup>

---

<sup>118</sup> Leal Sosa. Op cit, p. 55.

<sup>119</sup> Op cit, Cruz Malpica, Amado. "El fracaso del SAR", en Congreso de la Unión, p. 60.

<sup>120</sup> Op cit, Cruz Malpica, p. 60 y 61.

De mayo de 1992 a marzo de 1996, el saldo total de la Cuenta SAR alcanzó 53,348 millones de pesos, de los cuales 28,486 millones correspondieron al Infonavit y los 24,862 millones restantes al SAR.<sup>121</sup>

## CUADRO DE ESTADÍSTICAS DEL SAR.

FUENTE: Bien Común y Gobierno, Año 2, No. 18, Mayo de 1996, pag. 106.

1992			1993			1994		
SAR	Infonavit	Total	SAR	Infonavit	Total	SAR	Infonavit	Total
			2,989.70	3,787.30	6,777.00	8,961.70	10,827.30	17,789.00
			3,076.60	3,808.40	6,885.00	7,073.40	10,987.60	18,061.00
			3,598.40	4,811.60	8,410.00	7,689.20	12,103.80	19,793.00
			3,675.80	4,899.20	8,575.00	7,809.20	12,079.80	19,889.00
0.3	1,113.00	1,113.30	4,238.40	5,970.60	10,209.00	8,454.90	13,046.10	21,501.00
718.7	674.3	1,393.00	4,325.20	6,098.80	10,424.00	8,581.20	13,177.80	21,759.00
1,299.80	2,830.00	4,129.80	4,901.10	7,141.90	12,043.00	9,253.40	14,388.60	23,642.00
1,327.00	2,891.00	4,218.00	4,996.40	7,312.60	12,309.00	9,386.30	14,577.70	23,964.00
1,758.60	4,033.00	5,791.60	5,570.70	8,355.30	13,926.00	10,089.40	15,720.60	25,810.00
1,823.10	4,150.00	5,973.10	5,657.20	8,496.80	14,154.00	10,213.20	15,893.80	26,107.00
2331.7	5,394.00	7,725.70	6,249.30	9,610.70	15,859.00	10,947.20	17,016.80	27,963.00
2,456.90	5,503.00	7,959.90	6,326.60	9,735.40	16,061.00	11,093.60	17,726.60	28,820.20

1995			1996		
SAR	Infonavit	Total	SAR	Infonavit	Total
11,833.50	18,949.30	30,782.80	23,064.30	28,232.50	51,296.80
12,040.40	19,164.70	31,205.10	23,884.00	28,326.00	52,210.00
13,168.40	20,571.10	33,739.50	24,862.00	28,486.00	53,348.00
13,808.20	20,729.90	34,538.10			

<sup>121</sup> Leal Sosa. "Estadísticas del sistema de Ahorro para el retiro", en *Bien Común y Gobierno*, Año 2, Núm. 18, mayo de 1996, p. 106.

15,307.70	21,967.40	37,276.10			
16,694.30	22,102.80	38,797.10			
17,826.60	23,544.80	41,371.30			
18,473.60	23,679.20	42,162.70			
19,697.60	25,040.00	44,637.60			
20,020.40	25,194.40	45,214.80			
21,166.70	26,539.70	47,706.40			
23,064.30	26,740.50	49,804.80			

El SAR, al cierre de 1997, acumuló un saldo de 115 mil 45 millones de pesos, es decir, 35 mil 789.2 millones de pesos más en relación a 1996. <sup>122</sup>

En suma, con la creación del SAR en 1992, se apuntalaría el capítulo de la reforma del sistema colectivo al individual de capitalización, concentrado por particulares y ya no por el estado. Asimismo se posibilitaría la viabilidad de reformar la Ley del Seguro Social años más tarde, bajo la consideración de que ésta representaba (con sus instituciones subyacentes) solo una parte de la seguridad social. Pero ciertamente ligando el planteamiento del problema de un desfinanciamiento y la inviabilidad del sistema de pensiones por parte de la más grande institución encargada de la seguridad social, el IMSS.

Efectivamente, una parte de la seguridad social que se establece con los seguros sociales, y no por ello menor, empezaría a sentirse debilitada bajo el proceso de la reforma del Estado. Uno de los principales sustentos para reformar la Ley del Seguro Social se apoyaría en el hecho de que el sistema de pensiones, como una institución aparte de la seguridad social, de carácter público, enfrentaba una serie de problemas de índole financiero, argumentándose para ello una serie de variables como causas del desfinanciamiento del IMSS, explicados bajo los diferentes indicadores económicos. Asimismo, bajo el peso y las explicaciones de

la Iniciativa presidencial que dejaría clara la necesidad de una nueva Ley del Seguro Social, debidamente consensada.

### 3.5 El Diagnóstico de 1995.

El presidente Ernesto Zedillo enviaba el 9 de noviembre de 1995 la nueva Ley del Seguro Social que derogaba la publicada el 12 de marzo de 1973 en el Diario Oficial de la Federación. Asimismo, en la exposición de motivos definía que para lograr los fundamentos originales del Estado y en plena congruencia con ellos, el Gobierno de la República a su encargo "tiene como objetivo prioritario impulsar el desarrollo nacional, profundizando en la justicia social y elevando los niveles de bienestar de los mexicanos". Principios que como política social se comprenden y establecen en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Señalaba como un objetivo estratégico, la promoción de un crecimiento económico vigoroso y sustentable, que fortaleciera la soberanía nacional y redundara en bienestar social. Estaba convencido de que "sólo puede ser general y perdurable si se impulsa a través de la generación de empleos permanentes, bien remunerados, así como por el incremento de ingresos de la población".

La seguridad social, considerada como uno de los medios para lograr la estabilidad y el crecimiento económico sostenido para dar un progreso social, se definía con la articulación de una política social con la fiscal y la financiera. Hablando de constituir un ahorro interno indispensable para incrementar la inversión. Objetivo coincidente con las demandas de los grupos económicos y financieros internacionales que insisten en que sus recomendaciones se cumplan.

---

<sup>122</sup> El Financiero, 16 de enero de 1998, p. 7.

Por otra parte, encontraba que la legislación vigente hasta ese momento establecía que la seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo. Y que para cumplir con tales propósitos el Instituto Mexicano del Seguro Social contaba con cuatro ramos de aseguramiento: invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad, así como guarderías. Aseguramiento que en 52 años de su creación alcanzaría a cubrir a un porcentaje importante de la población, pero que a pesar de sus realizaciones se debía reconocer que para constituir el sistema de seguridad social requerido e indispensable se debían "corregir deficiencias, superar limitaciones y sentar bases sólidas para que la seguridad social" fuese eficaz y plena en los derechos sociales.

Según estos argumentos, la obligación estatal de contribuir de manera más efectiva al desarrollo nacional, a la generación del ahorro interno y al crecimiento del empleo, coincidente con las complejas circunstancias y para resolver una evidente y crítica situación financiera por la que atravesaba el Instituto, debía de adecuarse éste al cambio demográfico, responder a la creciente demanda de mayor eficiencia en el uso de los cuantiosos recursos confiados a la institución para convertirlos en servicios, prestaciones y superar las insuficiencias con la firme voluntad de dar plena vigencia a sus principios y filosofía originales de la seguridad social.

Todo lo cual hacía impostergable la decisión de cambiar al instituto para fortalecerlo, y darle viabilidad en el largo plazo, acrecentando su capacidad de dar mayor protección, mejorando la calidad, eficiencia y oportunidad en el otorgamiento de servicios de salud, así como garantizar las prestaciones sociales adecuadas y pensiones justas.

En fin, con una descripción que atestigua la firme decisión de cambiar estructuralmente al Instituto, bajo un diagnóstico devastador en ese mismo sentido que emprendiera la dirección del IMSS en el mes de marzo, que precedía a la iniciativa presidencial, se pasaba a argumentar la forma financiera que se tenía en mente para que las pensiones pasaran a formar parte de la administración privada, por medio de las Afore, administradoras encargadas de manejar los recursos de las aportaciones obligatorias de los trabajadores inscritos en el IMSS e incluso algunos otros que no lo estaban.

Se explicaba en ese diagnóstico que durante la trayectoria institucional de cinco décadas, se habían efectuado transferencias de recursos entre los distintos ramos de aseguramiento, muy en especial de los ramos de la IVCM y guarderías para apoyar al de enfermedades y maternidad, el cual, al parecer, operaba prácticamente desde su inicio con un déficit financiero. La IVCM, en ese sentido, no contaba con las reservas líquidas necesarias, además de que el ramo de enfermedades y maternidad había sido omiso en retribuir la renta correspondiente por las inversiones hechas a su favor.

En resumen, se argumentaba el problema como de financiamiento. "Todo lo anteriormente descrito ha colocado al IMSS en una difícil situación financiera"<sup>123</sup>, que de no tomar las medidas necesarias con oportunidad, lo llevaría a poner en entredicho el cumplimiento de las obligaciones del ramo de IVCM en perjuicio de millones de mexicanos. Pero que con el costo fiscal de la iniciativa que se proponía era menor que el costo que se tendría que cubrir de no realizarse las modificaciones.

Si bien el pasivo contingente del IMSS es de largo plazo, sus efectos empezarían a sentirse en los próximos años. Aún con las proyecciones más optimistas en cuanto al crecimiento del empleo y el salario y utilizando la

---

<sup>123</sup> Op cit, Zedillo.

información de los registros de cotizantes del IMSS, se tenía previsto que para el año de 1999 los egresos de la IVCM superarán a sus ingresos; es decir, las cuotas que por este ramo estaban cubriendo los trabajadores en activo no alcanzarían para pagar la nómina de pensionados.

Ante esa posible situación, recurriendo al uso de la reserva, que era mínima, según las consideraciones esgrimidas por Zedillo y el diagnóstico del IMSS se agotaría en dos años. En efecto, con un déficit que crecería rápidamente año con año. Y con consecuencias irreversibles que propiciarían "efectos sociales inaceptables".

Con esa preocupante situación financiera del ramo, el sistema de pensiones se presentaba como "la alternativa", ya que también en él había, a palabras de Zedillo: "iniquidad". Así, describiendo un sistema inviable financieramente, que no había otorgado pensiones dignas y que por sí mismo era incapaz de garantizar las prestaciones a que por ley tenían derecho los trabajadores pensionados y cotizantes (además de que presentaba problemas de injusticia), principalmente contra los trabajadores de más bajos ingresos. En efecto, cuando por ejemplo, un asegurado ha cotizado durante muchos años y no se mantiene en un empleo formal hasta los 65 años, que le permitiera seguir cotizando al IMSS, podía perder todas sus aportaciones. Situación que sucedía principalmente entre los trabajadores de bajos salarios y las mujeres. O como el caso en el que un trabajador que había cotizado por espacio de 40 años y a pesar de ello obtenía casi la misma pensión que uno que sólo lo hacía durante diez años.

Ciertamente todo esto era debido a la inflación que había repercutido negativamente en el monto de las pensiones, ya que estas se calculaban con base en el promedio de los salarios nominales de los últimos cinco años. Aunque un trabajador hubiera mantenido el mismo nivel de salario real en este período laboral, obviamente su salario nominal de cinco años antes tendría que haber sido

mucho menor que el último que percibió, por lo que el salario promedio para estimar la pensión era el menor que el que realmente percibía en dichos años.

Cabe decir que el 90% de los pensionados reciben la cuantía mínima, por lo que este sistema se presentaba injusto, ya que no ha retribuido equitativamente a los trabajadores.

Por otra parte, en la exposición de motivos citada, para dar paso al nuevo sistema de pensiones, se decía que el Instituto, había enfrentado crónicamente una insuficiencia financiera en el ramo de enfermedades y maternidad. "Al ser creado este ramo en 1943, su cuota fue calculada sólo para dar protección al trabajador, "aunque en una decisión favorable para la seguridad social, desde un principio se protegió a los familiares directos generándose así su desfinanciamiento".<sup>124</sup>

Por esa razón, "desde hace cinco décadas, los remanentes del seguro de la IVCM fueron dedicados a subsanar dicho déficit, impidiéndose, por ello, que se generaran reservas monetarias para cubrir las pensiones".<sup>125</sup> De igual forma, desde 1973, enfermedades y maternidad se habían financiado complementariamente con recursos provenientes del ramo de guarderías, lo que limitaba considerablemente a éste su capacidad de crecimiento.

Ciertamente, y bajo tales argumentos las circunstancias que se padecieron con las crisis, obligaron a que la IVCM y guarderías ya no le transfieran recursos al de enfermedades y maternidad, con lo que les urgió una transformación que sin incrementar cuotas a los obreros y patrones, permitiera garantizar de manera permanente la suficiencia financiera del ramo en cuestión solamente.

---

<sup>124</sup> Zedillo, Ponce de León, Ernesto. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Exposición de Motivos, Núm 18, 9 de noviembre de 1995, p. 2362.

<sup>125</sup> Ibid.

Cabría apuntar que a pesar de la evolución de la cuota de enfermedades y maternidad, ésta también había sido insuficiente. Cosa que se explicaba por la expansión de los beneficios y el incremento en los costos del servicio. La cuota inicial era de 6%, misma que como se decía, "fue calculada para dar atención solamente al trabajador, aunque afortunadamente también se protegía a los familiares directos".

Aunque dicha prima estaba aumentando de 8% en 1948 y para 1959 se colocaba en 9%. Después de 30 años, en 1989 se llegaría a elevar a 12%, hasta la actualización en julio de 1993 a 12.5% de los salarios base de cotización. Ocasión en la que también se ampliaría el salario base de cotización cuando el tope máximo se elevaba de 10 a 25 salarios mínimos.

Otro factor que se argumenta que influyó o contribuyó al desfinanciamiento del ramo de enfermedades y maternidad eran los esquemas modificados de aseguramiento que en 1994 tuvieron un déficit de 954 millones de nuevos pesos. Estos esquemas, se iban añadiendo al IMSS paulatinamente y permitirían la incorporación de diversos grupos tales como: trabajadores estacionales del campo; miembros de sociedades locales de crédito ejidal; productores de caña de azúcar y sus trabajadores; henequeneros del Estado de Yucatán; tabacaleros; algodóneros de la comarca lagunera; cafeticultores; billeteros de lotería; candelilleros etcétera.

Ciertamente, por su condición irregular, ninguno de ellos contaba con bases de financiamiento que los hiciera autofinanciables, lo cual con un sentido de "equidad", se buscaba corregir en la iniciativa presidencial esbozada.

Por otra parte se resaltaban las consecuencias para este ramo, apuntando la transición epidemiológica, que se deja observar en nuestro país y que constituye la disminución proporcional de las enfermedades infecciosas, en tanto las enfermedades crónico-degenerativas, características de sociedades más

avanzadas, aumentan. Situación que se planteó como un doble reto por mejorar la calidad de los servicios médicos a la vez que se debían de garantizar los recursos financieros y materiales para hacer frente a las necesidades cambiantes de la atención médica.

Como ya se aprecia en la exposición de motivos para la reforma a la seguridad social, uno de los mayores retos que se tienen para México es brindar protección a toda la población. Y en este sentido resulta importante considerar que se contemplaron los diferentes regímenes de seguridad social en el país, es decir, al IMSS, ISSSTE, ISSFAM etcétera, donde únicamente cotizan el 35% de la población ocupada (incluyendo en ésta a los trabajadores no asalariados o por cuenta propia), por lo que aún se alejan del "ideal de universalidad que siempre ha sostenido la seguridad social...".<sup>126</sup>

Con todo esto, a fin de poder incrementar la cobertura sobre bases sólidas era imperativo introducir modificaciones a la legislación que regía al IMSS, ya que numerosos grupos sociales no cuentan en la actualidad con la posibilidad de integrarse a los beneficios que esta institución otorga.

Efectivamente, y como corresponde al planteamiento, no podía pasar inadvertido el hecho de que las contribuciones y la cobertura de la seguridad social estuvieran directamente vinculadas a la situación del empleo y los salarios. Cuando disminuye el empleo formal se reduce la cobertura y bajan los ingresos del Instituto. La recaudación, al estar ligada a los salarios y no al costo de los servicios, depende considerablemente de la evolución de éstos, por lo que en épocas en que los salarios no crecen en términos reales, los ingresos institucionales disminuyen y es en esos tiempos de adversidad cuando la demanda de servicios aumenta.

---

<sup>126</sup>Ibid, p. 2363.

Por otra parte, las contribuciones por previsión y seguridad social siendo un componente de la nómina de las empresas, para ese momento de la reforma eran de 31.5% de salarios cotizables. Por ello se decía que "cualquier esfuerzo que se haga por disminuir esta carga contribuirá a generar más empleos e incrementar el nivel de los salarios en beneficio de los trabajadores".<sup>127</sup>

La problemática general antes descrita, así como la específica de cada ramo de aseguramiento, sería dada a conocer públicamente a través de un Diagnóstico elaborado por el propio IMSS. A partir de dicho diagnóstico se daba inicio a una amplia consulta y debate, contando con la participación de especialistas y numerosas organizaciones.<sup>128</sup> Así, en la iniciativa presidencial se argumentaría que las propuestas presentadas eran el resultado de múltiples foros realizados con organizaciones de todo el país, con expertos de la materia y con los propios usuarios y prestadores de los servicios, lo cual comprendía también un ejercicio crítico de reflexión sobre las experiencias internacionales más recientes. Entre los foros se destacan los de la consulta para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Asimismo, se consideraba la constitución de la Comisión Tripartita para el Fortalecimiento y Modernización de la Seguridad Social, que estuvo integrada por los representantes de los sectores obrero y patronal, así como del gobierno, quiénes en realidad son los aportantes y beneficiarios directos de la institución. Cabe decir que esa Comisión que analizó y dio aportaciones arribó a un conjunto de conclusiones, mismas que en su momento le presentaron al Ejecutivo Federal en el documento de "Propuesta de Alianza Obrero-Empresarial para el Fortalecimiento y Modernización de la Seguridad Social".<sup>129</sup>

---

<sup>127</sup> Ibid, p. 2363.

<sup>128</sup> El Diagnóstico se presentó en el mes de marzo y se hicieron algunas consultas y foros a la población, y para el mes de julio de ese mismo año se convocó a un foro por la Cámara de Diputados, llamado Foro: Beneficios, Costos y Financiamiento de la Seguridad Social.

<sup>129</sup> Hacia el Fortalecimiento y la Modernización de la Seguridad Social, I.M.S.S., México, 1996, pp. 78

Hay que reconocer en esto, que los sectores obrero y empresarial mostrarían vocación concertadora, voluntad de realizar un esfuerzo compartido y el compromiso de ampliar y mejorar los servicios y prestaciones de la seguridad social. Aunque dicha propuesta se interpretara como una demanda de las partes representativas de la sociedad y por lo tanto se constituyera en una fuente real de derecho a considerar, ya que como dice Zedillo "... cuenta con un sustento evidente entre los responsables y destinatarios de los cambios, que con la nueva legislación se pueden generar en caso de ser aprobada".<sup>130</sup>

De esa manera, derivando de las propuestas recibidas y con una cierta fidelidad y plena congruencia con los principios redistributivos y solidarios de la institución y con los del Gobierno que encabeza el presidente, se presentaba a la consideración del Congreso de la Unión la iniciativa de ley, que hacía explícitas algunas expectativas y exigencias que planteaban los trabajadores y empresarios representados en las centrales tradicionales respecto al futuro del Instituto Mexicano del Seguro Social.

---

<sup>130</sup> Op cit, Zedillo, p. 2364.

#### IV.- LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL

En este capítulo se explicarán los puntos fundamentales que se modificaron para dar lugar a la nueva Ley del Seguro Social (LSS).

La iniciativa presidencial define elementos que sintetizan las razones contempladas para el cambio del modelo colectivo al individual. Asimismo, se hace mención a los cambios en el ramo de las pensiones que se argumentan en franco colapso a corto plazo. Además se detalla el problema que trajo la expansión de los servicios médicos que complicaron el ramo de enfermedades y maternidad que anteriormente señalamos.

Por otra parte enunciamos las posiciones partidistas más importantes que surgirían en torno a la reforma al sistema de seguridad social de 1995, no teniendo otro objeto con esto que ampliar el panorama circundante en torno a la reforma esgrimida.

##### 4.1 La iniciativa presidencial.

Al presentar el presidente Ernesto Zedillo la iniciativa a consideración de la representación nacional, comparte la convicción de que era "... el momento en que el Instituto (debía)... emprender acciones profundas de restructuración con la finalidad de renovarse para su fortalecimiento y así acrecentar su capacidad de proporcionar servicios y prestaciones como garantía de seguridad y bienestar del pueblo de México".<sup>131</sup>

Ciertamente el presidente Zedillo esgrime su coincidencia con la comisión tripartita antes mencionada, en que el Instituto Mexicano del Seguro Social debía

---

<sup>131</sup> Op cit, Zedillo, p. 2364.

consolidarse como instancia fundamental de protección social y convertirse, además, en propulsor de procesos de trascendencia estratégica que permitieran crecer con certidumbre y promover con mayor decisión el ahorro interno para la generación de empleos, ya que siempre fue de la preocupación de los representantes de los trabajadores esas demandas aunque no siempre era compartida en el sentido estricto y menos aun con la visión que marca la línea trazada por la pretensión de bienestar social a partir de la consideración económico-financiera.

Para Zedillo la responsabilidad era de actuar ahora o nunca, decía. "Tenemos la oportunidad y debemos aprovecharla. Postergar su transformación implicaría abandonar los esfuerzos por ofrecer más seguridad y bienestar y lo que sería muy grave: aceptar como una fatalidad la presencia de su colapso financiero con las consecuencias que se derivarían en cuanto al incumplimiento en las prestaciones, que traería consigo afectaciones inaceptables en perjuicio de millones de familias y en indeseables y delicados desequilibrios sociales".<sup>132</sup>

Era fundamental que los cambios institucionales se encontraran apegados de cierta forma a los principios solidarios y redistributivos que dieron origen a esta institución, a fin de que respondieran a las aspiraciones que se identifican y para dar cumplimiento a las demandas económicas que los diversos grupos requerían, principalmente financieros, a fin de solventar las crisis recurrentes y la confianza en las inversiones, que principalmente interesan las extranjeras.

La iniciativa que proponía el Ejecutivo Federal planteaba una nueva Ley del Seguro Social que permitiera al IMSS transformarse para superar la delicada situación financiera que enfrentaba, para así brindar mayor protección con lo que cual se necesitaría "elevar la calidad de sus servicios, ampliar su cobertura y mejorar las condiciones en que se otorgan las prestaciones. Ante todo, buscando

---

<sup>132</sup> Op cit, Zedillo, p. 2364.

fortalecer el carácter ampliado, integral y social del IMSS para justificar la pretensión de privatizar a este en beneficio de su margen de acción.

Ciertamente, uno de los propósitos de la nueva ley era que el IMSS trascendiera más allá de la protección a los trabajadores que en ese momento cotizaban, además de un apoyo a las empresas ya establecidas, para así promover activamente la generación de empleos y el crecimiento económico. En efecto, reconociendo la magnitud de los recursos que manejaba y los efectos de su regulación en el mercado de trabajo, el instituto planteó que debía contribuir a incrementar el ahorro interno y promover con decisión la creación de nuevas fuentes de trabajo. Pues "sin empleo no tiene sustento la seguridad social. Seguridad social y empleo son conceptos permanentemente vinculados y es por ello que el crecimiento de este último es propósito central de esta iniciativa".<sup>133</sup>

Hay que reconocer que bajo ese marco de acción la seguridad social mexicana reafirmaba valores humanistas, de bienestar individual y familiar, de equidad social, de redistribución del ingreso y de desarrollo comunitario. Aunque es cuestionable que el IMSS vaya a permanecer como instrumento de la seguridad social integral, para coadyuvar a alcanzar la plena igualdad de oportunidades que nuestro país exige, y como lo reafirma en muchas ocasiones el gobierno del presidente Zedillo.

En suma, en la iniciativa del Doctor Zedillo condicionaba la viabilidad del IMSS diciendo que debía emprender acciones para sanear y fortalecer sus finanzas, ya que sin estabilidad financiera de largo plazo es imposible contar con un sistema de seguridad social que brindara beneficios reales a sus derechohabientes y que se convirtiera a la vez en la palanca del desarrollo económico y social. Una interpretación determinante que sin duda define y enuncia el equilibrio financiero para apuntalar la seguridad social.

---

<sup>133</sup> *Op cit.*, Zedillo, p. 2365.

#### **4.1.1 Los cambios en el ramo de pensiones.**

Como ya lo hemos señalado el ramo de aseguramiento del seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte (IVCM) representaban los ramos que contemplaba el aseguramiento del IMSS, ramos de seguro de mayor trascendencia, por la cantidad de recursos que maneja y el impacto social que tiene.

En 1995 ese ramo beneficiaba a más de 1 millón 200 mil mexicanos, y solo el 90% de ellos reciben la cuantía mínima, lo que evidencia un esquema de iniquidad, además de que el ramo tenía un severo y evidente problema de inviabilidad financiera como hemos explicado anteriormente.

La problemática esgrimida por el Ejecutivo Federal en la exposición de motivos enviada al Congreso de la Unión hacía imprescindible un cambio en el sistema de pensiones que, conservando los principios de solidaridad y redistribución del ingreso y fortaleciendo la participación del Estado, garantizará pensiones con la debida sustentabilidad financiera, haciéndolas inmunes a los efectos de la inflación y, al mismo tiempo, pensando que utilizando los recursos como ahorro interno disponible, se daba un aliciente para la creciente generación de empleos.

Cabe apuntar que la propuesta de reforma a este seguro recogió de manera sesgada los planteamientos que representantes obreros y empresariales le hicieron llegar al presidente Zedillo para fortalecer la modernización de la seguridad social. Pues en estos sólo se consideraba la conveniencia de crear un nuevo sistema de pensiones más equitativo y transparente, con un claro sentido social a través de la constitución de una cuenta individual para el retiro de cada uno de los trabajadores aunque cómo se esperaba en cierta forma era a la

manera que se contemplaba en el SAR, sin ninguna comisión aparente y ningún manejo riesgoso. En efecto, en la propuesta que contemplaba Zedillo en la iniciativa citada los recursos de cada cuenta individual serían propiedad del trabajador, con objeto de garantizar la generación de rendimientos atractivos para ellos, así como el que se respetaran los derechos adquiridos. De esta manera se contemplaba que se podrían hacer compatibles los objetivos de mayor justicia en las pensiones con la formación de ahorro interno, tan necesario y planteado por los diversos sectores productivos del país, ya de por sí devastado por las crisis recurrentes con las políticas de estabilización.

Para el objetivo anterior el seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte se dividió en dos seguros, de conformidad con la naturaleza propia de los riesgos o situaciones a cubrir. Esto también implicó, modificar la forma de otorgar prestaciones a fin de hacerlas congruentes entre los dos seguros, así como con las del seguro de riesgos de trabajo. Los dos seguros que se crearían serían a) Invalidez y Vida (IV) y, b) retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV). Asimismo se establecía una reserva específica para financiar los gastos médicos de todos los pensionados.

El seguro de invalidez y vida establecido en la iniciativa de ley, cubrirá dos riesgos a los que está expuesto una persona durante su vida laboral activa: accidentes o enfermedades no profesionales que le impidan al trabajador desempeñar su labor de tal manera que le permitan contar con un ingreso similar al que ya tenía con anterioridad y por otra parte, la debida protección a los familiares y beneficiarios en caso de la muerte del asegurado.

Por su parte, el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, sería típicamente provisional. Más que proteger ante una contingencia, buscaría prever ante el futuro a efecto de que un trabajador al cumplir un proceso natural de su

existencia, como lo es la vejez, tuviera cierta certeza de "vivir de manera digna y decorosa".<sup>134</sup>

De la misma forma, este seguro consideraría algunas provisiones necesarias para dar protección al trabajador en caso de que quedara cesado a partir de los 60 años.

A diferencia del anterior, el seguro de invalidez y vida se refería a la protección del trabajador ante la presencia de situaciones contingentes durante su trayectoria laboral activa como lo serían: la pérdida de facultades para trabajar o la muerte, por ello es que su estructura de beneficios se modificaba. El trabajador, en caso de quedar inválido tendría derecho, a partir de ese momento, a una pensión vitalicia para él y en caso de su fallecimiento a sus familiares y beneficiarios. La forma como se cubriría esta pensión vitalicia sería de la siguiente manera: el IMSS aportaría la suma de recursos que sea necesaria para que sumados éstos a los existentes en la cuenta individual, el trabajador alcanzara la pensión establecida. Esta suma debería también ser suficiente para financiar las pensiones de los beneficiarios al fallecimiento del trabajador.

Las pensiones de viudez, orfandad y ascendencia, así como las asignaciones familiares preservan sus montos en los términos de la ley vigente. Siguiendo el procedimiento señalado, el IMSS aportaría una suma para financiar complementariamente, estas prestaciones, con los recursos de la cuenta individual del asegurado fallecido.

Los cambios relativos a invalidez y vida darían plena congruencia a las modificaciones que se planteaban en el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, separándose las prestaciones derivadas de contingencias durante la vida laboral activa, de aquellas otras que eran estrictamente

---

<sup>134</sup> Op cit, Zedillo, p. 2365.

previsionales para el retiro. Se trataba entonces, de un esquema transparente donde la seguridad social cubra la formación de recursos que el trabajador ya no podrá generar por haberse invalidado o fallecido, acrecentándose de esta manera el patrimonio que acumulase durante su vida activa para su retiro, en favor de él mismo, su vida y beneficiarios.

Respecto a la prima contemplada para este seguro sería del 2.5% del salario base de cotización, la cual se seguiría cubriendo de manera tripartita. Para efecto de darle transparencia a la administración financiera del Instituto se contemplaba la creación de una reserva especial destinada al financiamiento de los gastos médicos de todos los pensionados, que es una de las prestaciones más significativas desde el punto de vista económico y social que reciben los trabajadores retirados y que representaba sin duda uno de los rubros de mayor erogación en la institución. La prima de dicha reserva, también sería de naturaleza tripartita, Zedillo la planteaba de 1.5% del salario base de cotización.

La base de la cuantía de la pensión de invalidez equivaldría al 35% del promedio de los salarios correspondientes a los 10 años anteriores al otorgamiento de la misma, cotizados por el trabajador, y ciertamente actualizados al índice nacional de precios al consumidor. Según esto, esta cantidad cuando menos se incrementará en un 15% para todo trabajador con las asignaciones familiares y ayudas asistenciales, ya que era mayor el promedio de las pensiones que por este concepto se estaban otorgando. Asimismo, se estableció que el monto de la pensión de invalidez, incluyendo las asignaciones familiares y las ayudas asistenciales, que en cada caso correspondiera, no podrían ser inferiores a la pensión mínima garantizada por el Estado. Donde dicha cuantía sería actualizada periódicamente conforme al mismo índice nacional de precios al consumidor. Así, el asegurado, según las consideraciones actuariales oficiales, ganaría de dos maneras: "al ponerse al día en su salario, en virtud de que se le calculara la pensión con base en el valor real de sus salarios de los últimos 10 años y además, al mantenerse actualizada dicha pensión conforme al índice

nacional de precios al consumidor, garantizando con ello que no se pierda su poder adquisitivo".<sup>135</sup>

Ciertamente, estas modificaciones representaron una ampliación de derechos, los cuales se necesitan financiar con un aumento en el tiempo de espera de 150 a 250 semanas de cotización. Pero este incremento en el tiempo de espera, no procedía para los casos en que la invalidez determinada fuera mayor al 75% o por fallecimiento del asegurado, quedando en ambos sucesos el requisito de 150 semanas de cotización. Asimismo, en lo que se refiere a este seguro se otorgaban nuevos derechos.

Por otra parte, la normatividad para el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez se definía dentro de la búsqueda para otorgar "pensiones más dignas". Para ello se contempló contar con un sistema transparente en el que el trabajador, al ser propietario de los recursos de su cuenta individual para el retiro, nunca perdiera las aportaciones hechas por él mismo, así como las que en su favor hacía el patrón y el Gobierno, evitando con esto que la inflación afectase el monto real de su pensión, para que esta fuera el simple reflejo de su esfuerzo en concordancia con toda su carrera laboral. Además esta medida trataba de incluir mayores elementos redistributivos de tal manera que se buscara beneficiar a quienes menos tienen. Ciertamente, con todo esto, la nueva estructuración que se proponía, contribuía a estimular permanentemente el ahorro personal y familiar, dejando a un lado la llamada solidaridad generacional.

A fin de lograr esa reforma se contempló que cada trabajador tuviera su propia cuenta individual para el retiro, la cual sería de su propiedad, integrándose con las aportaciones que hacen los trabajadores, los patrones y el Gobierno para cesantía en edad avanzada y vejez, así como la correspondiente al SAR; es decir, se sumaría 4.5% de aportación tripartita, con el 2% patronal de la subcuenta de retiro

---

<sup>135</sup> Op cit, Zedillo, p. 2366.

del SAR. Adicionalmente, el Gobierno, con el propósito de no romper las practicadas costumbres redistributivas y contribuir a que los trabajadores obtuvieran mejores pensiones, se planteaba aportar una cuota social a cada cuenta individual por cada día cotizado. Esta cuota equivaldría inicialmente al 5.5% de un salario mínimo vigente en el Distrito Federal, en el momento en que entrara en vigor la iniciativa, cantidad que se actualizaría periódicamente de conformidad con el índice nacional de precios al consumidor. Esta aportación adicional del Gobierno, cuyo monto es idéntico para cada uno de los fondos individuales de los trabajadores, beneficia más a los de menores ingresos, que por cierto son muchos, constituyéndose así en un fuerte y nuevo elemento de "solidaridad", a fin de contribuir a que los trabajadores alcanzaran pensiones más elevadas.

Con todo lo anterior, el Gobierno Federal podría llegar a fortalecer su función en esta avanzada como el garante del bienestar y seguridad para los trabajadores. Incluiría, en este sentido, una pensión mínima, garantizada por el Estado para aquellos trabajadores que después de cotizar 1 mil 250 semanas en el nuevo sistema, no alcanzarán con su fondo individual de retiro a cubrir una pensión mínima. Para ello, el Gobierno aportará la diferencia para cubrirla por el tiempo que fuese necesario. Dicha pensión garantizada por el Estado sería de un monto equivalente a un salario mínimo del Distrito Federal. Medida de la mayor relevancia, ya que los trabajadores de los niveles más bajos estarían contemplándose en la periferia protagónica de las acciones de la federación centralizadora.

Si bien las 1 mil 250 semanas planteadas representan un incremento en el tiempo de espera con respecto al que prevalecía, su ampliación responde a que el promedio de duración de la vida laboral activa de un trabajador se había venido incrementando y era superior a los 35 años, no obstante, las modificaciones anteriores a la ley redujeron los tiempos de espera, lo que además de costoso estaba resultando también injusto. Lo anterior ciertamente se prestaba a una

conducta evasora, de modo que un creciente número de asegurados sólo estaba cotizando un período mínimo, obteniendo los mismos beneficios que los que cotizaban por más tiempo, lo que para la administración del IMSS representaba una "iniquidad".

Cabría señalar que el 15% de las pensiones que el Instituto otorgó durante 1994 eran a trabajadores que cotizaban exactamente 500 semanas, lo cual revela a los ojos de los contadores econométricos que el sistema cuestionado, el antiguo, inducía a una evasión que perjudicaba a todos, muy en especial a quienes aportaron, en apego a esa legalidad acatada, toda su carrera laboral. Como ya lo señala Zedillo en la exposición de motivos varias veces citada. "Este es un caso muy claro de lo que podríamos denominar como "solidaridad regresiva"". Por otra parte, existían innumerables casos de trabajadores que cotizaron superando ampliamente el requisito de tiempo de espera y no llegaron con un trabajo asalariado a la edad de 60 o 65 años; supuestos oficiales en que los trabajadores no recibían una pensión y en cambio perdían todo lo cotizado, aun con el sistema de conservación de derechos establecidos.

En la propuesta de reforma se expresan muchas inequidades en una legalidad que bien pudo ser flexible y dependía en última instancia de la autoridad comprensiva que hiciera las consideraciones, como de hecho se hacían.

Para el gobierno, en el sistema propuesto, aquellos trabajadores que no alcancen a cotizar las 1 mil 250 semanas señaladas nunca perderán los recursos de sus cuentas, teniendo derecho a acceder a ellos al momento del retiro o en los supuestos que establece la ley. Con esto al parecer se garantizan los derechos de propiedad y se podría evitar caer en una injusticia con el sistema esbozado, donde aquellos trabajadores que no alcancen pensión pierden todas sus aportaciones. Aunque si no llegan a cubrir las 1 mil 250 semanas de cotización, pero si sobrepasan las 750 semanas, tendrán derecho a recibir a partir del momento de

su retiro y hasta su fallecimiento, la atención médica que brinda el seguro de enfermedades y maternidad sin necesidad de hacer alguna contribución adicional.

La pensión mínima garantizada es equivalente a un salario mínimo general del Distrito Federal, y correspondería a la fecha en que entrara en vigor la reforma. La cuantía de la pensión garantizada se actualizaría periódicamente, de conformidad con el índice nacional de precios al consumidor, lo cual da la certidumbre de que el monto que aprobara el Congreso de la Unión no perdiera el poder adquisitivo.

### Tablas de comparación:

#### TASA DE INTERÉS ANUAL IMPLÍCITA DE LA PENSIÓN GARANTIZADA.

Fuente: Aportaciones al Debate, op cit, p. 90.

Niveles de cotización (en salarios mínimos)	1250 semanas	Tiempo de	Cotización
1	7.10	5.00	3.10
2	4.54	2.83	1.28
3	2.91	1.42	0.00

#### PENSIONES EN EL NUEVO RÉGIMEN Y EN RÉGIMEN ANTERIOR (VECES EL SALARIO MÍNIMO). Tabla A.\*

Cotización promedio en salarios mínimos

1                      2                      3                      4

Tiempo de cotización.

El trabajador retira una pensión por 21 años

1250 semanas	Reforma	1.00	1.18	1.67	2.13
	Anterior	1.00	1.12	1.45	1.79
30 años	Reforma	1.05	1.85	2.62	3.35
	Anterior	1.00	1.29	1.77	2.25

40 años	Reforma	1.90	3.35	4.76	6.07
	Anterior	1.00	1.57	2.29	3.01

**Tiempo de cotización.****El trabajador retira una pensión por 30 años**

1250 semanas	Reforma	1.00	1.00	1.37	1.78
	Anterior	1.00	1.12	1.45	1.79
30 años	Reforma	1.00	1.52	2.16	2.79
	Anterior	1.00	1.29	1.77	2.25
40 años	Reforma	1.59	2.75	3.90	5.06
	Anterior	1.00	1.57	2.29	3.01

**PENSIONES EN EL NUEVO RÉGIMEN Y EN RÉGIMEN ANTERIOR****(VECES EL SALARIO MÍNIMO). Tabla B.\*****Cotización promedio en salarios mínimos**

1                      2                      3                      4

**Tiempo de cotización.****El trabajador retira una pensión por 21 años**

1250 semanas	Reforma	1.00	1.00	1.26	1.63
	Anterior	1.00	1.12	1.45	1.79
30 años	Reforma	1.00	1.23	1.75	2.25
	Anterior	1.00	1.29	1.77	2.25
40 años	Reforma	1.18	2.03	2.89	3.75
	Anterior	1.00	1.57	2.29	3.01

**Tiempo de cotización.****El trabajador retira una pensión por 30 años**

1250 semanas	Reforma	1.00	1.00	1.00	1.30
	Anterior	1.00	1.12	1.45	1.79
30 años	Reforma	1.00	1.00	1.40	1.81
	Anterior	1.00	1.29	1.77	2.25
40 años	Reforma	1.00	1.63	2.31	3.00
	Anterior	1.00	1.57	2.29	3.01

\* En las Tablas A y B, es utilizada una tasa de interés real del cinco y tres por ciento anual, respectivamente, en ellas se compara la pensión que hubiera recibido un trabajador bajo ambos sistemas. Fuente: Op cit, Aportaciones al debate, p. 90, 92 y 93.

Este sistema de pensiones al parecer es mas justo, ya que las aportaciones derivadas del esfuerzo personal nunca se pierden, en el entendido de que la pensión reconoce la trayectoria laboral e inaugura para el trabajador la oportunidad de obtener ganancias reales aunque en su cuenta individual, donde se incrementa el ingreso de su pensión, intocable por lo demás. Cabría apuntar que en este sistema, se destaca la mayor participación del Gobierno Federal en beneficio de los asegurados de más bajos ingresos, pero también en beneficio de las grandes instituciones financieras privadas.

Para garantizar el mejor y más eficiente manejo de las cuentas individuales para el retiro y hacer posible que éstas alcancen montos aún mayores, los recursos serán operados por las administradoras de fondos para el retiro (Afore), las cuales serán de un giro exclusivo, "especializadas". Se estableció que para la constitución y operación de dichas administradoras, se deberían cumplir cabalmente con los requisitos y normas que estableciera la Comisión Nacional del SAR con base en la legislación que le confiere una serie de atribuciones desmedidas. Pero eso sí, el trabajador tendría el derecho de elegir libremente la Afore que operara su cuenta individual para el retiro. Como si esa libertad no estuviera determinada o sujeta por las costumbres que han hecho la corrupción en las esferas individualizadas, sin límites y vigilancia, pues también las cosas públicas han pasado a considerarse por muchos como patrimonio privado como de algunos líderes sindicales y administradores gubernamentales en correspondencia con la ganancia particular, la cual esta imperando en las instituciones sociales y el dominio público, tanto sobre las cosas y las personas en igual consideración.

Es de subrayarse que el Estado, en cierta forma de parte del ala empresarial, a través del IMSS, fiscalizaría el cumplimiento del pago de las aportaciones a cada cuenta, en tanto que las autoridades financieras supervisarían (SHCP) estrictamente la solvencia de las sociedades de inversión, tratando de garantizar con ello el buen manejo de los fondos, en los términos de las leyes respectivas

que confiaban de manera un tanto ingenua más en las instituciones y no tanto en las personas que las hacen posibles.

El nuevo sistema dispuesto prevé también que los trabajadores pudieran hacer aportaciones adicionales a su cuenta individual en una subcuenta específica, con el propósito de incrementar su pensión al momento de retirarse y de esta forma se estaría estimulando el ahorro. Tales aportaciones serían deducibles de impuestos en los términos de las leyes fiscales respectivas.

Asimismo, se establece que cuando el trabajador cumpla la edad y condiciones necesarias para disfrutar de una pensión, podrá destinar los recursos de su cuenta individual a la contratación, con una aseguradora, de una renta vitalicia en su favor y de sus beneficiarios, lo que les garantizará un cierto nivel de ingresos constantes. Otra opción consistiría en la de ajustarse a un plan de retiros programados, con el cual se dividirían los recursos depositados en su cuenta individual entre el número de años que en promedio estén calculados, por la autoridad correspondiente, respecto a la esperanza de vida, así como a los tiempos a que se tenga derecho para el disfrute de la pensión por parte de los beneficiarios. "Si un trabajador con el monto de su cuenta individual no alcanza a financiar una pensión igual o superior a la de la pensión garantizada, entonces se deberá acoger al sistema de retiros programados en el que se aplica la garantía del Estado para el disfrute de una pensión mínima".<sup>136</sup>

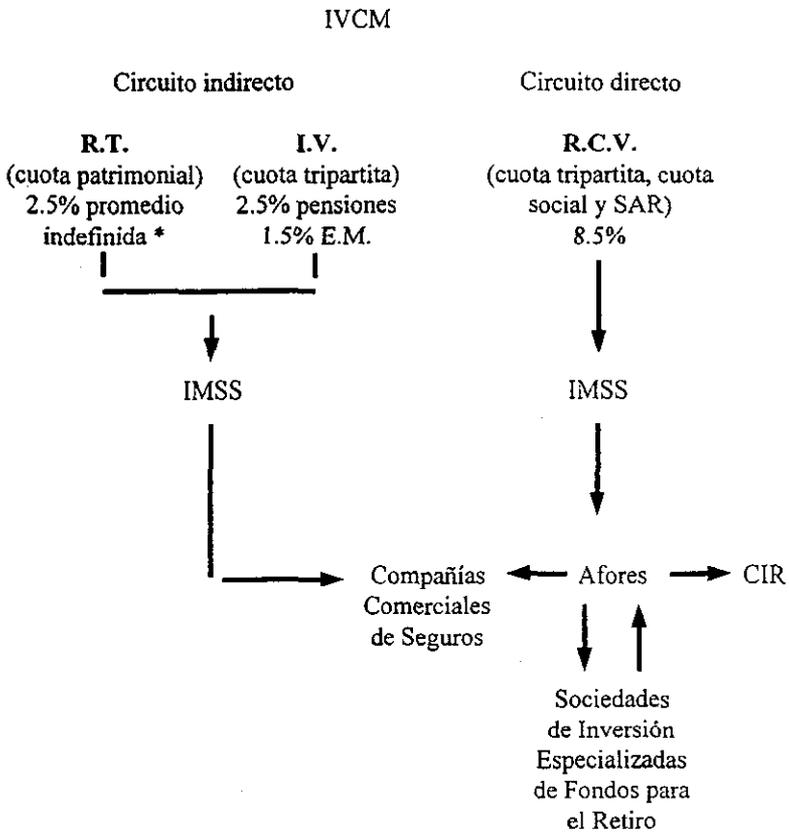
Resulta necesario remarcar que la cuota del 8.5% de los salarios cotizables que se aportaban a la IVCM, de manera tripartita, se dividirían en tres: 2.5% para el seguro de invalidez y vida; 4.5% para retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y 1.5% para la reserva especial de gastos médicos a pensionados, distribuyéndose en el mismos porcentajes de contribuciones tripartitas que se ya consideraban. Por su parte el 2% patronal de la subcuenta de retiro del SAR se incorporaría al

---

<sup>136</sup> Op cit, Zedillo, p. 2368.

**seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, es decir, esta propuesta no implicó modificación alguna en las contribuciones de obreros y patronos sino una nueva asignación de acuerdo a la naturaleza de las prestaciones que financian. (Ver cuadros de las siguientes páginas).**

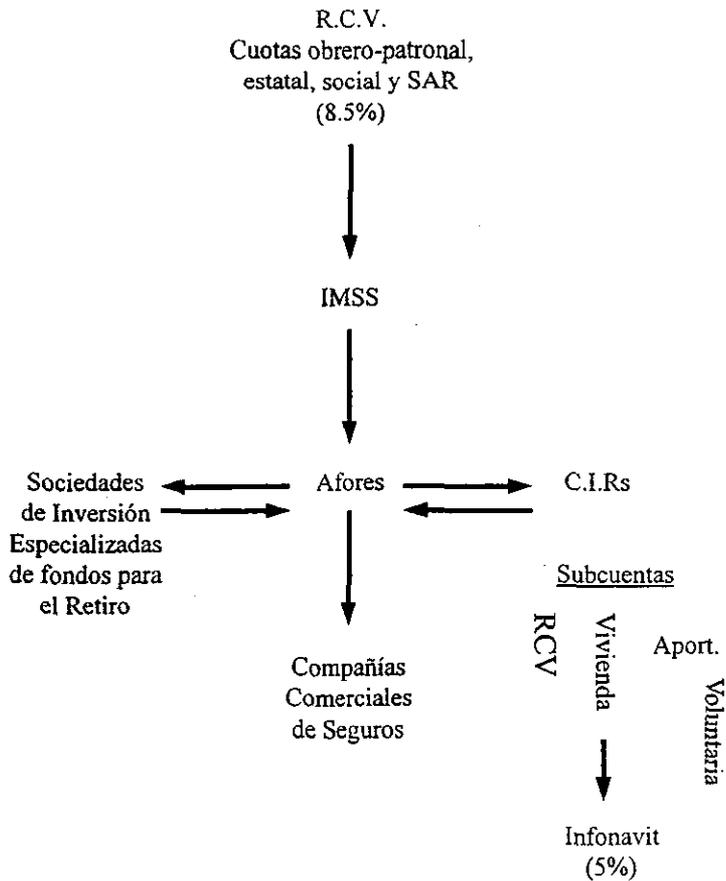
### Las rutas a la privatización de los fondos de pensiones del IMSS



Con la reforma a la Ley del SS se prevé una disminución de la prima promedio actual que es de 2.5%

\*\*\*\*\* Op cit, Ulloa Padilla.

## Circuito directo a la privatización



Para garantizar los derechos de los cotizantes y pensionados que siguen vigentes, se contempló un esquema de transición con el compromiso de que ningún trabajador perdiera sus derechos adquiridos y que por el contrario, "todos estén en posibilidades de ganar bajo el nuevo sistema". En lo tocante a los trabajadores ya pensionados por vejez o cesantía, que sumaban 460 mil en 1995, continuarían recibiendo sus pensiones amparadas por la ley vigente, mismas que serían cubiertas, por el Instituto Mexicano del Seguro Social, como hasta este momento se hace, y las que quedarían financiadas con recursos provenientes del Gobierno Federal. De esta forma estarían garantizadas las pensiones de los trabajadores ya retirados, mismas que se irían actualizando conforme a los incrementos del salario mínimo general del Distrito Federal tal y como estaba previsto en la ley.

Con respecto a los trabajadores que aún se encuentran en activo, todos empezarán a cotizar en el nuevo sistema y al llegar a la edad de pensionarse (a partir de los 60 años por vejez), se les estimaría la pensión a la que tienen derecho en el nuevo sistema y a la que habrán tenido derecho de haber seguido cotizando en el sistema que contempla la IVCM, más el SAR. El trabajador podrá optar por la que más le beneficie. De esta forma todos los trabajadores que se encontraban activos tendrían cuando menos los beneficios del sistema prevaleciente, aunque pudiera mejorarlos con la reforma.

Resulta importante señalar que los recursos necesarios para financiar la pensión, en el supuesto de que el trabajador opte por la del sistema vigente, provendrían de lo acumulado por el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez en su cuenta individual, siendo complementados, en lo que hiciera falta, con transferencias del Gobierno Federal, a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley del Seguro Social.

De esta forma, reconociendo los derechos adquiridos, cubrir las pensiones en curso de pago, garantizando la pensión mínima e incrementando la aportación

estatal vía la cuota social, el Gobierno Federal reafirmaba ante los trabajadores su compromiso con la seguridad social mexicana y enfatizaba el nuevo carácter solidario y redistributivo de ésta. Así, se fortalecería el papel rector del Estado mexicano en el nuevo sistema de pensiones.

Sin lugar a dudas esto representará un esfuerzo enorme para el Gobierno Federal. El costo fiscal actuarial de largo plazo se planteó menor al del Gobierno y a la sociedad de no concretarse las modificaciones. Al plantearse como un sistema de pensiones con una estructura más equitativa y transparente se dejó atónitos a los legisladores del sector obrero, ya que se marcó con mucha precisión que el costo anual de la reforma a la IVCM se estimaba, con la "información disponible" hasta el momento, que podría equivaler durante los 10 años siguientes a la reforma, a 0.4% del PIB; y que en los años subsecuentes se incrementaría gradualmente hasta llegar a un máximo de 0.8% del PIB, estabilizándose en el largo plazo en 0.2% del mismo producto. Cantidades estas que al parecer son "inferiores a las erogaciones que se tendrían que hacer año con año de no efectuar los cambios propuestos".<sup>137</sup>

Por otra parte, se contemplan algunas medidas para garantizar la viabilidad de largo plazo del sistema. Se contempló incrementar la edad mínima de retiro un mes por año durante 24 años a partir del año 2006, de tal forma que no se afectara a los trabajadores que estaban próximos a pensionarse en los 10 años siguientes. El requisito de edad para tener derecho a pensión por cesantía en edad avanzada y vejez había permanecido constante desde la ley de 1943, y necesitaba actualizarse en concordancia con el mayor tiempo de vida laboral activa del trabajador, así como con el incremento en la esperanza de vida de los mexicanos.

---

<sup>137</sup> Op cit, Zedillo, p. 2369.

El nuevo sistema establecido al parecer será más eficiente y preservará los principios sociales de la seguridad social. Ciertamente se utilizan las ventajas de los mercados financieros para mejorar las pensiones de los trabajadores y le da viabilidad al seguro, así como más oportunidades a toda la población en esta apertura al mercado.

De esta forma, en esta parte relativa al IVCM: se preveía que "... los mexicanos contaremos con un porvenir más promisorio, que nos permita otorgar pensiones más dignas para las actuales y futuras generaciones, a la vez que se podrá contar con una importante fuente de financiamiento para el desarrollo integral que requiere el país".<sup>138</sup>

#### **4.1.2 El cambio en el ramo de Enfermedades y Maternidad.**

En la nueva Ley del Seguro Social, que se sometió a la consideración del Congreso, también se propusieron modificaciones al ramo de enfermedades y maternidad, con el objetivo central de ampliarlo y fortalecerlo en la misma tónica que hemos señalado, esto es, reconociendo primero los grandes logros alcanzados que han beneficiado a millones de mexicanos para después plantearse la necesidad de reformar su sistema de financiamiento. En efecto, eliminando el déficit financiero que desde hacía cinco décadas existía en este ramo, mismo que había sido cubierto con fondos provenientes de los seguros de la IVCM y de guarderías.

Ciertamente, en otras ocasiones se intentó revertir esta tendencia recurriendo al incremento de cuotas, pero sin cambiar estructuralmente los principios de cotización de este seguro, lo que seguramente resultó insuficiente, debido a la crisis antes descritas.

---

<sup>138</sup> Op cit, Zedillo, p. 2369.

Sin recurrir al aumento de cuotas, el realizar cambios a fondo que garantizaran suficiencia permanente, así como la posibilidad de ampliar la cobertura de los servicios de salud para un mayor porcentaje de la población, se veía imposible sin que se sentaran algunos cambios, con bases "más equitativas" en beneficio de los trabajadores.

Esos objetivos eran al parecer sólo alcanzables a través de la transformación del ramo, separando el financiamiento de las prestaciones en especie del financiamiento de las prestaciones en dinero. Una propuesta que se ligaba en congruencia con algunos planteamientos de los sectores obrero y empresarial.

Para financiar las prestaciones en dinero se propuso una contribución tripartita equivalente al 1% del salario base de cotización, ya que dichas prestaciones se vinculaban directamente al nivel salarial del trabajador.

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

La cuota fija inicial gubernamental propuesta sería de 84 nuevos pesos mensuales, a precios calculados al próximo año, misma que se iría actualizando trimestralmente conforme al índice nacional de precios al consumidor. Dicha modificación entrañaba que la participación estatal tuviera un carácter redistributivo, mostrando beneficiar más a quienes menos tienen. Además, al ligar esta cuota al índice nacional de precios al consumidor, la aportación gubernamental se vincularía al costo real de los servicios.

La modificación implicó que el Gobierno Federal incrementara su aportación a este ramo en casi siete veces más de lo que destinaba en ese momento. Cosa

que se traducía en una disminución del 33% en promedio en las contribuciones de los trabajadores y las empresas a este seguro, tratando con ello de favorecer la generación de empleos y el crecimiento del ingreso del trabajador.

Mientras tanto, la cuota fija patronal que se propuso para prestaciones en especie de enfermedades y maternidad sería de 84 nuevos pesos mensuales, "a precios del año próximo". Cuota que según el planteamiento oficial se actualizaría conforme a los incrementos del salario mínimo, de tal forma que se conservase la relación entre el ingreso y la aportación por cada trabajador. Dicha cuota no afectaría a las contribuciones de ningún trabajador y representaba un ahorro importante.

Lo anterior era de particular relevancia si consideramos que el 69% de los trabajadores que cotizaban al IMSS en ese momento se encontraban percibiendo entre uno y tres salarios mínimos.<sup>139</sup>

En el caso de los trabajadores cuya percepción fuese superior a los tres salarios mínimos, se planteó que se aportara una contribución obrero-patronal adicional equivalente al 8% de la diferencia entre el salario base de cotización y tres veces el salario mínimo general del Distrito Federal.

Lo anterior representaba una disminución en las contribuciones para los trabajadores de este rango, permitiendo por ello conservar elementos redistributivos y solidarios propios a la seguridad social esbozada. A esto se resaltaría que el patrón aportaría el 75% de esa cuota y el 25% el trabajador.

Se dispuso que el financiamiento al seguro de enfermedades y maternidad, tuviera una transformación gradual que según los cálculos concluiría en el plazo de 10 años, durante los cuales se incrementaría paulatinamente la cuota fija

---

<sup>139</sup> Op cit, Zedillo, p. 2370.

patronal al mismo tiempo que se redujeran las cargas proporcionales al salario, lo cual facilitaría que el aumento de la productividad se reflejara en el crecimiento de los salarios. La gradualidad, por tanto, permitiría un ajuste ordenado en el empleo, abriéndose con ello la posibilidad de llegar a una estructura de contribuciones que eliminara los problemas de incentivos a la subdeclaración existente en el sistema, tratando de acercar el valor de la cuota pagada al valor del servicio.

Otro elemento a considerar aquí era que al incluir el calendario de transición en la *iniciativa de ley se estaba dando certidumbre a los trabajadores, patronos y al propio instituto, a cerca de los objetivos que perseguía la política social del Gobierno Federal.*<sup>140</sup>

Cabe destacar que la modificación implicaba la creación de un seguro de salud para la familia en el cual, a través de una cuota fija de 135 nuevos pesos mensuales, a precios de enero del próximo año, cualquier trabajador que no estuviese sujeto al régimen obligatorio podría establecer un contrato con el instituto para que él y su familia tuvieran derecho a las prestaciones médicas que otorga el IMSS. Donde el instituto establecería las reglas de carácter general al que deberían ceñirse las partes contratantes.

De esta forma se pretende avanzar hacia "la universalización de la cobertura sobre bases transparentes y equitativas", tratando de cumplir así uno de los principales objetivos de esta seguridad social, *que debía reafirmar el papel del Estado con el derecho a los servicios de salud.* A esto, el Gobierno Federal aportaría por una cantidad mensual, cifra igual a la que el Gobierno Federal aportaría como cuota fija para los asalariados formales, tratando de reafirmarse así un compromiso con la seguridad social, la salud y el trabajo.<sup>141</sup>

---

<sup>140</sup> Finalmente la entrada de la LSAR tendría que aplazarse al primero de junio de 1997, argumentándose razones operativas y del reglamento para la Consar.

<sup>141</sup> Op cit, Zedillo, p. 2371.

Incluyendo el trabajo ciertamente, ya que de esta manera se permite el acceso a los servicios médicos del IMSS a muchas familias con capacidad contributiva que por no ser asalariados formales tenían que asistir a los servicios públicos de salud con cargo al Estado o a la medicina privada. Sobre todo familias que por las crisis recurrentes perdieron el empleo y la cotización al sistema institucional.

Si bien ya existía la posibilidad de afiliarse de manera voluntaria al IMSS (medida instrumentada algunos años atrás), para gozar de los beneficios del ramo de enfermedades y maternidad, mediante el seguro facultativo, tratándose de una familia típica compuesta por dos adultos y dos menores, el costo era de cuatro veces mayor que el propuesto para el seguro de salud para la familia.

Otra cuestión importante que considerar es que establecía bases claras para la suscripción de convenios de reversión de cuotas, los cuales estaban ya presentes desde la Ley del Seguro Social de 1943. Convenios que según la previsión del Ejecutivo "no contaban con la precisión y certidumbre jurídica requerida", fijándose para ello los principios que le garantizarán a los trabajadores la total protección.<sup>142</sup> Asimismo, se establecía un mecanismo para que fuese transparente y sin discrecionalidad, donde las empresas pudieran acceder a un tipo de convenios que trataran de beneficiar a sus trabajadores, sin que por ello se pusiera en riesgo el equilibrio financiero del instituto.

En suma, esta modificación al ramo de enfermedades y maternidad comprendía el beneficio a trabajadores y patrones al disminuir las contribuciones promedio, lo que representaba un fuerte incentivo a la generación de empleos, tan indispensable para el país en esos momentos de crisis en que se planteaba un "eminente colapso" para la seguridad social. Estos cambios en cierta forma se antojaron para el sector obrero en su conjunto ya que se ampliaba el

---

<sup>142</sup> Cosa que el Diputado Alejandro Audri defendía al hablar de esa confusión que tenían a este respecto algunos otros legisladores de la Cámara de Diputados.

financiamiento basado en fondos generales y se desgravaba a la nómina, lo que permitiría crear más fuentes laborales.

Estas percepciones del sector quedan más claras cuando observamos la opinión de Alejandro Audri en aquel día de la aprobación de la ley en cuestión, siendo él presidente de la Comisión de Seguridad Social y representante del Sindicato Nacional del Trabajadores del Seguro Social, en la Cámara de Diputados:

"Nosotros pensábamos, sí, enfermedad y maternidad quedaba desfinanciada y que por ello iba a haber reversión de cuotas, al eliminarse la reversión de cuotas el seguro tiene que cubrir perfectamente bien este ramo de enfermedad y maternidad". Percibían y estaban de acuerdo en que en el fondo de este planteamiento era una lucha de ideologías, pero "...la situación en que se encuentra el país, el sistema de reparto ya no era viable más que unos años más. Dentro del modelo económico que se está viviendo y que está enunciado en el plan nacional de desarrollo del partido al que pertenezco, se informa de este cambio".<sup>143</sup>

Bajo la percepción de grupo en cuestión, es decir como sindicato de Estado, Audri apreciaba los intereses en pugna, de ahí que dijera: "Pensamos que este sistema que podría calificarse de mixto, es lo más viable para el momento que vive el país". Y seguidamente decía: "en cuanto a mi posición, ya la mencioné; pertenezco a un sindicato, pertenezco a un partido y ellos habían optado por ello".

144

Dicho lo anterior y una vez pasando a la votación en la Cámara de Diputados en ese mismo día, Audri se abstenía en relación a la aprobación aun cuando

---

<sup>143</sup> Audri, Alejandro. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 7 de diciembre de 1995, p. 5290.

<sup>144</sup> Op cit, Audri, p. 5290.

momentos antes había determinado que votaría a favor de la nueva Ley del Seguro Social.

Un día antes, y después de haber firmado un dictamen, donde presentó un voto particular en contra de él, establecía las razones por lo cual actuaría. Ciertamente, con posterioridad al dictamen se hicieron una serie de modificaciones que dejaron satisfechos a los sindicalistas del Seguro Social, contenidas en el artículo 89, quedando tal cual estaba en la ley vigente.

También, el artículo 213, en relación a las guarderías, se suprimía el segundo párrafo, quedando tal cual estaba en la ley vigente, pensando que con ello no se abriría "... por este motivo, ninguna puerta a la privatización".<sup>145</sup>

Así también, y por lo que respecta a las pensiones, la posición del sector obrero en su conjunto pensaría que no fueran motivo de reglamento, sino de una nueva ley que se elaboraría en el próximo período de sesiones de la Cámara, condicionando con ello la aprobación de las reformas que a la ley del Seguro Social se hacían en ese mes de diciembre. Cosa que se entiende si se revisan las intervenciones de los demás partidos que hacían ver que el tiempo era insuficiente para una reforma de tal magnitud y trascendencia.

Con todo esto antes señalado, la posición de un sindicato de Estado, del Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social, (SNTSS) concretamente, en voz de Audri establecía la posibilidad de separarse de las filas del oficialismo. Sobre todo si consideramos la última intervención que tuvo ese día y que es como una despedida. "Esta es la explicación que doy a ustedes también, agradezco que se nos hayan considerado en las reformas a una serie de artículos muy importantes, mi organización sindical y un servidor, hicimos más de 15 reformas a la ley original y en total hubo cerca de 60 reformas".<sup>146</sup>

---

<sup>145</sup> Op cit, Audri., p. 5260.

<sup>146</sup> *Ibidem*.

A esto cabe decir, que algunos otros diputados líderes sindicales en tribuna, como Aceves defendieron con mucha insistencia la posición de Audri, aperciendo quizá la salida de este sindicato de las filas del oficialismo, diciendo que era de admirar el valor el diputado Audri al ir a pronunciar su postura al frente de la sesión, ya que su sindicato como explicaba Audri le solicitó retirar su "voto particular" hecho en pleno de comité un día antes, explicando el por qué.

#### **4.2 Algunas posiciones partidistas frente a la reforma al sistema de seguridad social de 1995.**

La reforma a la Ley del Seguro Social (LSS) se vuelve compleja al relacionarse con las pensiones, ya que esta se comprometió con la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR), ya que al realizarse en contra del voto de la oposición en ambas cámaras del Congreso de la Unión. Ahí los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados y la de Senadores fijarían diferentes posturas con respecto al nuevo sistema de pensiones. El PRD establecería una posición abierta hacia el nuevo sistema; el Partido Acción Nacional (PAN) seguiría una línea cautelosa ante el enfrentamiento de las posturas extremas que protagonizaron el escenario político en esos momentos de dura crisis; mientras el Partido revolucionario Institucional (PRI) resaltaría las bondades del sistema propuesto para las pensiones.

Los temas se tornan polémicos respecto a la reforma a la seguridad social, al involucrar a las pensiones y el sistema necesario para funcionar. Por ello, sería necesario desarrollar tan solo algunas de las expresiones más importantes que permitan ver las posiciones bajo una forma diferenciada.

La aprobación de la LSS se da en 1995 y la articulación de la ley que da entrada al funcionamiento de las pensiones (LSAR) es en el año de 1996. Por todo ello

señalamos a continuación algunas de las posiciones partidistas que se vierten sobre la propuesta de reforma al sistema de seguridad social de 1995.

Señalamos a continuación, antes de ensayar nuestra propia evaluación, algunas de las posiciones más relevantes que sobre la materia vertieron representantes de los partidos políticos.

Para el Partido de la Revolución Democrática (PRD), la agresiva y acelerada reforma estructural, con sus programas de ajuste y estabilización económica, ha dado como resultado: al menos 40 millones de mexicanos en condiciones de pobreza y pobreza extrema; una exagerada concentración de la riqueza nacional, que en 1994 significó más del 40% del ingreso nacional en el 10% de la población de mayores ingresos; un aumento del deterioro de los niveles de vida de la gran mayoría de los mexicanos; así como el desmantelamiento de importantes áreas estratégicas, y a un proceso de extranjerización de la economía, que ha pasado del campo económico y financiero, al campo de las grandes instituciones de bienestar social, al IMSS, la institución más grande y prestigiada de seguridad social en toda América Latina.<sup>147</sup>

La evolución de la seguridad social en México, no obstante los defectos estructurales de origen, "tuvo en el IMSS sustento para un orgullo nacional bien justificado por la calidad de sus servicios". El IMSS fue una institución sana y autosuficiente solamente con las aportaciones obrero-patronales.<sup>148</sup>

En el sexenio de 1976-1982 se inició el vicio de disponer de las reservas actuariales del IMSS, que hasta entonces habían sido intocables, para gastos que poco o nada concurrían a los objetivos de la seguridad social, como hoteles, teatros, estadios, equipos deportivos, flotas aéreas, así como para la construcción y equipamiento de unidades médicas. Así, creció desmesurada e

---

<sup>147</sup> Rojas Arreola, Diputado del PRD, versión estenográfica, 6 de abril de 1998

<sup>148</sup> Espinosa Plata. Diputado del PAN, versión estenográfica, 16 de abril de 1998

innecesariamente el aparato burocrático administrativo, ingresaron funcionarios que fueron adquiriendo un funesto concepto patrimonialista del IMSS, con conductas rapaces, que consideran el presupuesto como propio y como una magnífica oportunidad para asegurar una vida cómoda para ellos y su familia.<sup>149</sup>

Para la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la Cámara de Senadores, la reforma al sistema de pensiones en México representa un avance en la consolidación del sistema de seguridad social y un nuevo paso en la búsqueda de fórmulas apropiadas y suficientes para garantizar pensiones dignas, que ayuden a enfrentar el cambio demográfico orientado a un envejecimiento de la población, principalmente en los países en desarrollo.<sup>150</sup>

Con estas reformas al sistema de seguridad social, el PRD considera que se pone fin al principio de la Revolución Mexicana que se sustenta en el mejoramiento constante de las condiciones de vida de la clase trabajadora; se disuelven los nexos de solidaridad intergeneracional; se transita del seguro social al seguro privado, del principio redistributivo al de equivalencia y de la certidumbre al riesgo;<sup>151</sup> y se acaba con la concepción de seguridad social pública, solidaria, integral y obligatoria, concretada desde 1942 y que se mantuvo prácticamente hasta 1992<sup>152</sup> año en que nació el SAR, que por cierto, en los hechos, técnica y operativamente resultó ser un fracaso y sus recursos son hasta hoy insuficientes para garantizar una pensión complementaria y decorosa.<sup>153</sup>

Concretamente el PRD señaló: que la reforma al sistema de pensiones y jubilaciones de los trabajadores en México, desmantela 52 años ininterrumpidos del sistema más avanzado en América Latina de seguridad social, para su

---

<sup>149</sup> Ibidem.

<sup>150</sup> Godina, Diputado del PRI, Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 19 de abril de 1996, p. 910.

<sup>151</sup> Escobar, Diputado del PRD, Diario de los Debates de la..., 19 de abril de 1996, p. 1539.

<sup>152</sup> Martínez, Diputado del PRD, Diario de los Debates de la..., 19 de abril de 1996, p. 1581.

<sup>153</sup> Op cit, Ochoa, 31 de octubre de 1996, p. 1696.

canalización vía el sistema Afore y Siefore, hacia los circuitos monetarios y financieros, para en el corto y mediano plazo recapitalizar al sector privado, a costa de los recursos de la clase trabajadora.<sup>154</sup>

Un argumento fuerte y contundente del PRD parte de que fue rota la columna vertebral del modelo mexicano, el carácter público, solidario, integral y redistributivo de su sistema de pensiones, para poner el acento en el esfuerzo personal, por la descapitalización individual, por la obligación de cada trabajador de preverse ingresos suficientes para su propio retiro, por la mano invisible del mercado, para dar cabida a los agentes financieros.<sup>155</sup>

Así, el PRD sostenía que: la nueva Ley de Afore y Siefore significa un cambio profundo en la legislación, que representa el abandono del derecho social y de la seguridad social del Estado Mexicano y su transferencia a nuevos intermediarios financieros y especulativos que tienen como objetivo principal el lucro y la ganancia.<sup>156</sup>

Para algunos diputados del PRD les parece claro que el sistema de seguridad social y de solidaridad intergeneracional no han fallado, gracias a ello México cuenta con la infraestructura de capital social más importante. Los ingresos del seguro fueron suficientes hasta 1996 para cubrir el sistema de pensiones, es decir, durante 53 años el sistema tuvo saldos positivos, pero sólo bastó un mes de discusión para cambiar este sistema por uno nuevo que pone en riesgo el futuro de los trabajadores.<sup>157</sup>

Al respecto, el Partido del Trabajo (PT) se mostraba totalmente en contra de los cambios al sistema de seguridad social llevados adelante por el Ejecutivo de la

---

<sup>154</sup> Op cit, Escobar, 19 de abril de 1996, p. 1540.

<sup>155</sup> Op cit, Longoria, 17 de septiembre de 1996, p. 178.

<sup>156</sup> Op cit, Escobar, 19 de abril de 1996, p. 1540.

<sup>157</sup> Op cit, Martínez, 19 de febrero de 1997, p. 511.

Nación y aprobados por el PRI: ya que abandonaron el carácter solidario de la seguridad social en México.<sup>158</sup>

Los argumentos de defensa de la fracción priísta, parten de la hipótesis de que la instrumentación de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro permiten establecer un sistema de pensiones más justo y proteger mejor la situación económica de los trabajadores al final de su vida laboral, a través de la constitución de depósitos a su favor en cuentas individuales.<sup>159</sup>

El nuevo sistema de pensiones persigue tres grandes objetivos: 1) el trabajador adquiere la propiedad de su cuenta de ahorro individual; 2) representa un gran incremento del ahorro interno, que será canalizado para fomentar la inversión; 3) generará un volumen de recursos muy importante.<sup>160</sup>

Casi nadie pone en duda que la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro de los trabajadores es la iniciativa económica más trascendente de la LVI Legislatura y una de las leyes más importantes de la administración del presidente Zedillo, lo que se critica es la afirmación del PRI de que esta ley consolida la reforma de la seguridad social y que contribuye a salvaguardar la seguridad del trabajador en el momento de su mayor fragilidad.<sup>161</sup>

Sólo que al respecto, el PRD aclara que la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, es la iniciativa económica más trascendente que da entrada al negocio financiero más importante promovido en este sexenio, pero al servicio de la banca nacional y extranjera.<sup>162</sup>

---

<sup>158</sup> Op cit, Guzmán, 16 de abril de 1997, p. 511.

<sup>159</sup> Op cit, Reyes Medrano, 8 de abril de 1997, p. 627.

<sup>160</sup> Op cit, Suárez, 19 de abril de 1996, p. 1551.

<sup>161</sup> Op cit, Suárez, 1550 y 1551.

<sup>162</sup> Op cit, Escobar, 16 de abril de 1997, p. 915.

Un argumento, al parecer bien fundado, del PRD y que ha hecho resonancia en la opinión pública e impactado en los trabajadores, especialmente los de menores recursos parte de que los cambios al sistema de seguridad social rompen con los principios constitucionales del derecho social y disuelven los nexos de solidaridad intergeneracional y desmantelan 52 años de un sistema de seguridad social muy avanzado. En este mismo sentido el Partido del Trabajo (PT) se mostraba totalmente en contra de estos cambios argumentando también que abandonaban el carácter solidario de la seguridad social. Por su parte el PRI trató de disminuir los efectos negativos sobre la reforma al sistema de pensiones, señalando, sin fundamentos claros que representa un avance en la consolidación del sistema de seguridad social, ya que permite establecer un sistema de pensiones más justo y solidario, por el sólo hecho de que a quienes cumplan con los requisitos les garantiza una pensión mínima y a los que no alcancen a cotizar las semanas requeridas al menos les cubren sus aportaciones. Al respecto cabe señalar que el PAN no fijó postura alguna, pues al parecer la solidaridad no es un problema que le preocupe y además no puede estar en contra de los agentes financieros del mercado.

## V.-CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES.

El objeto de estudio de la presente investigación está formado por los cambios y modificaciones hechos al sistema de seguridad social en México a partir de la iniciativa presidencial de 1995 que reforma la Ley del Seguro Social y, conjuntamente al IMSS. El objetivo fundamental planteado consistió en analizar el contenido de la reforma e interpretar su significado. No interesó tanto seguir el proceso de negociación política entre las fuerzas partidistas representadas en el Congreso de la Unión tendiente a aceptar o no la propuesta presidencial como estudiar la reforma en sí y sus consecuencias. La atención se fijó en los contenidos de las nuevas disposiciones. En este aspecto se buscó valorar si el nuevo mecanismo ideado para potenciar financieramente al Instituto (IMSS) hacia más eficiente la prestación de los servicios con buena calidad y ampliación de la cobertura de los servicios y no contravenía los principios de justicia y desarrollo nacional que rigen a la seguridad social en México estipulados en la constitución del 17 (art. 123). En este sentido, otra línea de análisis consistió en observar si la actual ley no niega los principios que dan sentido y sustentación filosófica y jurídica al sistema de seguridad social en México.

La reforma política y jurídico-legislativa al sistema de seguridad social en México de 1995 (específicamente del IMSS), contenida inicialmente en la propuesta o iniciativa presidencial, se enmarca dentro de un proceso de reforma mayor de modernización y liberalización del aparato estatal. Una reforma de Estado conducida, según los cánones del libre mercado y la modernidad, la cual redimensiona necesariamente el campo de lo público y las funciones del gobierno de acuerdo con criterios y premisas neoliberales. Como se pudo constatar a lo largo de la investigación, hablamos de criterios que rigen la política mexicana desde principios de la década de los años ochenta, para ser más precisos, desde el gobierno de Miguel de la Madrid. De aquí que resulte pertinente analizar dicho proceso de transformación del IMSS dentro del marco del proceso de reforma del Estado. Un marco de referencia obligado.

Como pudimos apreciar, nuestra investigación documenta, en términos generales, dos momentos o etapas históricas distinguibles si atendemos a los postulados que norman los esquemas de la seguridad social en nuestro país: el primero inicia desde 1943 con la ley del seguro social que crea el IMSS hasta 1982, y la segunda inicia a partir del gobierno de Miguel de la Madrid cuyo máximo momento parece constituirlo la reforma de 1995. Hablamos en síntesis de un proceso de transición de un modelo de la seguridad social a otro basado en premisas distintas.

La discusión de la reforma de 1995 al IMSS puede plantearse a partir de considerarla con relación al cambio de modelo del Estado que alteró la concepción de lo público y lo privado, el sentido y la orientación en la acción del gobierno así como de las políticas públicas, buscando eficiencia en las instituciones del Estado mexicano como una fuente alterna de legitimación política hacia el gobierno.

Como pudimos apreciar en el capítulo relativo a la reforma del Estado y del gobierno, en México al igual que en otros muchos países, el proceso que reforma el Estado alude a una redefinición de los campos de lo público y privado, en tanto que la reforma del gobierno, parte importante de aquella, está más bien referida al problema de la eficacia en la acción de la administración pública y en la capacidad de las políticas públicas en marcha tendientes a contrarrestar determinados problemas en el corto plazo. Podemos decir que la nueva Ley que reforma a una parte de la seguridad social en México se ubica dentro de este contexto. El objetivo oficial, según se dijo, era solventar y darle continuidad a los servicios de salud a partir de modificar el antiguo esquema de financiamiento. Como vimos el nuevo esquema trastoca los patrones antiguos. Ello obedece, entre otras cosas, a un cambio en la orientación de la acción pública y de la política más en función de los movimientos y ritmos del mercado. Es en otras palabras, la refundación del

Estado ahora bajo criterios privatizadores delegando responsabilidades que históricamente y por mandato constitucional había venido cumpliendo.

En este sentido, el problema de transformar al IMSS, en su calidad de principal institución de seguridad social, se presentó de entrada como un debate entre concepciones distintas; entre el modelo de seguridad social que deriva de los postulados constitucionales con un fuerte contenido social y de responsabilidad del Estado y por otra parte, el modelo neoliberal que con la nueva Ley del Seguro Social aparece conteniendo una visión privatizadora e individualista de la seguridad social. Visión debida quizá a que en lo últimos tiempos en muchas sociedades y de entre ellas la nuestra, no hay solamente una cultura política sino que no hay una cultura jurídica, es decir, que no existe un reconocimiento de la importancia fundamental que tiene precisamente la norma jurídica como reguladora, como cohesionadora de estos valores y de estos intereses sociales. En México los fundamentos históricos e ideológicos de la seguridad social emanan de los ideales de justicia social que dieron origen al movimiento revolucionario de 1910 y que fueron estipulados en el máximo ordenamiento jurídico que da forma al Estado emanado de la Revolución.

Aunque la Constitución Política de 1917 instituye jurídicamente hablando a la seguridad social dentro del máximo ordenamiento que da forma al estado posrevolucionario, no es sino hasta 1943 cuando se crea La Ley del Seguro Social que da forma al IMSS con una función social de justicia social y de desarrollo. La organización del Instituto funcionó bajo principios de igual naturaleza y sentido político. En un principio bajo un modelo de Estado benefactor en donde la seguridad social se encontraba bajo el control del Estado. Pero, no es sino hasta 1973 cuando al ampliarse la cobertura a diferentes grupos de la población y al empezarse a establecer o modificar en la norma a los esquemas sostenibles, sin un sustento o adecuación técnica para su financiamiento que, se empieza a corromper al instituto, aunado a que las diferentes administraciones del IMSS,

conforme a los estilos de gobierno prevaecientes, no se ajustaron a las medidas pertinentes para hacerlo viable.

Sin duda el tema de mayor trascendencia que toca la reforma, y en él encuentra justificación el planteamiento oficial, es el del financiamiento. Independientemente de las posiciones ideológicas de los distintos partidos políticos el problema era real y necesitaba una respuesta inmediata, la cual empieza a gestarse a partir del hacer pública en el IMSS un diagnóstico sobre el estado en que se encuentra. La reforma a la seguridad social se erige sobre un problema de financiamiento; pero se trata de una reforma al IMSS, o concretamente al seguro social, de una reforma al sistema de pensiones y a la creación de las Afore y las Siefore.

El problema de financiamiento del IMSS ponía en riesgo la cobertura y ampliación de beneficios para la población. El análisis precedente da cuenta de las dificultades que menguaron la capacidad de la institución: inflación, desequilibrios financieros, disminución de salarios, déficit público. Por ello, ante la creciente crisis se presentó la modernización del instituto. La iniciativa se presentó como la respuesta ante una necesidad imperativa de cambio. Empezar los cambios para fortalecerlo y darle viabilidad a largo plazo, era el objetivo oficial. Las reformas a la seguridad social contenían además un fin estratégico, posibilitar el desarrollo económico mediante la inversión de fondos de capitalización, individuales, a renglones definidos por el Estado y con fines sociales.

En el trasfondo social también la reforma en parte trata de un cambio de un sistema colectivo a un sistema individualizado de administración de pensiones. Si bien el debate sobre la seguridad social fue necesariamente un debate sobre concepciones, el sentido y la orientación de la reforma, no obedeció a cuestiones técnicas, sino fundamentalmente a un cambio en la política social del Estado. Ejemplo de ello es el cambio de un modelo de retiro basado en un reparto genérico de recursos a uno de capitalización de los recursos propiedad de los trabajadores. La individualización del procedimiento supone el tránsito de un

modelo colectivo a uno privado e individual. Aunque valdría la pena diferenciar aquí que el modelo colectivo, como modelo solidario y el sistema individual, visto como el modelo selectivo, no implica necesariamente que el sistema individualizado pueda ser solidario, principalmente si es a través de la regulación e intervención del Estado donde se finquen los nuevos compromisos.

Ciertamente, y como lo hemos visto a grandes rasgos, el Estado mexicano ha intentado redefinir su función encargándose de ciertas áreas sociales y económicas que se orientan hacia sectores específicos de la población por lo que las privatizaciones de las instituciones sociales, como un saneamiento de las finanzas públicas no implican necesariamente que se desmantelen las instituciones sociales, siempre y cuando observemos que exista un claro replanteamiento de las relaciones del Estado con la sociedad para que se pueda hablar de una corresponsabilidad.

Las reformas a uno de los esquemas del Seguro Social, planteadas por parte del Ejecutivo Federal, se hicieron pensando en pasar de un modelo de retiro basado en el reparto genérico de recursos a un modelo fincado en la capitalización de los recursos propiedades del trabajador, pero a través de una cuenta única individual, la cual permitiera al trabajador disponer de una pensión "digna" al momento de su retiro. Una reforma que tiene como antecedente la creación del SAR en 1992.

Por otra parte, y para comprender mejor los cambios, resaltamos la diferencia entre la Seguridad Social, Seguro Social y la Ley del Seguro Social, dado que la reforma en sí solo contemplaría al Instituto Mexicano del Seguro Social. Los segundos resultando ser los instrumentos para mantener los ingresos necesarios para la subsistencia, y establecidos vía la relación de trabajo, difieren porque los seguros sociales, en todo caso, tienen un grado de extensión de los programas. El Seguro Social garantiza los ingresos de la población económicamente activa, mientras que la seguridad social es el conjunto de normas por las cuales el Estado

protege y cuida de las personas y les garantiza sus derechos a la salud, asistencia médica, medios de subsistencia y servicios sociales. Como lo señalamos, la disposición anterior se dispuso en la reforma a la Ley del Seguro Social de 1973, cuando también se estableció la diferencia entre seguridad social y seguro social. Conceptualmente el primer término referido a la protección que puede recibir un individuo por el hecho de residir en territorio nacional, sin que necesariamente sea aportante a un determinado régimen de seguro social. El segundo limitando el otorgamiento de las prestaciones a las personas que cotizan.

La seguridad social fue estipulada para todo residente en el país, y se estatuye como una política de redistribución de la riqueza de los sectores de mayores ingresos a los socialmente necesitados. En cuanto a la tercera, la Ley, se puede decir que ideológicamente ha permitido reformar a una parte de los ramos más importantes de la seguridad social, el pensionario, posibilitando que se discutan otros cambios de fondo y los compromisos entre el Estado y la sociedad.

Lo anterior es así, o puede ser así, debido a que en nuestro Estado moderno, como de derecho y social, las garantías sociales conocidas por la doctrina jurídica como *derecho social*, que se consignan en el texto constitucional y previstas en el artículo 123, entre otros, están fundadas en el principio de considerar al hombre como miembro de un grupo social y no como sujeto abstracto de relaciones jurídicas. Conforme a esta concepción se estructuran en nuestro país: el derecho del trabajo, la seguridad social y, en un sentido más amplio, todos los sistemas de bienestar colectivo.

Como lo apreciamos en los apartados correspondientes, una visión integral del régimen jurídico de la seguridad social abarca, especialmente, tres sectores de la población: los trabajadores en general, los trabajadores al servicio del Estado y quienes no están sujetos a una relación de trabajo. La Ley del Seguro Social regula específicamente la protección que tienen derechos a recibir el primero y el

tercero de estos sectores, sin embargo, ello no significa un obstáculo ni se establece en perjuicio de algún otro sistema.

Debemos tener presente que en la reforma a la Ley del Seguro Social de 1995 existe una idea que busca impulsar el desarrollo nacional, estableciendo las bases para un crecimiento sostenido a largo plazo, no una política de pleno empleo como política económica, aunque busca solucionar los problemas de pobreza y los posibles efectos sociales de la dimensión que adquiere el Estado, sino una política social comprendida en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, que señala como objetivo estratégico, la promoción de un crecimiento económico vigoroso y sustentable, para favorecer la soberanía nacional y redunde en bienestar social. Por ello se definió la articulación de una política social, con la fiscal y la financiera. Hablándose en todo caso de constituir el ahorro interno con los fondos de los trabajadores, en cuentas individuales administradas por entidades financieras, para hacer posible el incremento de la inversión. Inversiones tan solicitadas por un estado fiscalizador, que necesita recursos y atiende la demanda de los grupos económicos y financieros. Esto es, porque tiene presente que son estos los que posibilitan la generación de empleos permanentes, y con ello se logra el bienestar social.

Con la nueva Ley del Seguro Social que daría entrada a la regulación de las pensiones en la Ley de Los Sistemas de Ahorro para el Retiro, donde se presenta una participación regulada de las nuevas instituciones que participaran en el sistema, bajo estrictos controles que prevengan de posibles insuficiencias, desviaciones y errores, para evitar riesgos y dar claridad y transparencia al manejo de los recursos de un gran número de trabajadores; resultará muy difícil que evite que se presenten conflictos de interés entre los trabajadores y las entidades financieras especializadas. Esto es, porque no existe una cultura política formativa que encamine al conocimiento sensible de los cambios y de las normas que le dan vigencia.

A pesar de la vigilancia, de todos los límites, controles y candados, para prevenir que no existan conflictos de interés entre los participantes, existe el riesgo latente. De ahí que la representación de los trabajadores se haya considerado en los órganos de gobierno de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Las reformas descritas en este trabajo, referidas a la materia de seguridad social son quizá los cambios financieros más importantes en los últimos años, ya que se generarán recursos que apoyarán el ahorro interno, con el cual nuestro país podría tener una mayor certeza en su desarrollo, ya que se podrán invertir en infraestructura, lo que a largo plazo generará mayor empleo.

Ciertamente, los últimos gobiernos han considerado que el motor del crecimiento económico está en el aumento del ahorro y la inversión productiva. Con el esquema planteado para las pensiones, se puede esperar una importante fuente de ahorro interno, contribuyendo al desarrollo de la economía, la creación de empleos y la generación de infraestructura básica, incluso para el desarrollo regional.

Para que pueda llegar a ser efectiva una reforma institucional eminentemente financiera debe también replantearse la nueva relación con la sociedad, bajo esquemas de participación considerados para el Estado que se encuentra en proceso de reforma.

Históricamente, a grandes rasgos podemos decir que la primera preocupación del Estado fue la seguridad nacional, la segunda fue el desarrollo económico, en tanto que los programas sociales han sido un compromiso relativamente reciente. La Constitución política de 1917 estableció el principio de justicia social y le asignó al Estado un papel activo como promotor de desarrollo económico y social.

A fin de lograr una administración más transparente del sistema de pensiones, la organización y funcionamiento de las Afore se regularía bajo un estricto marco normativo, sobre la base de reglas claras, que brindan seguridad al trabajador y fortalece la participación del Estado. El nuevo esquema de administración de las pensiones garantiza que las Administraciones especializadas, llamadas Afore, estén sujetas al desarrollo de actividades de interés público y de carácter social y queden sujetas a la rectoría del Estado.

En la nueva Ley se manifiesta que se prevé el fortalecimiento del nuevo sistema y se intenta brindar claridad y eficiencia a un nuevo papel solidario del gobierno, al garantizarse una pensión mínima equivalente a un salario mínimo indizado al índice nacional de precios al consumidor, que se actualizará una vez al año en el mes de febrero, así como una cuota social equivalente al 5.5% del Salario Mínimo General del Distrito Federal por cada día de salario cotizado, que el Estado aportará mensualmente y que se depositará en una cuenta individual a nombre del trabajador asegurado, la cual se actualizará trimestralmente, además de la aportación que realicen los patrones, los trabajadores y el propio Estado.

No obstante lo anterior, deberemos considerar que existen siempre las incertidumbres ante todos los cambios, como la molestia latente en la sociedad respecto a la propia reforma a la Ley del Seguro Social, o, también, que se haya elevado el requisito para acceder a la pensión mínima garantizada por el Estado, que pasó de 500 a 1,250 semanas cotizadas. Este incremento en el número de semanas cotizadas se le puede identificar como el reflejo del deterioro de la seguridad social; como una injusticia en contra de los trabajadores y una muestra clara del reconocimiento de la incertidumbre sobre los rendimientos; como discriminatoria de grandes grupos de trabajadores, especialmente las mujeres que llegan a tener interrupciones más prolongadas en la vida productiva. En efecto, con los cambios que se llevaron a cabo en función de hacer más eficiente a la gestión gubernamental, al presentarse en un ambiente de incertidumbre y restricciones económicas, así como en medio de un déficit de legitimidad de la

gestión pública, dada la globalización y por las diversas crisis, al dejar sin resolver este tipo de molestias bajo una forma clara y eficiente permiten evidenciar como totalmente ciertos los argumentos de los actores políticos involucrados para ello.

Con el incremento del requisito de 500 a 1,250 semanas, donde un 15% se jubilaban con las 500 semanas mínimas requeridas, ahora que la recesión económica, el desempleo el empleo informal y la inestabilidad en los empleos es muy común, podemos llegar a pensar que muchos trabajadores no cumplirán este requisito, por consiguiente, las administradoras especializadas, Afore, les regresarán sus ahorros, que por regla general, viendo las tendencias de los mercados y la incertidumbre, podrían llegar a ser insuficientes para amparar una vejez con seguridad económica, y por lo tanto el número de pensionados podría llegar a ser menor al actual.

Por otra parte, valdría la pena explicar todo el proceso de liberalización expuesto en nuestro trabajo de la siguiente manera:

En los cambios y modificaciones hechos al sistema del Seguro Social en México, hablamos de un neoliberalismo que hace referencia a las modificaciones estructurales que a través de ésta, y apoyada por la pretendida reforma del Estado, se están impulsando a un nivel interno de la economía, bajo el referente de buscar nuevas formas de inserción y articulación productiva. Con ello no hacemos sólo mención de una determinada política de ajuste. A diferencia de este último enfoque el primero reconoce la necesidad de efectuar cambios estructurales de más largo plazo que la sola corrección de la inflación como fenómeno de corto plazo.

Algo que nuestro trabajo describe también implícitamente con la Reforma del Estado y la Seguridad Social, es un planteamiento ideológico y práctico que se está imponiendo con fuerza hoy en día para salir de la crisis, esto es: reformular el concepto de Estado. Planteamiento que resulta rescatable si damos importancia a

que no se trata sólo de una propuesta ingenua de recuperación económica, sino de un proyecto completo de intereses muy definidos en torno a una nueva alianza de clases cada vez más elitistas y excluyentes, socialmente hablando.

Ciertamente sería discutible la visión de cuál es el agente o la institución que debe llevar a delante el proceso modernizador, y cómo se irradiará esta eficiencia al conjunto de la sociedad, de tal suerte que implique un avance en términos del progreso económico y social.

A lo anterior cabría decir que ya hemos hablado de buscar el bien común desde la simple mención de Aristóteles, en adelante, en el supuesto de plantearse mejor la idea del bien común o la necesidad de que se dieran ciertas condiciones colectivas, bajo la forma de bienes o instituciones públicas, que hagan posible la comprensión de la realización individual de un proyecto de vida con bienestar generalizado.

¿Porqué este planteamiento en las Conclusiones, se preguntarán? Porque un proceso de reforma del Estado liberal estaría fundado justamente en buscar la seguridad de los particulares, pero como individuos, pues el proceso que hemos venido observando en los últimos setenta años de nuestro país estuvo fundado en la reivindicación a los grupos, no a los individuos. Ciertamente, la Reforma del Estado al darle la vuelta a toda esa gran estructura que fue lo que se ha llamado comúnmente corporativismo, los grandes sectores, las grandes corporaciones obreras, campesinas, etcétera, - aunque no se planteó explícitamente en el trabajo- esto en términos reales sí implica un desmantelamiento de la forma de organización, y en contraparte aparece la seguridad social de los particulares, de los individuos.

Lo que hemos planteado en esencia sobre el debate de la reforma del Estado y la Seguridad Social, es justamente el aspecto de los derechos sociales. Esto es, no se ha planteado acabar con los derechos sociales establecidos en las

diferentes normas y por diferentes actores, para defensa de particulares. Aunque en la práctica muchas medidas que se han tomado han venido a restringir el ejercicio real de los derechos sociales, y es aquí donde la participación entra en acción, tanto de representantes obreros en el Congreso y la Cámara de Diputados en particular, como la de cada uno de los que intervienen para dejar constancia de la dinámica que se requerirá para hacer de las instituciones sociales de seguridad social, tripartitas o no, y de todas las definidas para la seguridad social: una equidad institucional, entendiendo por ello una igualdad de oportunidades y de distribución, en función directa de las necesidades de los diferentes individuos y grupos poblacionales.

La realidad de los cambios a una parte de la seguridad social obliga a implementar estrategias óptimas en el terreno económico, político y social, donde el proceso de reforma se de con apego a las nuevas reglas.

A lo anterior vale decir que bajo reglas democráticas, definidas por la equidad institucional, de acuerdo con la cual inicialmente se entienda a un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en la que esté prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados. Esto es, contemplando a la sociedad civil, donde los afectados por dicha reforma pudieran tener participación y opinión. En este sentido estaríamos hablando de una modernización del Estado de tipo incluyente.

Desde nuestra perspectiva de reformas, las propuestas de esquemas de participación contemplan a las instituciones que se discuten para una elección política y una redefinición entre el espacio público y privado.

Esto es, partiendo de obedecer un proyecto refundacional que modifica el concepto y la relación Estado-economía y la relación Estado-ciudadano de manera estructural.

En este sentido, e intentando una explicación sintética, interdisciplinaria de la ciencia política, y abordando los problemas particulares que se contienen para la reforma a una institución básica y potencial de la seguridad social, a partir de consideraciones propositivas que se pueden contemplar a partir de la noción de ciudadanía y su relación con el Estado, en términos de derechos y deberes.

En un nivel teórico, el concepto de ciudadanía lo entendemos como la capacidad de influir en el espacio público a partir de determinados derechos y deberes de las personas: el acceso y la garantía de derechos sociales, como la educación, seguridad, salud, etc.; derechos políticos; como el derecho al voto, la libertad de asociación, expresión, etc.; y derechos económicos, como el empleo y la vivienda.

Por su parte, los deberes estarían articulados respecto a las leyes, pago de impuestos, hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas para recibir educación elemental, asistir al ayuntamiento para recibir la instrucción cívica y militar, alistarse a la guardia nacional para defensa de la patria, ejercer las funciones de jurado, etc., como ya lo marcan las obligaciones de los mexicanos en los Artículos 31, 35 y 36 constitucionales. En suma, cuestiones que hacen en conjunto a las bases más o menos consensuadas de la equidad institucional.

En síntesis, se trataría de tener una ciudadanía plena. Esto es, el déficit del asalariado con la parte patronal al no estar asumiéndose por parte del Estado neoliberal, hace que cada vez sean más excluidos no sólo de los derechos sociales, sino también de una ciudadanía plena.

En este último punto es precisamente donde se evaluaría la pretensión del Gobierno de la República respecto a la reforma al IMSS y a las diferentes instituciones de seguridad social que se posibilitaron en el desarrollo nacional. Contemplando también la participación que adquiere la Consar y las Afores-

Siefores ante ciertos cambios que ampliaron la esfera de las instituciones de seguridad social en nuestro país.

Aunque deberemos para ello tener muy claro que esta evaluación sería parte de una empresa institucional que replantee la nueva relación de la sociedad bajo esquemas de participación debidamente acreditados.

Para esta idea de los esquemas quisiera exponer algunos puntos generales desde aquí, en la voluntad e inquietud de elaborar un manual de normas para la participación de los interesados, principalmente los sindicatos de trabajadores y patronos, en torno a la nueva relación que se crea con las Afore-Siefore, a fin de contribuir a un bienestar individual y general como consecuencia del orden político establecido.

El manual de normas para la participación entendería como premisa básica la ética y la política. De ahí el poder considerar con antelación el título tentativo de Manual Ético para la Participación en el Trabajo. Un título que permite imaginar las cosas bellas desde estos lugares acostumbrados por quienes si laboran.

Nuestra propuesta en términos generales replantearía los Esquemas Educativos sugeridos principalmente para una población económicamente activa, donde se confirme que la seguridad social no sea sólo una política de redistribución de la riqueza de los sectores de mayores ingresos a los sectores socialmente necesitados, sino que es, realmente, cuando se incluyen o integran las ideas de cambio explicando la pretensión del pleno empleo, del bienestar -que no sólo la PEA-, como políticas económicas que buscan solucionar los problemas de pobreza y los posibles efectos sociales.

De una posible explicación informativa mínima como responsabilidad del gobierno, y de la responsabilidad definida para los participantes (sindicatos de trabajadores, de patronos y los particulares) en dar entrada o cabida a todos los

diferentes competidores del mercado, conviniendo las reuniones y asambleas sobre las intervenciones de cada opción y su compromiso, implícito ó explícito, de apoyarlos sea cual fuere su elección, los conflictos de interés entre particulares se reducirían potencialmente, debido a la existencia de una dinámica participativa (corresponsable trabajadores vía su sindicato, Estado vía regulación e información institucional, patrones vía las empresas en cuestión-) que se responsabiliza de representar, responder y hacer efectivas las necesidades y demandas de los interesados, trabajadores y particulares individualizados por las leyes ininteligibles o aún no clarificadas del todo para estos y sus familias.

Esta fórmula de corresponsabilidad, a mi parecer, podría dar seguridad ante el futuro, pues al sentirse apoyados los trabajadores por las diferentes partes involucradas (sobre todo las que dan rumbo a sus respectivas esferas de competencia) contribuirán hasta en la vida participativa (se dice muchas veces democrática, y de equidad institucional) para proponer o deponer a quienes los representen eficientemente o no.

Concluiremos aquí nuestra intervención relativa a la Reforma a la Seguridad Social con el Esquema General de un manual que puede conjuntar una idea de seguridad social integrada por dos leyes reformadas o mejor dicho, reformadas mayormente, la del Seguro Social con la de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, para el bienestar y/o salud de los trabajadores y particulares individualizados.

MANUAL ETICO PARA LA PARTICIPACIÓN EN CENTROS DE TRABAJO. (LA CÉLULA BASICA DE PARTICIPACIÓN Y ORGANIZACIÓN EN EL TRABAJO, ANTE LOS CAMBIOS A LA SEGURIDAD SOCIAL)

CONTENIDO

PREFACIO

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I

Concepto y desarrollo histórico (Aspectos generales del proceso de Reforma del Estado y la Seguridad Social)

CAPITULO II

DE LOS ASPECTOS DEL PROCESO DE ENSEÑANZA.

- . Universo de los afectados.
- . Objetivos.
- . Contenido Educativo.
- . Los procedimientos y técnicas didácticas.
- . Los medios auxiliares en la enseñanza.
- . El instructor o educador.
- . El acto de enseñanza

CAPITULO III

Subcapítulo I

LA EDUCACIÓN 6 INFORMACIÓN EN LAS ORGANIZACIÓN SINDICAL.

- . Nivel nacional.
- . Nivel intermedio.

- . Nivel local, centros de trabajo.
- . Nivel local, lugares comunes.

Subcapítulo II.

## ELABORACIÓN DE PROGRAMAS DE EDUCACIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN.

- . Estudio preliminar.
- . Diagnóstico educativo.
- . Fijación de objetivos del programa.
- . Límites del programa.
- . Actividades.
- . Requerimientos de recursos.
- . Organización del programa.
- . Controles, supervisión y evaluación.

## DE LA ADMINISTRACIÓN

### CAPITULO IV

## DE LOS DIVERSOS ESQUEMAS APLICABLES.

### CAPITULO V

## DE LOS CONTENIDOS EDUCATIVOS

### CAPITULO VI

## MEDIOS AUXILIARES

## BIBLIOGRAFIA Y HEMEROGRAFIA.

- Abel, Christopher and Colin M. Lewis (Ed.) Welfare, Poverty and Development in Latin America. MacMillan Press y St. Antony's College, Oxford, 1994.
- Aburto Muñoz, Hilda, "Evolución del Estado y Seguridad Social", en Treviño García Manzo, Norberto. Et al. Opciones de Reforma de la Seguridad Social, Secretaría General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), Serie Estudios 13, México, 199... , p.93-95.
- Acosta Romero, Miguel. Nuevo derecho bancario: panorama del sistema financiero mexicano. México, Porrúa, 1997, 1263 pp.
- Aguilar Solís, Samuel. "El nuevo sistema de pension-es en México", en Revista del Senado de la República, octubre-diciembre de 1996, vol. 2, No. 5, pp.108-117.
- Aguilar Villanueva, Luis F. "Gestión Gubernamental y Reforma del Estado", en Cambio Político y Gobernabilidad, CES, México, 1992.
- Alchian, Armen A. "Uncertainty, evolution, and economic theory", in Journal of Political Economy, 58, 1959, pp. 211-221.
- Alonso Olea, Manuel y Torturo plaza, José Luis, "Instituciones de seguridad social", 12ª, ed, Madrid, Civitas, 1990, p.31, en Buen Lozano, Néstor de, Diccionario Jurídico de la Seguridad Social, México, 1993, p. 403.
- Álvarez Amézquita, j. Et al "Historia de la salubridad y de la asistencia en México", Historia de la salubridad, desde 1910 hasta 1960, tomo 11, México: Secretaría de Salubridad y Asistencia, 1970.
- Araujo Aguilar, José. Afores: guía básica. México, McGraw-Hill, 1997, x, 137 pp.
- Arellano, David, y Enrique Cabrero, "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica", en Gestión y política pública, No. 1, México, 1993.
- Arguelles Tejeda, Fernando. "Reflexiones sobre las Tendencias Demográficas y Financieras de los Sistemas de Pensiones", en Congreso de la Unión. Foro:

- Beneficios, Costos y Financiamiento de la Seguridad Social. 27 y 28 de julio de 1995, Palacio Legislativo, San Lázaro, México, pp.105-110.
- Arias Jiménez, Recaredo. "Propuesta para la Modernización del Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte", en Congreso de la Unión. Foro: Beneficios, Costos y Financiamiento de la Seguridad Social. 27 y 28 de julio de 1995, Palacio Legislativo, San Lázaro, México, pp.103-105.
  - Ayala Espino, José Luis. Límites del Mercado Límites del Estado. Ensayos sobre economía política del Estado. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1991, 51 pp.
  - Barrutieta Losada, Gonzalo. La capitalización de los fondos de pensiones a través de sociedades de inversión común. México, tesis de Lic., ITAM, 1995, 143 pp.
  - Beveridge, William. Las Bases de la Seguridad Social, Fondo de Cultura Económica (FCE), México, 1944.
  - Benjam, María Antonieta et al. Historia del Instituto Mexicano del Seguro Social: Los primeros años, 1943-1944/Coordinación: Fernando Zertuche Muñoz;
  - Benitez Popoca, Felipe, La nueva ley del seguro social y sus principales implicaciones en las empresas y los trabajadores, México, tesis, FCPyS, UNAM, 1997.
  - Brachet-Márquez Viviane y Sherraden Margaret. "Austeridad Fiscal, el Estado de Bienestar y el Cambio Político. Los casos de la salud y la alimentación en México (1970-1990)", en Estudios Sociológicos, No. 32.
  - Bobbio, Norberto, Liberalismo y democracia, Breviarios, FCE, México, 1989.
  - Bonilla, Alejandro. "La Seguridad Social en el Marco Latinoamericano", en Congreso de la Unión. Foro: Beneficios, Costos y Financiamiento de la Seguridad Social. 27 y 28 de julio de 1995, Palacio Legislativo, San Lázaro, México, pp.173-176.
  - Cajiga Estrada, Gerardo. Evaluación del seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte. México, Tesis de Lic. ITAM, 1996, 80 pp.

- Cárdenas Gutiérrez, Carlos. Estudio práctico sobre el SAR. 6a. Ed. México, Fiscales Iset, 1996, 336 pp.
- Castañón Barreda, Francisco José. El impacto de la adecuada administración financiera de un fondo de pensiones en el costo del plan. México, Tesis de Lic. En Actuaría, ITAM, 1994.
- Castillo, Jesús. "Afores: Beneficios en las aportaciones voluntarias", en Suplemento del Periódico Reforma (Su Dinero, Economía y Finanzas Personales), 11 de febrero de 1998, año 3 núm. 33, p. 18.
- Castillo, Jesús. "En puerta, privatización del IMSS" en Reforma (Especial), 10 de marzo de 1998, p. 12A.
- Cavarozzi, Marcelo. La Política: Clave del Largo Plazo Latinoamericano. Los Ángeles, XVII Congreso LASA, sept. 1992.
- Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Diputados. "Dictamen de la segunda lectura al proyecto de Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro"... Diario de los Debates, Núm. 13, 19 abril 1996, pp. 1453-1457.
- Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de Trabajo y Previsión Social y Estudios Legislativos Quinta Sección, de la Cámara de Senadores. "Dictamen sobre el Decreto de Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro". Diario de los Debates, Núm. 16, 24 abril 1996, pp. 7-15.
- Conchello Dávila, José Angel. "Pemex e IMSS, dos estorbos para Zedillo", en Siempre, No. 2335, 18 marzo 98, pp. 20 y 21.
- Conchello Dávila, José Angel. "Privatizan el IMSS", en Siempre, No. 2333, 5 marzo 98, pp. 24 y 25.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Procuraduría General de la República (PGR), México 1994, 660p.
- Córdova, Arnaldo, "¿Neoliberalismo Social?", en Uno más Uno, 22 de marzo de 1992, p.7.
- Crozier, Michel. Estado Moderno. Estado modesto. México, FCE.

- Cruz Malpica, Amado. "El fracaso del SAR", en Congreso de la Unión. Foro: Beneficios, Costos y Financiamiento de la Seguridad Social. 27 y 28 de julio de 1995, Palacio Legislativo, San Lázaro, México, pp. 59-63.
- Chanes Nieto, José, "El Entorno Político" en Treviño García Manzo, Norberto. Et al. Opciones de Reforma de la Seguridad Social, Secretaría General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), Serie Estudios 13, México, 199... , p. 25-27
- Chanes Nieto, José, "La Reforma del Estado y la Seguridad Social", en Treviño García Manzo, Norberto. Et al. Opciones de Reforma de la Seguridad Social, Secretaría General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), Serie Estudios 13, México, 199... , p.80-87.
- Dávila García, Abel. "Modelos de Seguridad Social (Propuestas para México)", en Congreso de la Unión. Foro: Beneficios, Costos y Financiamiento de la Seguridad Social. 27 y 28 de julio de 1995, Palacio Legislativo, San Lázaro, México, pp. 73-81.
- Decreto que reforma, adiciona y deroga el Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Diario Oficial de la Federación, 20 de enero de 1998.
- Elster, Jon. "is there (or Should There Be) a right to work?"; in Gutmann, Amy. Democracy and the Welfare State, Princeton University, 1988, pp. 53-78.
- Esping-Andersen, Gosta. Los tres mundos del Estado de Bienestar. Generalitat Valenciana, España, 1993, 309 pp.
- Flores Hernández, Benjamín (1983), Marco Legal. Historia de la Ley del Seguro Social, en IMSS, Instituto Mexicano del Seguro Social 1943-1983, 40 años de historia. Dirección General, México, 1983.
- Flores Vega, Ernesto, "Entrevista a Andrés Manuel López Obrador, "Zedillo no tiene ganas", en Expansión, No. 732, 14 enero 1997, pp. 60-64.
- Gayet, Cecilia, La reforma del Estado en México bajo la gestión de Carlos Salinas, 1988-1991, México, tesis, Flacso, 1992.

- Huerta Maldonado, Miguel, (1994) La Ley del Seguro Social y sus Reformas, Edición Conmemorativa del Cincuentenario del Instituto Mexicano del Seguro Social, 1943-1994, Tomo II, IMSS, México.
- García Sáinz, Ricardo. "De la seguridad social pública y privada, al seguro privado y de equivalencia", pp. 153-160, en Escobar Toledo, Saúl, Carlos López Angel, María Rosa Márquez Cabrera y Odilia Ulloa Padilla (Coords). La seguridad social mexicana: en la ruta de la privatización. Grupo parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1997.
- García Sáinz, Ricardo. "Doctrina y Objetivos de la Seguridad Social", en Congreso de la Unión. Foro: Beneficios, Costos y Financiamiento de la Seguridad Social. 27 y 28 de julio de 1995, Palacio Legislativo, San Lázaro, México, pp. 19-33.
- Garza, Enrique de la. "La Crisis del Sindicalismo en México", p.75-89. En Estado y Sindicatos. Crisis de una Relación, de Graciela Bensusan et al. Ed. UAM y Friedrich Ebert Stiftung. México, 1989.
- Gerstein A., Laura. "Fondos de Financiamiento para el Ramo de Pensiones; Fondeo Individual Frente a Modelos Colectivos", en Congreso de la Unión. Foro: Beneficios, Costos y Financiamiento de la Seguridad Social. 27 y 28 de julio de 1995, Palacio Legislativo, San Lázaro, México, pp. 93-97.
- González Marina, Linda y Ana María Guerra Carrión. "Programa de Salud y Bienestar Social en Estados Unidos", en Congreso de la Unión. Foro: Beneficios, Costos y Financiamiento de la Seguridad Social. 27 y 28 de julio de 1995, Palacio Legislativo, San Lázaro, México, pp. 206-212.
- Gordon R., Sara. "La política social y el Programa Nacional de Solidaridad", en Revista Mexicana de Sociología, 2/93, pp. 351-366.
- Gordon R., Sara. "Equidad y justicia social", en Revista Mexicana de Sociología, 2/95, pp. 175-184.
- Gutmann, Amy. Democracy and the Welfare State, Princeton University, 1988.
- Hacia el Fortalecimiento y Modernización de la Seguridad Social. IMSS, México, 1996, pp. 78.

- Hazas S., Alejandro. "Propuesta que Presenta la Comisión Nacional de Seguridad Social de la Coparmex para la Solución de la Problemática ante el IMSS", en Congreso de la Unión. Foro: Beneficios, Costos y Financiamiento de la Seguridad Social. 27 y 28 de julio de 1995, Palacio Legislativo, San Lázaro, México, pp. 63-69.
- Heath, Jonathan. "Los instrumentos para el ahorro", en Reforma, (Negocios), 23 abril 1998, p. 6A.
- Hernández Martínez, Luis. "Nicho o masa... esa es la cuestión", en Expansión, Vol. XXIX, No. 740, 6 mayo 1998, pp. 75-81.
- Huntington, Samuel P. "The United States" in M. Crozier (et al.) The Crisis of Democracy, Ney York, 1975, Chater III, pp. 59-118.
- Hieger, Melissa and William Shipman. "Common Objections to a Market-Based Social Security System: A Response." In The Cato Projeet on Social Security Privatization, july 22, 1997, SSP No. 10 pp. 1-28.
- Huerta Maldonado, Miguel, La Ley del Seguro Social y sus Reformas. 1943-1993, Tomo I y II, I.M.S.S., Dirección General, Coord de Comunicación Social, México, 1994.
- Ibarra, David, "Política Económica en América Latina, el trasfondo de los problemas heterodoxos de estabilización", número extraordinario, en Estudios Económicos, octubre, 1989.
- Icaza, Valdemar de. "Entrevista a Ricardo García Sáinz, 'No caer en dogmatismos'", en Expansión, No. 731, 17 diciembre 1997, pp. 80-84.
- Iglesias, Augusto y Rodrigo Acuña. Chile: Experiencia con un Régimen de Capitalización 1981-91. Santiago: SRV Impresos, 1993.
- IMSS (1995), Aportaciones al Debate (La Seguridad Social ante el Futuro.). Documento proporcionado por el IMSS, a la Cámara de Diputados a mediados de 1996.
- IMSS (1943), Exposición de Motivos de la Ley original del Seguro Social, Diario Oficial de la Federación, 19 de enero, México.
- Kliksberg, Bernardo, ¿Cómo transformar al Estado?, FCE, México, 1989.

- Keynes, John Maynard. Teoría General de la Ocupación, el interés y el Dinero, FCE, México, 1992.
- Laurell, Asa Cristina, "Avanzar al pasado: la política social del neoliberalismo", en Estado y Políticas Sociales en el Neoliberalismo, Fundación Friedrich Ebert, México, 1994.
- Laurell, Asa Cristina. "Concepciones sobre Modelos de Seguro y Seguridad Social. Sus Impactos sobre el Bienestar Social y la Equidad", en Congreso de la Unión. Foro: Beneficios, Costos y Financiamiento de la Seguridad Social. 27 y 28 de julio de 1995, Palacio Legislativo, San Lázaro, México, pp. 52-54.
- Laurell, Asa Cristina. "No Hay Pierde: Todos Pierden; lo que usted necesita saber sobre la nueva Ley del Seguro Social, " en Coyuntura (folleto), PRD, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, enero de 1996, 29 pp.
- Leal Sosa, Juan Carlos. "Estadísticas del Sistema de Ahorro para el Retiro", en Bien Común y Gobierno, Año 2, núm. 18, mayo de 1996, pp. 105-110.
- Leal Sosa, Juan Carlos. "Las Administradoras de Fondos de Pensión y Ahorro Interno", en Bien Común y Gobierno, año 2, núm. 18, mayo de 1996, pp. 53-72.
- Leone, Richard C. "Stick with Public Pensions", in Foreign Affairs, July-August 1997, pp. 39-53.
- Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Diario Oficial de la Federación, 23 de mayo de 1996, pp. 2-41.
- Ley del Seguro Social. IMSS, Diario Oficial de la Federación, 21 de diciembre de 1995.
- Luhman, Niklas. Teoría política en el Estado de bienestar. Madrid, Alianza Universidad, 1a. Reimpresión, 1994.
- Macías Santos, Eduardo. (et al). El sistema de pensiones en México dentro del contexto internacional. México, Instituto de Proposiciones Estratégicas, Confederación Patronal de la República Mexicana, 1993, 184 pp.
- Márquez Cabrera, María Rosa. Prólogo, pp. XVII-XXI, en Escobar Toledo, Saúl, Carlos López Angel, María Rosa Márquez Cabrera y Odilia Ulloa Padilla

- (Coords). La seguridad social mexicana: en la ruta de la privatización. Grupo parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1997.
- Márquez Cabrera, María Rosa y Odilia Ulloa Padilla. "El derecho a la salud: razón de Estado", pp. 43-51, en Escobar Toledo, Saúl, Carlos López Angel, María Rosa Márquez Cabrera y Odilia Ulloa Padilla (Coords). La seguridad social mexicana: en la ruta de la privatización. Grupo parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1997.
  - Marquez, Viviane, Rainer Godau, "Burocracia y Políticas Públicas: una perspectiva desde América Latina" en Estudios Sociológicos, No. 2, 1983.
  - Martínez, Gabriel; "Economía y Población en México", en Rubio Fernández, Arturo, México a la Hora del Cambio, Ed. Cal y Arena, México, 1995.
  - Marx, Carl. El Capital. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
  - Melgar, Ivonne. "Envejece el País", en Reforma, 3 de abril de 1998, pp. 1 y 12A.
  - Melgar, Ivonne. "Nunca se privatizará el IMSS", en Reforma, 3 de abril de 1998, p. 6A.
  - México y la Seguridad Social, Tomo 1 Doctrina, IMSS, 1952.
  - Millán Nuñez, Jaime. Candados para Asegurar los Fondos de Pensiones (No se especulará con los recursos de los trabajadores)", en Epoca, 29 de abril de 1996, p.22-25.
  - Moon, J. Donald. "The Moral Basis of the Democratic Welfare State", in Gutmann, Amy. Democracy and the Welfare State, Princeton University, Nueva Jersey, 1988, pp. 27-52.
  - Montesquieu. El Espíritu de las leyes. Editorial Porrúa, México, 1973.
  - Narro Robles, José, La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI. Ed.F.C.E.,México, 1993, 158 p.
  - Narro Robles, J., Moctezuma Brrragan J., et al; La Seguridad Social y el Estado Moderno; IMSS, FCE, ISSSTE; México, 1992, 493 pp.
  - Natter, Francis; La Seguridad Social y sus Principios; IMSS, México, 1982. 357 pp.
  - Nueva Ley del Seguro Social. Comentada, IMSS, 3 Tomos, México, 1998.

- Osorio, Saul y Ramírez, Berenice, at al, Seguridad o Inseguridad: Los riesgos de la Reforma, UNAM, Triana, DGAPA, México, 1997.
- Offe, Claus. Contradictions of the Welfare State. Cambridge, Massachusetts.
- Olave, Patricia, "Las reformas económicas y sociales en curso: principales disputas teóricas y políticas", en Osorio, Saul y Ramírez, Berenice, at al, Seguridad o Inseguridad: Los riesgos de la Reforma, UNAM, Triana, DGAPA, México, 1997, pp21-38.
- Pérez Leñero, José. Fundamentos de la Seguridad Social, Aguilar, Madrid, 1956.
- Pérez González, Francisco. Reforma de pensiones en México: impacto distributivo intra e intergeneracional. México, Tesis de Lic., ITAM, 1996, 136 pp.
- Poulantzas, Nicos, Estado, Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista, Siglo XXI, México, 1985.
- Pzeworski, Adam. Capitalismo y socialdemocracia. México, Alianza Universidad, 1990.
- Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Diario Oficial de la Federación, 10 de octubre de 1996, pp. 2-24.
- Remolina Roqueñi, Felipe. Decreto por el que se establece el Departamento del Trabajo, 18 de diciembre de 1911, 1ª Edición. Ediciones del Quinto Congreso del Trabajo, México, 1974.
- Restrepo, Dario, "Los dos ejes del ajuste estructural en América Latina", en Estudios políticos, Tercera Epoca, No. 3, julio-septiembre, FCPyS/UNAM, México, 1990.
- Reyes Jiménez, Francisco David. "IVCM. La Disputa por las Pensiones", en Congreso de la Unión. Foro: Beneficios, Costos y Financiamiento de la Seguridad Social. 27 y 28 de julio de 1995, Palacio Legislativo, San Lázaro, México, pp. 130-132.
- Rohde Farauda, Cristina. La reforma al sistema de pensiones en México, y su impacto en las finanzas públicas. México, Tesis de Lic., ITAM, 239 pp.

- Ruméu de Armas: Historia de la Previsión Social en España, p.358, en Verde Vazquez, Marco Antonio, La Seguridad Social como Factor Político, Tesis, FCPyS, UNAM, México, 1974, p.8 y 9.
- Rose, Richard. "La beneficiencia: la mezcla de privado y público", en Kamerman, Sheila y Alfred Kahn. La privatización y el Estado benefactor. FCE, México, 1993, pp. 91-115.
- Rosseau, Jean-Jaques. El Contrato Social. Ediciones Aguilar, 1973.
- Ruiz Durán, Clemente, Rosalba Carrasco Licea y Enrique Provencio Durazo. Sistemas de Bienestar Social en Norteamérica, Análisis Comparado. México: El Nacional, 1994.
- Ruiz Moreno, Angel Guillermo. Las Afore: el nuevo sistema de ahorro y pensiones. México, Porrúa, 1997, 149 pp.
- Ruiz Moreno, Angel Guillermo. Nuevo derecho de la seguridad social. México, Porrúa, 1997, 550 pp.
- Ruiz Tagle, Jaime. El Nuevo Sistema de Pensiones en Chile, una Evaluación Provisoria (1981-1995). Santiago de Chile, PET, 1996.
- Salgado Macedonio, Félix. "Reflexiones sobre reforma política y seguridad social", en Revista del Senado de la República, octubre-diciembre de 1996, Vol. 2, No. 5, pp. 29-32.
- Secretaría de Gobernación, Dirección General de Gobierno, Presentación del Decreto de Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro... Diario de los Debates, Núm. 4, 20 marzo 1996, pp. 199-208.
- Secretaria de Salud. Recursos y Servicios, Sistema Nacional de Salud, Boletín de Información Estadística, Vol. 1, No. 13 (1993).
- Smith, Adam. Investigación sobre la naturaleza de las causas de la riqueza de las naciones, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- Starr, Paul. "El significado de la privatización" en Kamermann, Sheila y Alfred Kahn. La privatización y el Estado benefactor. México, FCE, 1993, pp. 27-64.
- Tamburi Giovanni. "La reforma de la Seguridad Social en América Latina, tendencias y perspectivas", en la Crisis de la Seguridad Social y la atención a la salud, Lecturas del trimestre económico 58, México, FCE, 1985.

- Tamayo Castroparedes, Jorge. Estado y Seguridad Social, el Caso de México. Planteamientos y Propuestas. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1995, 157p.
- Torre Espinoza, Rosa Alba, Capitulo: Temas Generales de Debate, La Reforma del Estado, Respuestas a preguntas, en Treviño García Manzo, Norberto. Et al. Opciones de Reforma de la Seguridad Social, Secretaría General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), Serie Estudios 13, México, 199... , p.260, 261 y 262.
- Torres de la Rosa, Francisco Javier. Marco legal de los negocios: legislación laboral y seguro social. México, McGraw-Hill, interamericana, 1997, 186pp.
- Treviño García Manzo, Norberto. Et al. Opciones de Reforma de la Seguridad Social, Secretaría General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), Serie Estudios 13, México, 199... , 289p.
- Ugalde, Antonio. "La integración de los programas de salud en un sistema nacional de salud", en la Crisis de la Seguridad Social y la atención a la salud, Lecturas del trimestre económico 58, México, FCE, 1985.
- Ulloa Padilla, Odilia y Saúl Escobar Toledo. "La reforma económica del Estado o la contrarreforma neoliberal: La privatización de la seguridad social", pp. 3-21, en Escobar Toledo, Saúl, Carlos López Angel, María Rosa Márquez Cabrera y Odilia Ulloa Padilla (Coords). La seguridad social mexicana: en la ruta de la privatización. Grupo parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1997.
- Valdés Ugalde, Francisco, "concepto y estrategias de la 'reforma del Estado'", Revista Mexicana de Sociología, p. 316.
- Orozco, José Luis y Dávila Consuelo, compiladores, "Estado de Bienestar". En Breviario Político de la Globalización. Ed. Fontamara y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS). México 1997.
- Valle González, Armando, Norberto Treviño García Manzo y Porfirio Cervantes Pérez. "Reflexiones generales", en Congreso de la Unión. Foro: Beneficios,

Costos y Financiamiento de la Seguridad Social. 27 y 28 de julio de 1995, Palacio Legislativo, San Lázaro, México, pp. 177-183.

- Valls Hernández, Sergio. Seguridad Social y Derecho. IMSS, 1997, 190 pp.
- Vargas Hernández, Juan Javier. La modernización político-administrativa del Instituto Mexicano del Seguro Social. 1988-1994. México, Tesis, FCPyS, UNAM, 1996. 285p.
- Vargas Medina, Agustín. "Afores: las Cuentas Claras (dinero para comprar un poco de libertad)", en Epoca, 17 de febrero de 1997, pp. 22-30.
- Vargas Paredes, Saúl, Política de Estabilización y Reforma del Estado, Ed. FCPyS/UNAM, México, 1994.
- Vázquez Rodríguez, Samuel. "Fondos Sociales de Financiamiento y sus Beneficios Individuales y Colectivos: SAR", en Congreso de la Unión. Foro: Beneficios, Costos y Financiamiento de la Seguridad Social. 27 y 28 de julio de 1995, Palacio Legislativo, San Lázaro, México, pp. 124-126.
- Weber, Max, "La política como vocación" en Política y el científico, 7ª. Ed. Alianza Universidad, Madrid, 1981. Señalamientos en Hernández, Laura. "Estado", en Orozco José Luis et al, Breviario Político de la Globalización, ed. Fontamara, FCPyS, México, 1997, p. 120.
- Zedillo Ponce de León, Ernesto. Iniciativa de Ley del Seguro Social, exposición de motivos. Cámara de Diputados, Diario de Debates, Núm. 18, 9 de noviembre de 1995, pp. 2360-2376.
- Zedillo Ponce de León, Ernesto. "Iniciativa de Ley del Seguro Social, exposición de motivos", presentada el 9 de noviembre de 1995, pp. 109-141, en Escobar Toledo, Saúl, Carlos López Angel, María Rosa Márquez Cabrera y Odilia Ulloa Padilla (Coords). La seguridad social mexicana: en la ruta de la privatización. Grupo parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1997.
- Zedillo, Ernesto, "Reorientación de la acción estatal y efecto de la modernización del Estado", en El Mercado de valores, No.16, 1991.